



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Incorporación del convenio de AARHUS a la normativa nacional del transporte aéreo

Autor: Maria Ángeles López Lax

Institución: ACIMA (Asociación para la comunicación e información
medioambiental)

e-mail: mall@acima.es

RESUMEN

Estudio de las normas legales existentes en materia de planificación y autorización de aeropuertos y rutas aéreas y su puesta en relación con los tres pilares del Convenio de Aarhus; (derecho de acceso a la información, el derecho a la participación en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente y el derecho de acceso a la justicia ambiental,) y Directivas europeas que la desarrollan. La finalidad de este estudio es detectar las carencias de nuestra legislación nacional en esta materia y las reformas legales necesarias para la incorporación de estos tres derechos y pilares del Convenio de Aarhus y directivas ambientales que lo incorporan, al ordenamiento jurídico nacional actual que regula la navegación aérea.

Palabras Clave: Aeropuertos; contaminación acústica; ruido aéreo; acceso a la información; participación; acceso a la justicia; legalidad; rutas aéreas; urbanismo; procedimiento administrativo; derecho ambiental

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El convenio de Aarhus

El **Convenio internacional sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente**, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1999, reconociendo la necesidad y el deber de proteger y preservar el medio ambiente de forma que se garantice un desarrollo sostenible y ecológicamente idóneo para el bienestar humano y el goce de los derechos fundamentales, convino que sólo se podría estar en condiciones de cumplir con dicho deber, si los ciudadanos pueden tener acceso a la información, si están facultados para participar en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente y si pueden acceder a la justicia para la defensa de dichos derechos y respeto a las normas de protección ambiental, tres derechos pues, información, participación y justicia, que constituyen los tres pilares del Convenio sobre los que versa este estudio.

Para la firma del Convenio se partió -según sus considerandos- del presupuesto que un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones, no solo **permiten a los poderes públicos tomar mejores decisiones**, sino que se facilita su aplicación -a veces difícil de aceptar por amplios sectores- pues la colaboración y participación públicas, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas medioambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta, de esta manera se favorece el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso -recogido en todas las constituciones democráticas- consiguiéndose con ello, una **garantía de apoyo del público a las decisiones adoptadas**.

El Convenio entró **en vigor en España el 29 de marzo de 2005**, al ser ratificado por las Cortes el 31 de enero de ese año y publicado en el BOE nº 40 de 16 de febrero, por lo que, y conforme al artículo 10¹ de la Constitución, derechos fundamentales como el de la participación² o el de acceso a la justicia³ en materia de medio ambiente, deberán ser interpretados conforme a los principios y derechos reconocidos en este Convenio.

¹ Art. 10.2. CE: 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

² Art. 9.2. CE: Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social

³ Art. 24 CE: 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

Fundamento de estos tres pilares del Convenio, es el derecho de **acceso a la información**, como manifestación del principio de **transparencia en la gestión de los asuntos públicos** y presupuesto básico de los otros dos pilares, el derecho a la participación y el derecho de acceso a la justicia, por lo que la falta de información - y de formación- constituye uno de los inconvenientes que los poderes públicos deben primeramente remover para facilitar el ejercicio de los otros dos derechos fundamentales, conforme a los artículos 9.2. y 24 de la Constitución .

La Comunidad Europea es signataria del Convenio de Aarhus desde mayo de 2005 y ha incorporado a sus directivas –especialmente las que regulan la materia ambiental-, medidas para la efectividad de estos tres derechos, sin perjuicio de su regulación específica, mediante las **Directivas 2003/4/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la **Directiva 2003/35/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

El Convenio ha sido incorporado en parte por la **LEY 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)**.

Según reza la exposición de motivos de la ley, el pilar “derecho de acceso a la información medioambiental” desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Este derecho se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.

El pilar del “derecho a la participación del público en el proceso de toma de decisiones”, se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

El tercer y último pilar del Convenio de Aarhus está constituido por el “derecho de acceso a la justicia” y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos, que en materia de democracia ambiental, les reconoce el propio Convenio y garantizar que el público interesado, según la legislación nacional, pueda pedir ante un tribunal independiente la revisión de los actos contrarios a la legislación ambiental. Se pretende así asegurar y fortalecer, a través de la garantía que dispensa la tutela judicial, la efectividad de los derechos que el Convenio de Aarhus reconoce a todos y, por ende, la propia ejecución del Convenio.

1.2. Objeto y necesidad del estudio

A raíz de las últimas ampliaciones de los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-Prat se ha generado una reacción de rechazo entre las poblaciones de los alrededores afectadas, que todavía hoy perduran -muchas de ellas con reflejo en los Tribunales- que han puesto de manifiesto la existencia de una gran inseguridad jurídica, tanto para las administraciones como para los ciudadanos compañías aéreas, al no disponer de una legislación aeronáutica actualizada y armónicamente coherente, no sólo en materia aeronáutica, sino con al resto de normas y principios de protección ambiental -y muy especialmente con el Convenio de Aarhus- normas que no se pueden eludir, al ser la aviación civil y sus infraestructuras, actividades con gran repercusión en el medio ambiente.

Dentro de la navegación aérea, los aeropuertos y sus rutas de acceso y despegue, constituyen el mayor foco de conflicto con las poblaciones de los alrededores, conflictos que al amparo de este vacío legal, están propiciando la no aceptación social de sus servidumbres y limitaciones. Este conflicto sólo podrá ir solucionándose en la medida en que la toma de decisiones respecto al proyecto (diseño, aprobación, autorización y gestión de aeropuertos y rutas) incorporen desde un inicio, la participación pública real y efectiva de los que previsiblemente se verán afectados; y en la medida en que la transparencia de los procedimientos de toma de decisiones sea, a su vez, una garantía de legitimidad de las actuaciones que estas infraestructuras requieran por parte de las administraciones y gestores responsables, pues el ruido que se percibe como legal y justo, molesta mucho menos que el que se impone sin saber porqué.

Este estudio pretende pues hacer un repaso de los procedimientos que serían precisos revisar o establecer para la aplicación real y efectiva de los principios de seguridad jurídica, transparencia, participación y acceso a la justicia en la toma de decisiones a la hora de proyectar, diseñar, aprobar y gestionar aeropuertos y sus rutas aéreas de aproximación y despegue, que permita concluir sobre las lagunas, contradicciones o incoherencia de la normativa actual de aplicación en materia de aviación civil y protección ambiental, y su necesidad u oportunidad de reforma legislativa,

1.3. Metodología

El estudio comprende el ciclo completo de tomas de decisiones relativas a la construcción de aeropuertos y rutas con posibilidades de repercutir sobre las poblaciones y medio ambiente y por tanto, donde la participación pública y el acceso a la información son posibles y necesarios, con el fin de minimizar la afección ambiental, adoptar las mejores soluciones compatibles con el entorno de estas infraestructuras y contribuir a la seguridad jurídica de todos los agentes implicados.

Se examinarán pues los procedimientos de planificación de infraestructuras de navegación aérea a nivel nacional, los procedimientos de planificación, construcción y autorización de aeropuertos y sus rutas y su puesta en funcionamiento, tomando para ello en consideración la normativa estatal sobre navegación aérea y la normativa de evaluación ambiental estatal y europea, en relación todo ello con la facilitación del

ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia de medio ambiente.

Como **Anexo I** se incorpora un listado de toda la legislación examinada, todo lo cual permitirá la actualización del mismo a medida que se vaya produciendo una modificación legislativa.

Al final se concluye con unas recomendaciones, que a modo de resumen se incorporan como conclusión final de este estudio.

2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE AÉREO

2.1 Regulación y situación actual

El Plan Estratégico del Transporte (PEIT), vigente desde el año 2006, es el documento que define a nivel global las directrices que han de regir el transporte en España. En lo concerniente al transporte aéreo, contempla disposiciones relativas al crecimiento actual y desarrollo previsible del sector aeroportuario, los objetivos del transporte aéreo o las líneas básicas de actuación referentes a seguridad, desarrollo sostenible, modernización aeroportuaria, mejora en la calidad de los servicios... etc. Este plan es el marco en el que se deberá aprobar el **Plan Sectorial del Transporte Aéreo 2005-2015(PSTA)** actualmente en fase de evaluación ambiental estratégica conforme a la Ley 9/2006 por la que se transpone a derecho interno la directiva **2001/42/CE de evaluación ambiental de planes y programas**.

A diferencia de otros sectores, en aviación no existe ninguna norma que defina la obligación de aprobar dichos planes sectoriales, ni su contenido, plazos, competencias y funciones y ello ha dado lugar a que la organización de planificación de las infraestructuras aeroportuarias en España, suela obedecer a criterios políticos y de oportunidad. Sólo basta recorrer las noticias de actualidad del sector, en las que con frecuencia aparecen distintas iniciativas de creación de nuevas infraestructuras aeroportuarias de interés general, junto con las iniciativas de las comunidades Autónomas, las cuales quieren desarrollar un papel activo en este campo.

A partir de la modificación de la Ley de Navegación Aérea 48/1960, artículo 43, por la Ley 53/2002, cualquier persona física o jurídica puede instar la promoción de una infraestructura aeroportuaria, dando lugar a multitud de iniciativas cuyo tramitación dependerá en mayor o menor medida de la presión ejercida al gobierno, pero sin responder, a ninguna planificación estratégica del sector.

Así se vienen construyendo aeropuertos, aparentemente innecesarios en esta época de crisis, que han sido planificados mediante hipótesis económicas alejadas de la realidad, sin llevar a cabo estudios serios (unas veces a poca distancia de otros aeropuertos con un tráfico superior y otras sin haberse garantizado previamente la clientela necesaria), de suerte que ahora se ven resultados como el del aeropuerto de Ciudad Real, que a parte de pérdidas económicas ha generado costes irre recuperables al medioambiente de la zona.

Tampoco existe una planificación territorial de rutas aéreas, que tome en consideración la afección ambiental, no sólo en cuanto a su incidencia sobre el territorio y sus usos, sino en el flujo de aves migratorias y emisiones de gases contaminantes o con efectos en el cambio climático, pues la normativa sobre control del espacio aéreo no marca criterio alguno de organización de dicho espacio, ni mucho menos incorpora criterios ambientales que hayan de tenerse en cuenta para el logro de la sostenibilidad del sector⁴. Se podría decir que hasta este momento la gestión del espacio aéreo, pese a ser su medio de desarrollo la atmósfera y el suelo, ambos recursos naturales que integran el concepto de medio ambiente, sólo ha obedecido a criterios de seguridad y eficiencia, obviándose por parte de sus gestores el mandato del artículo 45 de la Constitución que obliga a los poderes públicos a administrar de forma racional los recursos naturales⁵ con el fin de proteger y restaurar un medio ambiente adecuado para la calidad de vida y el desarrollo de las personas.

También hasta este momento el Ministerio de Defensa viene ejerciendo sus competencias sobre sus propias infraestructuras y espacio aéreo, con arreglo a criterios que impiden la transparencia y la participación públicas. La exclusión de estos principios sólo se justifican por razones de defensa siendo evidente que esta exclusión no puede afectar a todas las operaciones o actuaciones que lleva a cabo. Si dicha participación y transparencia se hubieran dado en aeropuertos como el de Zaragoza, tal vez se habría podido evitar la afección que sufren urbanizaciones que se han establecido en terrenos vendidos por el propio Ministerio de Defensa y debajo de sus propias rutas aéreas.

2.2. La participación y la información pública en la aprobación del PSTA

⁴ El Ministerio de Defensa, conforme al Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y el hoy de Ministerio de Fomento en materia de aviación, establece en su artículo 2 que corresponde al Ministerio de Defensa asegurar la soberanía del espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial, a cuyo efecto le atribuye el control de la circulación aérea y la vigilancia del espacio aéreo en el de soberanía nacional. Por su parte, el artículo 31.1 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, determina que el Ejército del Aire, responsable principal de la defensa aérea del territorio y de ejercer el control del espacio aéreo de soberanía nacional, tiene como misión específica el desarrollo de la estrategia conjunta en el ámbito determinado por sus medios y formas propias de acción. No obstante, como dispone el propio artículo 2 del Real Decreto-ley 12/1978, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por delegación del Ejército del Aire, ejercerá en tiempos de paz el control de la circulación aérea general en los espacios aéreos señalados al efecto, salvo casos de emergencia o cuando circunstancias especiales aconsejen sea ejercido por el Ejército del Aire, a juicio del Gobierno...

⁵ Artículo 45. de la CE: 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Según información de la página Web del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino, el documento inicial promoviendo la evaluación ambiental estratégica del PSTA se presentó el 22/06/2007, habiéndose celebrado ya la fase de consultas sobre el documento de referencia⁶ elaborado por dicho Ministerio, el cual fue trasladado a AENA como promotora del proyecto el 30/07/2008. También figura como concluido la elaboración del informe de sostenibilidad ambiental por parte de AENA, con arreglo a los criterios de referencia indicados por el órgano ambiental, estando en curso la fase de consultas. Sin embargo en la página Web de AENA no se encuentra ninguna referencia al PSTA, pese a constar ella como promotora de este plan, ni tampoco en el BOE ha sido publicado, tal y como dispone la Ley 9/2006 de 28 de abril sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La adaptación del procedimiento de aprobación del PSTA a los principios de transparencia y participación pública exige, en cuanto al **acceso a la información**, que el público en general pueda acceder al “*documento de referencia*” elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino, (MARM) junto con la “*lista de personas y entidades identificadas*” por el MARM para elaborar dicho documento, así como a las modalidades de información y consulta que deberán llevarse a cabo durante el procedimiento, según dispone el artículo 19.4 de la Ley 9/2006. Para poder acceder a dicha información el MARM deberá previamente ponerla a disposición pública, sin que se sepa muy bien como se va a llevar a cabo esa “puesta a disposición del público”, que también menciona el art. 10, pues no se sabe si ello requiere la publicación en el BOE, tal y como están haciendo ya las CCAA o si bastaría la publicación en Internet. Dado que el Convenio de Aarhus establece que se han de interpretar estos derechos de la forma más amplia posible, sería más garantista la publicación en el BOE de la versión preliminar del Plan o programa sectorial del transporte aéreo y su informe de sostenibilidad ambiental, referidos en el art. 10 y el artículo 21. De este modo el público en general podría saber que está en fase de redacción dicho plan y podría formular peticiones de información o sugerencias.

También debería ser de acceso público el informe de sostenibilidad ambiental⁷ elaborado por AENA, según así dispone el art.8.4 de la Ley 9/2006 y las consultas llevadas a cabo para la elaboración del informe (art.9.3 de la Ley 9/2006) y demás documentos que se elaboren durante el procedimiento, con la salvedad de que no lo estarán mientras estén en fase de redacción o elaboración (art.4.3.c del Convenio)⁸. Este acceso no será posible, si el público no sabe que se está elaborando dicho documento, tal y como al

⁶ Documento de referencia establece los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables y determina la información que se debe tener en cuenta en el informe de sostenibilidad ambiental.

⁷ Informe de sostenibilidad ambiental lo elabora el órgano promotor con arreglo a los criterios de referencia, y tras las consultas efectuadas a administraciones y público designado, en él se evalúan los probables efectos sobre el medio ambiente, así como las alternativas, incluida la alternativa cero. El contenido de este informe se encuentra en el art. 9 y Anexo I de la Ley 9/2006

parecer está ocurriendo en la actualidad.

En cuanto a la **participación**, la ley sólo se refiere a la modalidad de la consulta a las personas o público interesadas -y administraciones públicas afectadas- (art. 10) pues no se contempla de forma expresa que el público en general pueda hacer alegaciones, tras el sometimiento a información pública de carácter general del informe de sostenibilidad, aunque el MARM puede establecerlo así a la hora de fijar en su documento de referencia las modalidades de información y consulta (art. 19.4)

Quiere ello decir que en este procedimiento sólo tiene derecho a participar, dando su opinión desde el inicio, el “público interesado”, definido conforme a el artículo 10, lo cual parece insuficiente, desde el momento en que ésta planificación, de ser real, afectará a la calidad de vida y desarrollo económico de amplios sectores de población y negocio, lo cual debería hacerse con la máxima publicidad y consenso social posible, para una mayor aceptación de las servidumbres que ello conlleve y una mejor planificación económica de compañías aéreas y demás sectores económicos.

Para mejorar los instrumentos de transparencia y participación pública, sería aconsejable adoptar en la elaboración del PSTA los criterios y las medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente que establece el artículo 7 del Convenio y la Directiva 2003/35/CEE de 26 de mayo de 2003, en cuyo artículo 2 obliga a los Estados a garantizar la participación del público desde el principio, a cuyo fin deberán:

- informar al público sobre cualquier propuesta de planes o su modificación, la forma de participar en el proceso decisorio, de forma que se le permita prepararse y participar eficazmente,
- informar al público respecto de la autoridad competente a la que se pueden presentar comentarios o formular preguntas;
- garantizar que el público pueda expresar observaciones cuando todas las opciones son posibles, antes de que se adopte la decisión;
- que el resultado de la participación pública sea tenido en cuenta en la decisión que se adopte
- informar al público del resultado de la decisión y de los motivos y consideraciones en que se basen dichas decisiones,

2.3. Competencias

Mención especial nos merece el tema de la competencia para la aprobación de estos planes, habida cuenta de los problemas de seguridad jurídica que ello implica.

Dice el artículo 5 de la ley 9/2006, que corresponde llevar a cabo las competencias de dicha ley, al órgano competente para elaborar y aprobar estos planes. En la página Web del MARM figura que es AENA la responsable de aprobar finalmente el Plan, algo que resulta desconcertante, habida cuenta que:

- los Planes Directores de los aeropuertos, que en teoría deberían ser desarrollo del PSTA, y por lo tanto de rango o escala inferior en cuanto a nivel competencial, los aprueba el Ministro de Fomento, si bien son elaborados por AENA conforme a las

directrices que le de el Secretario de Infraestructuras y Transportes,

- que conforme establece el art, 82.2.e) de la Ley 4/1990 de presupuestos generales del Estado por la que se crea AENA, sólo está facultada para realizar propuestas de planificación de nuevas infraestructuras, pero no para su aprobación.
- el Real Decreto 1476/2004 de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, en su art. 6 se atribuye a la Dirección general de planificación y coordinación territorial, la competencia para la elaboración de la planificación estratégica de las infraestructuras y los transportes y programación de inversiones,
- dentro del Ministerio de Fomento, la DGAC (según el artículo 11 del Real Decreto 1037/2009 de 29 de junio, con corrección de errores, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento) le corresponde, entre otras, la función descrita en el apartado c) *"La elaboración de estudios y la formulación de propuestas sobre política estratégica en materia de transporte aéreo y de sistemas de navegación aérea y aeroportuarios. La elaboración y propuesta de la normativa reguladora en el ámbito de la aviación y la formulación de propuestas sobre política aeronáutica."*

Quiere ello decir que tanto AENA como AESA pueden realizar propuestas, pero es la DGAC quién se encargará de la elaboración final, de la formulación de dichas propuestas y de su tramitación ante el órgano superior (Secretaría de Estado de Transportes) para que esta lo eleve al Ministro de Fomento o superioridad que haya de aprobarlo, pues es la Secretaria de Estado de Transportes, a quién de acuerdo con el Real Decreto de estructura orgánica, le corresponde la definición de los objetivos en materia de ordenación del transporte marítimo, terrestre y aéreo y formulación de propuestas para la planificación de las infraestructuras en relación al contenido del artículo 2.2. Estas competencias las ejerce a través de la DGAC, como ya se ha mencionado.

Podría concluirse pues, y así debería ser explicitado por el ordenamiento jurídico en aras de la seguridad jurídica de los afectados y la propia administración, que la aprobación de planes sectoriales, como el PSTA, han de ser aprobados por Orden del Ministro de Fomento, o en su caso, por acuerdo en Consejo de Ministros (cuando sean programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado, art. 5.1.j de la Ley 50/1997, del Gobierno) como ocurrió en el caso del PEIT aprobado por Acuerdo en Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, ya que se trata de un Plan que afecta a múltiples Ministerios (antiguo MAP, Economía, Medio Ambiente, etc.).

2.4. Propuestas de regulación normativa

Las consecuencias y afección de la planificación de infraestructuras aeroportuarias –y en especial las gestionadas por el Estado y sus rutas- alcanzan a los ciudadanos, no sólo de forma indirecta por vía de presupuesto e impuestos, sino de forma directa, por la posibilidad de condicionar el entorno que han elegido para vivir y las decisiones relativas a la elección de domicilio.

Vivimos en una sociedad cada vez más ruidosa y estresante, lo cual está produciendo que muchas personas, aprovechando las posibilidades que brindan los actuales medios de comunicación, decidan trasladarse a vivir al medio rural y zonas de conurbación de grandes ciudades, en busca de paz y sosiego. Posibilidades que se frustra innecesariamente, al situarles en su entorno, sin previo aviso, una ruta aérea o un aeropuerto, cuando una adecuada y sostenible planificación hubiera podido facilitar información necesaria para tomar dichas decisiones con conocimiento de causa, pues **el derecho a elegir libremente el lugar de residencia**, que consagra el **artículo 19 de la Constitución**, no puede darse sin la certeza de que el lugar elegido va a conservar las cualidades ambientales que han determinado su elección por ser el más adecuado para el desarrollo personal.

Y lo mismo ocurre con la decisiones de carácter económico del sector privado vinculadas a estas infraestructuras, por ello el PEIT y el PSTA deberían ser los primeros garantes de la seguridad jurídica de todas las partes implicadas, de forma que las infraestructuras que no se correspondieran con las previsiones del PEIT y el PSTA deberían estar muy justificadas y dispuestas a indemnizar, en su caso, los daños producidos por las desviaciones de la planificación.

Por todo ello se recomienda una modificación legislativa que incorpore la aprobación del PSTA, dentro del marco de PEIT, estableciendo sus condiciones de aprobación y contenido, como instrumento de planificación de la política aeronáutica, dentro de un contexto normativo que permita que el PSTA que se apruebe y sus modificaciones, cumplan con unos requisitos y estándares mínimos de sostenibilidad, transparencia y participación. A tal fin se sugiere:

- Modificación de la Ley 48/1960 de 21 de julio de Navegación mediante la que se estableciera la necesidad de aprobar el PSTA y se regulara su contenido, funciones, plazo de vigencia, competencias y forma de aprobación, la necesidad de que los Planes Directores de los Aeropuertos se adapten al PSTA y en la que se fijaran objetivos concretos y claros en aras a desarrollar una planificación aeroportuaria coherente, justificada y sostenible económica, social y ambientalmente.
- Definición de los criterios de sostenibilidad del transporte, la forma de cumplir los presupuestos del concepto de enfoque equilibrado, los criterios medioambientales a seguir en la toma de decisiones relativas a la aprobación de infraestructuras y actividad aeroportuaria, las posibilidades y medios de información y participación pública en la aprobación de los PSTA que garanticen la máxima transparencia y participación social.
- Adecuación del actual proceso de aprobación del PSTA a criterios de transparencia, participación y sostenibilidad ambiental, permitiendo la aportación de sugerencias y opiniones al mismo de la sociedad civil y en particular de sus asociaciones y colectivos que no han sido tenidos en cuenta, todo ello mediante una adecuada publicidad en medios y BOE.

3. LA PLANIFICACIÓN, CONTRUCCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE UN AEROPUERTO

Para enmarcar esta parte del estudio es preciso poner de manifiesto como cuestión previa, la inexistencia de un marco regulatorio propiamente dicho que comprenda el proceso completo de planificación, construcción y puesta en funcionamiento de aeropuertos. La desarticulación e incluso contradicción de las pocas normas sobre esta materia, se presentan como remedios urgentes y deslavazados a problemas concretos, sin conexión con el resto del ordenamiento jurídico, especialmente en el ámbito ambiental. Esto conlleva una inseguridad jurídica que afecta a todo el sector y de forma muy especial, a las propias administraciones implicadas, que van adoptando decisiones muchas veces incoherentes, erráticas y contradictorias.

Debido a esta desregulación, las actuaciones llevadas a cabo en este campo por las administraciones, se presentan al público como actuaciones de hecho, de las que no se sabe muy bien qué autoridades son las responsables y competentes, pues no siguen un procedimiento reglado determinado y, por supuesto, sin la necesaria publicidad y participación pública. Esto ha venido generando, además de una gran inseguridad jurídica, un impedimento al acceso a la justicia y al control de la actividad privada y de las administraciones implicadas, amén de una falta de coordinación entre los diferentes niveles y ámbitos de las administraciones intervinientes.

Estas carencias regulatorias han repercutido ya, en primer lugar, en la economía de particulares, compañías, ayuntamientos, AENA, en la seguridad de las operaciones y en la preservación del medio ambiente, lo que determina la necesidad urgente de establecer un marco normativo sistémico *ex novo*, al que este estudio pretende contribuir.

A continuación se contemplan los diversos tipos de autorizaciones publicados en el BOE y la normativa que les resulta de aplicación, desde el momento inicial de la planificación y diseño de un aeropuerto hasta su puesta en funcionamiento. Como se contemplan en dichas autorizaciones la información y participación públicas, la trasgresión de las normas que regulan estos derechos y, finalmente, las recomendaciones de modificación legislativa constituyen el grueso de este Informe, con el fin de integrar dichos derechos en un marco regulatorio coherente que asegure a su vez la seguridad jurídica y el derecho a una tutela judicial efectivas.

3.1 La calificación de aeropuertos. El interés general

El Real Decreto 2858/1981 de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles fija los criterios básicos para limitar técnica y administrativamente la discrecionalidad con que se han de calificar los aeropuertos, según se considere o no de Interés General, y las formas posibles de gestión de los mismos. No obstante el abanico de posibilidades es tan súmamente amplio y vago, que será difícil denegar tal condición a un aeropuerto, por lo que queda un amplio margen para la discrecionalidad.

Pueden ser declarados de interés general aeropuertos en los que se den alguno de los siguientes supuestos:

- Servir al tráfico internacional.

- Aquellos que, por su situación, características o su capacidad de generar tráfico, puedan incidir en la ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo.
- Los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores.
- Los que tengan interés para la defensa nacional.

Aunque este Decreto no contempla que ese interés general pueda tener efecto respecto a terceros, (pues sólo hace referencia a cuestiones relacionadas con la gestión de los aeropuertos de interés general y del espacio aéreo), la declaración de interés general ha sido la puerta de entrada para servidumbres y afecciones ambientales, como veremos a la hora de examinar los Planes Directores de los aeropuertos, cuya aprobación lleva implícita la declaración de utilidad pública, facilitándose así, la expropiación de terrenos y usos del suelo que fueran necesarios para el desarrollo e implantación de los aeropuertos de interés general.

La declaración de interés general se equipara muchas veces en nuestro derecho y jurisprudencia a la declaración de utilidad pública, utilizándose indistintamente los términos de utilidad pública, interés general, interés público o interés social, a los efectos de incorporar facultades extraordinarias para la imposición de la infraestructura frente a intereses particulares (la utilidad pública lleva aneja la facultad de expropiar o imponer servidumbres) u obtener beneficios, como ayudas o subvenciones. Este interés general a menudo entra en colisión con la defensa de otros intereses, también generales, como son la preservación ambiental y el uso racional de los recursos naturales.

Dada la afección que la declaración del interés general puede suponer a los derechos de propiedad de terceros, la materia que regula este RD debería haber sido desarrollada por una ley, y esta se debería haber coordinado con lo que la disposición adicional de la Ley de Navegación Aérea establece respecto a lo que es interés general: *protección de las persona, del medio natural y la seguridad aérea*, criterios todos ellos que no incorpora en modo alguno el Real Decreto 2858/1981 y con los que se debería armonizar.

La necesidad de regular mediante ley cual sea el interés general al que podrán quedar subordinados derechos y propiedades, viene establecido por el artículo 33.3 de la Constitución cuando al hablar del derecho de propiedad, establece su *función social*, que será delimitada, *de acuerdo con las Leyes*, así como que *Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes*.

Una lectura detallada de la Ley 48/1960 de Navegación aérea permite concluir que efectivamente, este el **Real Decreto 2858/1981** carece de habilitación normativa, pues aparte de regular una materia reservada a ley, al gobierno sólo se le delegó en el artículo 40 de la Ley de Navegación Aérea, la facultad de desarrollar reglamentariamente la clasificación de aeropuertos, *“según sus dimensiones y la índole de sus instalaciones”*. Por este motivo el Real Decreto 2858/1981 busca su habilitación normativa en la Constitución (en la que por primera vez se habla de aeropuertos de interés general, a la hora de determinar la distribución competencial entre el Estado y las Autonomías), cuando son las leyes, y no los reglamentos, los que han de desarrollar la Constitución.

Sería aconsejable pues, redefinir y actualizar los criterios para la clasificación de aeropuertos como de interés general, reservando dicha calificación a aquellos que cumplan determinados estándares de calidad, seguridad física y jurídica, eficiencia y sostenibilidad. Dado que esta declaración lleva anexa expropiaciones y servidumbre, debería estar sometida al procedimiento de información pública.

Al mismo tiempo se debería regular mediante Ley el procedimiento y efectos de la declaración de interés general, de un modo claro, como reforma de la Ley de Navegación aérea.

Así mismo es aconsejable que esta declaración no tenga lugar hasta tanto y en cuanto el proyecto aeroportuario no disponga de una declaración de impacto ambiental favorable, pues de esta manera se evitaría la colisión entre el interés público de la aviación y el interés general de la protección del medio ambiente..

Conforme al artículo 105⁹ de la CE todas estas materias deberían regularse por ley.

2.4. Los Planes Directores de los Aeropuertos

El artículo 166 de la Ley 13/1996 ha extendido el régimen jurídico de los aeropuertos de interés general de competencia exclusiva del Estado, a la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado Plan Director, que permita dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos, y al que se asigna la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto.

El artículo citado viene desarrollado mediante el **Real Decreto 2591/1998** de 4 diciembre, sobre la **Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio**, el cual delimita el objeto, contenido, procedimiento de tramitación y aprobación, desarrollo e integración del Plan Director, pero no incardina la aprobación del plan dentro del procedimiento de autorización de un aeropuerto, ni establece si este sea un requisito para su autorización o puesta en funcionamiento, limitándose a establecer la necesidad de que los aeropuertos de interés general dispongan de dicho plan.

⁹ **Artículo 105, CE:** La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado

Los Planes Directores incluyen las superficies necesarias para la ejecución de las actividades de tráfico y transporte aéreos, incluidas sus servidumbres y entre ellas las acústicas y en general, todas aquellas que sean necesarias, para la mejor gestión del aeropuerto. Han de incluir además los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y expansión del aeropuerto y que comprenderán todos aquellos terrenos que previsiblemente sean necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad aeroportuaria. En este espacio de reserva se incluirán también las previsibles servidumbres aeroportuarias y acústicas del aeropuerto para el momento de alcanzar su máxima capacidad, cuyos planos y su reflejo en el territorio deberán incorporarse, según dispone el artículo 4 al hablar de la documentación de la memoria, junto con el estudio correspondiente.

Parecería lógico pensar, que en los nuevos aeropuertos de interés general aprobados tras la aprobación de este Real Decreto, el Plan Director se debería haber aprobado antes que la autorización del aeropuerto e incluso su puesta en funcionamiento, pero no siempre ha sucedido así, porque la norma no lo exige. **La aprobación, revisión y modificación de los planes directores corresponde al Ministro de Fomento mediante orden ministerial, a propuesta de AENA y ha de estar sometida, (aunque no lo diga el R.D. 2591/1988) a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica, conforme a la LEY de la Jefatura del Estado de 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, dada su naturaleza de plan, que no de acto de autorización. Damos por reproducidos los argumentos sobre acceso a la información y participación públicas en dicha evaluación ya expuestos en el punto 2 de este estudio, si bien con algunas matizaciones.**

1.1.1 Dice el R.D. 2591/1988 que la aprobación de estos planes directores requiere informe previo del Ministerio de Medio Ambiente, pero se ha de entender que éste ha venido a ser sustituido por la memoria ambiental, con motivo de la aplicación a estos planes del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, a la que se ha hecho referencia, con arreglo a la Ley 9/2006.

1.1.2 Pese a que ni este R.D. ni la ley 9/2006 hagan mención a la necesidad de **someter el procedimiento de aprobación al trámite de información pública**, la aplicación del artículo 24 ¹⁰ de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del gobierno, facultaría para incluir dicho trámite, dada la afección de los planes directores a intereses legítimos de los ciudadanos, conforme a su apartado d), con el fin de garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Se ha venido cuestionando en sede judicial la verdadera naturaleza de estos planes directores y su posible condición de acto de autorización de proyectos de construcción de aeropuertos y sus ampliaciones, en relación con la necesidad de ser sometidos a evaluación de impacto ambiental, antes de la publicación de la ley 9/2006. Para la Jurisprudencia, y para la Abogacía del Estado, la diferenciación entre un plan y un proyecto es clara: se entiende que la aprobación de un Plan Director no puede considerarse como un auténtico proyecto, pues su grado de concreción se limita al establecimiento de las grandes zonas que tal nivel de planeamiento implica, pero sin constituir el auténtico proyecto del aeropuerto; el PD establece un modelo básico de distribución del espacio aeroportuario, pudiendo señalar y localizar usos generales, pero no alcanza la precisión suficiente para ejecutar las obras necesarias, que incidan sobre el medio ambiente, en razón a la forma y condiciones en que se realicen, que no permite, con el suficiente detalle, ponderar a través de su estudio y análisis, las medidas protectoras y correctoras aplicables, lo cual es uno de los aspectos que debe incluir cualquier proyecto sujeto a evaluación ambiental.¹¹

¹⁰ Artículo 24. Del procedimiento de elaboración de los reglamentos. b) A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.

¹¹ STS, Sala 3ª, Sección 5ª, de 7 de julio de 2004. recurso 1355/2002

Sin embargo y pese a ser esta diferenciación, aún más clara tras la aprobación de la ley 9/2006, hemos de admitir que los planes directores, por el contenido de su memoria,¹² estudios y detalles de planificación, va mucho más allá en cuanto a concreción, que cualquier plan al uso, hasta el punto que la modificación de las huellas acústicas establecidas en el Plan Director, pueden dar lugar a su modificación del mismo, según dispone la **ORDEN FOM/926/2005**, de 21 de marzo, por la que se regula la revisión de las huellas de ruido de los aeropuertos de interés general cuando dice:

“Artículo 1. Procedencia de la revisión de las huellas de ruido. El Secretario General de Transportes, a propuesta de la entidad pública empresarial Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea y previo informe de la Dirección General de Aviación Civil, resolverá sobre la necesidad de modificar el correspondiente plan director de un aeropuerto de interés general o de revisar las huellas de ruido, conforme el procedimiento establecido en el artículo segundo, cuando se produzcan modificaciones relevantes, sostenidas y acreditadas en alguno de los factores determinantes de dichas huellas y, en particular, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos”...

Así mismo, el **propio Plan Director es título habilitante para poner en marcha el inicio de expedientes de afectación o de mutación demanial e incluso procedimientos de expropiación forzosa**¹³ pues su aprobación lleva implícita la

¹² Art. 4 RD 2591/1998: Documentación del plan Director:

Memoria, que incluirá un estudio de los antecedentes y de la situación actual del aeropuerto; sus necesidades futuras derivadas del análisis de los tráficos de pasajeros y de mercancías y de la evolución previsible de la demanda; la delimitación de la zona de servicio, con la motivación de las ampliaciones o de las desafectaciones propuestas; las actividades previstas para cada una de las áreas de la zona de servicio del aeropuerto, con la justificación de su necesidad o conveniencia, y la relación con el planeamiento urbanístico; asimismo, incluirá las infraestructuras terrestres de acceso al aeropuerto existentes o que se deriven de la ejecución de planes o proyectos aprobados, así como el estudio de las que se entiendan necesarias para la conexión del aeropuerto con los sistemas generales de transporte terrestre teniendo en cuenta el volumen del tráfico aeroportuario actual y del previsible, y reflejará igualmente al ámbito territorial que pueda ser afectado por el establecimiento de las servidumbres legales aeronáuticas según las disposiciones vigentes.

Plano general de situación del aeropuerto, de su actual zona de servicio y de la zona de servicio propuesta, y planos de cada una de las áreas en que se estructura la zona de servicio aeroportuaria, con las actividades previstas; así como planos del espacio territorial afectado por las servidumbres aeronáuticas.

Estudio de la incidencia del aeropuerto y de las infraestructuras aeroportuarias en el ámbito territorial circundante (afecciones acústicas y servidumbres aeronáutica establecidas y a establecer).

Estimación de las magnitudes económicas del desarrollo del aeropuerto previsto por el Plan Director, en lo que sea de la competencia del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

¹³ Art. 5: En el supuesto de que la delimitación de la zona de servicio propuesta por el Plan Director del aeropuerto incluya bienes patrimoniales o de dominio público de titularidad de la Administración General del Estado afectados a finalidades distintas, se recabará el informe del Ministerio de Economía y Hacienda. A estos efectos, la remisión del Plan Director supondrá la iniciación del expediente de afectación o de mutación demanial, que se tramitará y resolverá de conformidad con lo establecido por la Ley del Patrimonio del Estado.

declaración de utilidad pública. Esto corresponde más al ámbito de las autorizaciones de proyectos que de los planes, precisamente por esa falta de concreción y detalle de los planes directores, por lo que, a pesar de la jurisprudencia, el tema sobre si un plan es ya la autorización de un proyecto o no, no está clara. Y tampoco lo está incluso para la propia Dirección General de Aviación Civil y AENA, que en resoluciones, como la de 27 de enero de 2006, por lo que se autoriza la puesta en funcionamiento de la ampliación de Barajas, el título habilitante para llevar a cabo la ampliación ha sido el Plan Director, en vez de la autorización de un proyecto de ampliación que no ha existido por no considerarse necesario.

Esta incertidumbre sobre la naturaleza y efectos jurídicos de los Planes Directores viene acrecentada por la falta de determinación (en relación con los aeropuertos que hayan de construirse con posterioridad al año 1998), sobre el momento en que deben ser aprobados, si antes o después o al tiempo de su declaración de interés general. También se desconocen las consecuencias de la autorización de un aeropuerto que no disponga de Plan Director y se han dado casos reales y recientes, como el aeropuerto de Ciudad Real, que fue autorizado mediante Orden 3237/2002, de 18 de diciembre (posteriormente anulada por motivos ambientales por ORDEN FOM/1510/2006, de 5 de mayo) sin disponer de Plan Director.

Por otra parte, los planes directores deberían ser todos de acceso público, es decir, estar publicados en Internet o al menos, dado su gran volumen, debería indicarse el lugar donde pueden ser solicitados sin coste alguno, en cumplimiento de lo establecido en el art. 5.5.a) del Convenio¹⁴ y artículo 7 de la Ley 27/2006, relativos al contenido mínimo de la información objeto de difusión.

Por último se ha de llamar la atención sobre la falta de habilitación normativa y extralimitación competencial en la que incurre **el artículo 6** de este **Real Decreto 2591/1998** por el que se establece que la aprobación de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general llevará implícita la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes de titularidad privada comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto, pues este precepto debería haber adoptado la forma de Ley, con arreglo al artículo 33 de la Constitución¹⁵.

Art. 6: La aprobación de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general llevará implícita la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes de titularidad privada comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto.

¹⁴ Art. 5, Convenio Aarhus: Cada parte adoptará medidas, en el marco de su legislación, con el fin de difundir, en particular: a) Los textos legales y los documentos orientativos tales como los documentos sobre estrategias, políticas, programas y planes de acción relativos al medio ambiente, y los informes sobre la situación en que se encuentra su aplicación, elaborados a los distintos niveles de la administración pública;

¹⁵ Art. 33.3. CE: Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de

utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes

Por otra parte, el procedimiento de declaración de utilidad pública no debería estar implícito en la aprobación del plan director, pues se aprueba mediante una orden para la que no se ha establecido un trámite de información pública o consultas de posibles afectados, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, como el eléctrico, cuya ley 54/1997 de 27 de noviembre así lo establece en su artículo 53.2, tanto para la expropiación como la imposición de servidumbres. Esto constituye una práctica contraria al Convenio de Aarhus, que debería ser corregida haciendo uso de la facultad que a tal fin confiere la Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno, art. 24, sobre audiencia a los ciudadanos cuyos intereses o derechos puedan verse afectados, o su sometimiento a información pública cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje.

Las recomendaciones de modificación normativa, en cuanto a los planes directores de los aeropuertos harían referencia a las siguientes cuestiones:

- Definición mediante Ley de la naturaleza, funciones y efectos respecto a terceros de los planes directores.
- Integración de su aprobación en los procedimientos de autorización de la construcción de aeropuertos.
- Definición de su relación y encaje con el Planeamiento Sectorial del Transporte Aéreo.
- Definición de su vinculación con respecto a la aprobación y ejecución de los proyectos de construcción contemplados en el PD.
- Sometimiento previo a evaluación ambiental estratégica.
- Definición del procedimiento y condiciones de revisión.
- Definición del procedimiento para la aprobación de aprobación de servidumbres y su reflejo en el Plan Director.
- Sometimiento a información pública.
- Publicidad no solo del acto que lo aprueba, sino de su contenido material.

3.3 Autorizaciones de construcción y modificación de aeropuertos

Dice el artículo 9 de la Ley 21/2003 y de Seguridad Aérea que la construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del

sistema de navegación aérea, así como la puesta en funcionamiento y clausura de los mismos, requerirán autorización del Ministerio de Fomento, previo informe favorable del Ministerio de Defensa. Las autorizaciones relativas a aeropuertos competencia de las Comunidades Autónomas requerirán el informe previo de la Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento (CIDEFO) según el mencionado artículo. En parecidos términos se expresa, en cuanto a la construcción de aeropuertos se refiere, el todavía vigente **Real Decreto 2858/1981 de 27 de noviembre**, sobre calificación de aeropuertos civiles, cuando en su artículo 5 dice que todo **proyecto de aeropuerto**, modificación estructural u operativa del mismo, requiere la autorización de la Subsecretaría de Aviación civil.

La parquedad de la ley en cuanto a los procesos de autorización de construcción y puesta en marcha de aeropuertos, sólo le permite diferenciar dos fases distintas y dos tipos de autorización, por un lado la construcción y por el otro la puesta en funcionamiento, omitiendo menciones tan importantes como la necesidad de redacción de un proyecto (el que ha de ser autorizado), la competencia dentro del Ministerio de Fomento para su aprobación, el tipo de resolución a la que se incorporará la autorización, el sometimiento o no a trámite de información pública y evaluación de impacto ambiental, plazos, requisitos de seguridad, oportunidad o de otro tipo que deban cumplir los aeropuertos para su autorización, tal como autorizaciones previas de otros órganos y administraciones con los que se deberá coordinar, y un largo etc.

Tampoco el Reglamento de Circulación Aérea, aprobado mediante **Real Decreto 57/2002 de 18 de enero**, hace referencia alguna al procedimiento de aprobación y puesta en funcionamiento de aeropuertos y rutas aéreas, cuyo uso sin embargo si regula.

Pese a estar clara la necesidad de autorización de todo proyecto de construcción o modificación de aeropuertos de interés general desde el año 1981, y pese a la afección de carácter general que ello comportará sobre su entorno, hasta ahora **no se ha publicado ninguna autorización de construcción de aeropuertos**.

Mención especial merece el hecho de la **necesidad de proyecto**, al que el real decreto 2858/1981 si se refiere al hablar de la autorización, pero la ley 21/2003 no menciona, como si la construcción o modificación de estas infraestructuras pudieran concebirse sin un proyecto de conjunto previo y bastase con la realización de proyectos parciales o por tramos, a medida que se van sacando a concurso las obras de ejecución, o como si el Plan Director del aeropuerto ya fuera el propio proyecto, tal y como ha venido sosteniendo AENA y la Dirección General de Aviación Civil hasta el momento.

Por otra parte, la necesidad de un proyecto previo de conjunto es imprescindible para hacer una evaluación de impacto ambiental, conforme al **Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de Impacto Ambiental de "proyectos" y por el que se transpone la Directiva **Directiva 85/337/CEE de 27 de junio**, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento y del Consejo de 26 de mayo de 2003 sobre la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas y Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados "proyectos"

públicos y privados sobre el medio ambiente.

Efectivamente, tanto el Real Decreto Legislativo como la Directiva 85/337/CEE, ambos hacen en todo momento referencia a la evaluación de efectos importantes del “**proyecto**”, -incluso se define su concepto- proyecto que no solo ha de ser evaluado, sino autorizado, concepto éste de autorización que también se define y cuya existencia se presupone y contempla en casi todo su articulado, ya sea haciendo referencia a los procedimientos de autorización o a la autorización en sí.

Quiere ello decir, que las evaluaciones de impacto ambiental que hasta ahora se han estado haciendo de las ampliaciones de aeropuertos, como el de Madrid o Barcelona, deberían haber sido realizadas sobre proyectos y en un procedimiento de autorización del mismo, cuya resolución debería haber sido publicada en el BOE, pues la declaración de impacto ambiental no puede suplir a la autorización, como actualmente viene ocurriendo, ya que no tiene la consideración de acto que ponga fin a la vía administrativa y por ello no es recurrible, no está dictada por el órgano competente para resolver sobre la autorización, ni abarca todos los requisitos que debe contemplar ésta, al referirse sólo a los efectos ambientales del proyecto.

Hay ya muchas sentencias en este sentido, y citamos solo una a modo de ejemplo. la del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 (Ar 10522):

“Resultan así, de aquel conjunto normativo, dos conclusiones que en buena lógica parecen imponerse, importante sin duda para decidir sobre la cuestión que se examina: una de ellas es que la DIA no se configura propiamente como un acto autorizatorio más, que en concurrencia con otro y otros haya de obtenerse para que el proyecto pueda ser llevado a cabo; éste, en lo que ahora importa, queda sujeto a un único acto autorizatorio que integrará en su contenido las determinaciones de la DIA o Consejo de Ministros u órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, según que no exista o exista directa discrepancia...; y otra, que el contenido de la DIA no constituye, por tanto, la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse.”

Igualmente, el Tribunal Constitucional se manifiesta en este sentido cuando señala en su Sentencia 13/1998, de 22 de enero que el objeto de la declaración de impacto ambiental “es facilitar a las autoridades competentes la información adecuada, que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente”

La definición del proyecto que se haya de presentar para cada tipo de autorización, no solo corregiría sensiblemente la inseguridad jurídica actual de promotores y ciudadanos, sino que permitiría el control de lo que posteriormente se autorizará la puesta en funcionamiento pues, dado que el ordenamiento jurídico no permite la construcción de obras o servicios que previamente no se hayan autorizado, **saber en qué consiste el proyecto autorizado es imprescindible para el control de la legalidad de su puesta en funcionamiento y uso de la infraestructura.**

3.4 Certificación de la seguridad del aeropuerto

Para completar el vacío normativo sobre la seguridad de los aeropuertos y sus operaciones, se ha publicado recientemente el **Real Decreto 862/2009 de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y se regula la certificación de aeropuertos de competencia del Estado**, en él se establece como requisito **previo para la puesta en funcionamiento**, la certificación de la aptitud, tanto de la infraestructura como de su gestor, para gestionar operaciones de transporte aéreo, de conformidad con las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público, en los términos previstos en el reglamento y en el manual del aeropuerto que se citan en la norma. Este manual habrá de contener toda la información pertinente relativa al emplazamiento, instalaciones, servicios, sistemas y equipo, procedimientos operacionales, organización y administración del aeropuerto, incluyendo el sistema de gestión de la seguridad operacional.

Este real decreto, tampoco ha abordado un trabajo sistémico que le permita incardinar dicha innovación reguladora en el marco de competencias y procedimientos de autorización existentes. Así vemos que la Secretaría de Estado es la competente para resolver sobre estas solicitudes de certificación, previo informe de la Agencia de Seguridad Aérea, así como sobre **los programas de actuaciones para la adecuación de las infraestructuras** existentes a los requisitos del reglamento, programa que no define en que consiste, si ha de referirse a cada aeropuerto, en cuyo caso podría comportar la modificación de los planes directores afectados, o a todos en general, en cuyo caso debería haberse previsto su sometimiento a evaluación ambiental estratégica.

Y lo mismo sucede con **los planes de actuaciones para la ejecución del programa** que debe aprobar la Agencia de Seguridad Aérea, cuya falta de definición ofrece dudas sobre su puesta en práctica, pues ineludiblemente comportará la modificación estructural o funcional de los aeropuertos incluidos en el programa y plan, que como se ha visto está sometida a autorización, por lo que no se sabe si la autorización de las obras correspondientes irán implícitas en la aprobación del programa o si requerirán de un proyecto y autorización independientes, ni su contenido, ni la autoridad competente para autorizar las obras y puesta en funcionamiento del contenido del "programa".

Y por supuesto tampoco en este caso se hace referencia alguna ni a la publicidad del programa de actuaciones, ni al plan de certificación de seguridad aérea de aeropuertos, ni al certificado o manual del aeropuerto, ni a su posible sometimiento a evaluación ambiental, por lo que si bien resuelve lagunas importantes, crea nuevas dudas.

Tampoco este Real Decreto **justifica adecuadamente su habilitación normativa** pues, pese a que su exposición de motivos diga que desarrolla disposiciones en materia aeroportuaria, contenidas en la ley 48/1960 de 21 de julio sobre Navegación Aérea y la ley 21/2003 de 7 de julio de Seguridad Aérea, - sin citar los artículos- un repaso de las mencionadas leyes permite el cuestionamiento de tal afirmación, pues no existe precepto alguno sobre procedimientos para la certificación de aeropuertos, en cuanto a la seguridad de las operaciones, que habiliten al gobierno para su desarrollo. Por tanto no cumple con el mandato del artículo 105 de la Constitución, que establece que serán **regulados por ley** *El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.*

No se puede justificar este desarrollo reglamentario en el artículo 3 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea, relativo al Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, pues se está refiriendo a otro tipo de seguridad, la relacionada con la seguridad en vuelo o en tierra, frente a ataques y atentados, o el artículo 40, el cual establece que corresponde a los gestores, satisfacer entre otras, la obligación de cumplir con las condiciones de seguridad operacional exigidas en relación con el diseño, construcción, uso y funcionamiento aplicables a las instalaciones que gestionen, pues tan sólo faculta “a los gestores” para eso, para exigir el cumplimiento de las normas y procedimientos **pero no faculta para establecer las propias normas de seguridad y mucho menos para dispensar su cumplimiento**. Tal dispensa se contempla en la Disposición adicional segunda, relativa a las excepciones al cumplimiento de las normas técnicas en los aeropuertos; la Disposición adicional tercera, relativa a Excepciones al cumplimiento de las normas técnicas en los aeródromos de uso público que no tengan la consideración de aeropuertos; la Disposición adicional cuarta, relativa a las Excepciones al cumplimiento de las normas técnicas en las bases aéreas y el artículo 7, relativo a otras Exenciones al cumplimiento de las disposiciones técnicas del Anexo. Tampoco hay que olvidar que el Anexo a este Real Decreto es la transcripción literal del Anexo XIV de la OACI, por lo tanto un tratado internacional cuyo cumplimiento está por encima de las leyes españolas.

Esta certificación de la seguridad de los aeropuertos contempla entre otros aspectos, los relativos a gestión de seguridad operacional, diseño de aeropuertos, emplazamientos, características de las pistas en atención al tipo de aeródromo, superficies limitadoras de obstáculos, ayudas visuales a la navegación, planes de emergencia, etc. aspectos todos ellos que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar y planificar un aeropuerto. Resultaría más coherente y práctico que todas estas cuestiones se tuvieran ya en cuenta a la hora de autorizar los proyectos constructivos, para evitar la contradicción de autorizarse la construcción de un proyecto que luego resulta que no reúne las condiciones de seguridad exigidas por el Anexo XIV tal y como viene ocurriendo.

La seguridad de las instalaciones y operaciones es una cuestión de interés público y comprendida dentro del objeto del Convenio de Aarhus y la Ley 27/2006 (art. 2.3.c) por lo que un informe vinculante de la Agencia de Seguridad Aérea sobre si el proyecto cumple los requisitos de seguridad establecidos en el **RD 862/2009** es una información relevante para la aprobación del proyecto que debería tenerse en cuenta antes de autorizar su construcción.

Los informes y certificados emitidos por las administraciones sobre la seguridad de los aeropuertos están comprendidos dentro de las informaciones que ofrecen interés para la toma de decisiones de autorización de un aeropuerto (Art. 6.6. del Convenio) y por lo tanto deben estar a disposición de los ciudadanos antes de que se adopte una decisión. Por otra parte, el RDL 1/2008 de evaluación de impacto ambiental, en el artículo 9.4. establece que el órgano sustantivo pondrá a disposición de las personas interesadas aquella otra información que sólo pueda obtenerse una vez expirado el trámite de información pública y que resulte relevante a los efectos de la decisión sobre la ejecución del proyecto.

Todo ello lleva a concluir que sería preciso **desarrollar aún más el texto normativo del RD 862/2009 a fin que se precisara un informe vinculante sobre la seguridad operacional de instalaciones y rutas antes de su aprobación; informe que debería**

ser de acceso público y aportarse al procedimiento de autorización y evaluación ambiental a fin que los interesados puedan hacer alegaciones al respecto.

Por razones semejantes a las anteriores, la posterior certificación de cumplimiento de requisitos de seguridad debería incorporarse al procedimiento de autorización de puesta en funcionamiento, y ser información de acceso público, al igual que el manual del aeropuerto que se apruebe conforme al artículo 6, apartado 6 del Convenio, por ser información de interés para la toma de decisiones.

También **los programas de actuaciones para la adecuación de las infraestructuras** y el plan de actuaciones para la ejecución del programa que contempla este Real Decreto deben ser públicos por ser información que las administraciones deben difundir, con arreglo al artículo 5, apartado 7, por referirse a hechos y análisis de hechos pertinentes e importantes para elaborar propuestas relativas a medidas esenciales en materia de medio ambiente (entre las que se encuentran, como se ha dicho, la seguridad) y deberían someterse al trámite de evaluación ambiental estratégica, por cuanto puede comportar el marco de autorización de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental (como son los de modificación estructural de aeropuertos para cumplimiento de los requisitos de seguridad establecidos en el Anexo XIV de OACI y RD 862/2009), todo ello de conformidad con la Ley 9/2006 de sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, artículo 3.2.a.

3.5 La autorización de establecimiento

Las autorizaciones de establecimiento que vienen publicándose en el BOE mediante órdenes ministeriales y resoluciones de admisión a trámite de solicitudes de establecimiento de nuevos aeropuertos, no resultan tan evidentes como las de autorización de construcción o puesta en funcionamiento en el sistema actual de autorizaciones, por cuanto no se incluyen en el artículo 9 de la Ley 21/2003 de Seguridad Área.

Sin embargo, dichas autorizaciones se vienen dando en la práctica a la vez que se resuelve sobre la declaración de interés general del aeropuerto, como es el caso del aeropuerto de Antequera o Huelva, publicada el 2 de octubre de 2007 (BOE 236), en la que el Secretario General de Transportes detalla los requisitos que el solicitante deberá cumplir para obtener la autorización de establecimiento, distinta de la que habilita para la construcción del aeropuerto, pues tan sólo permite que la Administración se pronuncie sobre la viabilidad del aeropuerto y si cumple los requisitos para ser declarado de interés general.

Entre los requisitos que se vienen exigiendo en dichas autorizaciones están la justificación del aeropuerto, la definición de sus características esenciales, previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social en su área de influencia y sobre su rentabilidad, valoración de los datos e informes existentes que hagan referencia al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico, *informe de sostenibilidad ambiental previsto en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*, a los efectos de evaluar las alternativas para el emplazamiento del aeropuerto, la Justificación de la solución elegida,

riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación del aeropuerto y coste de la inversión a realizar, amén del sistema de financiación propuesto para su construcción, y posteriormente su explotación, con la justificación, asimismo, de la procedencia de ésta.

Según se dice en dichas resoluciones, una vez identificada la alternativa de emplazamiento que mejor se ajusta a los condicionantes técnicos y medioambientales, y apreciada la adecuación de la propuesta de alguno de los criterios de calificación, se remite el expediente a la Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento para que proceda a evacuar el informe preceptivo previo a su calificación.

Lo primero que sorprende al ver este tipo de resoluciones es que no se corresponde con ningún procedimiento establecido en ninguna disposición de carácter general que se haya hecho pública y en la que se establezcan los requisitos que los administrados deban cumplir para la realización de trámites u obtención de licencias y autorizaciones de su interés, por lo que esta falta regulatoria podría dar lugar a que la Administración actuara de forma diferente en cada caso, y por ello, aparentemente arbitraria, además de no ser acorde con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución sobre la necesidad de regular por ley el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

En segundo lugar sorprende aún más que se exija el sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, contemplada en la Ley 9/2009, procedimiento éste en el que se contempla la obtención de una memoria ambiental, cuando dicho trámite sólo está previsto para planes y programas, y nada se menciona sobre la necesidad de elaborar un Plan Director del aeropuerto que, como hemos visto, sí está sometido a dicho procedimiento de evaluación ambiental estratégica previo.

Tampoco son coherentes estas autorizaciones de establecimiento con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, regulado mediante Real Decreto Legislativo 1/2008, que ha de preceder a la autorización del proyecto de construcción, porque para cuando haya de practicarse ésta, el emplazamiento ya estará definido y decidido en la autorización de establecimiento e interés general, sin que previamente esa cuestión haya sido sometida al procedimiento de información pública.

Últimamente, por Orden FOM7607/2008 de 19 de febrero, se declaró de interés general del Estado la propuesta de nuevo aeropuerto en al comarca de Antequera, en la que en cierta forma se salvan algunas de estas incoherencias, pues se limita a declararlo de interés general, pero sin prejuzgar los estudios y análisis ambientales o técnicos necesarios para las autorizaciones de emplazamiento y de construcción. La pregunta que esta resolución plantea es la siguiente **¿es viable declarar de interés general un proyecto de aeropuerto cuyo proyecto todavía no ha sido autorizado?**

De ser negativa la respuesta a esta pregunta es obvio que la reforma legal a llevar a cabo para incorporar los principios de transparencia y participación en procedimientos de autorización de aeropuertos, exigirá una revisión en profundidad de todas estas

autorizaciones que permita la fusión en una sola, a modo de autorización ambiental integrada, como más adelante se razona.

3.6 Ejemplos de autorizaciones de aeropuertos

Se muestran a continuación otros ejemplos de autorizaciones de aeropuertos que intentan sortear este déficit regulatorio y las soluciones, no siempre iguales, a los problemas de armonización de estas autorizaciones con la regulación ambiental y de seguridad, y autorización del proyecto de construcción.

3.6.1 Aeropuerto de Ciudad Real

El aeropuerto Ciudad Real fue autorizado en cuanto a su construcción y declarado de interés general a un mismo tiempo mediante **La Orden FOM/3237/2002 de 18 de diciembre**. Lo primero que sorprende es su remisión a la Ley de Navegación Aérea en relación con la autorización de aeropuertos, cuando ésta no contiene regulación alguna de dicha materia, para luego redirigirse al Real Decreto 2858/1981 de 27 de noviembre sobre aeropuertos de interés general, que sí hace referencia, como hemos visto anteriormente, a la necesidad de autorización de los aeropuertos. En dicha autorización se faculta para la construcción del aeropuerto, pero sin hacer referencia a ningún proyecto concreto, pues delega su aprobación, la del proyecto, a un momento posterior, en el que deberán recogerse las especificaciones de la declaración de impacto ambiental, momento que coincidirá con la autorización de puesta en funcionamiento.

Posteriormente la ORDEN FOM/1510/2006 de 5 de mayo, declara nula la anterior al tenerse que repetir la declaración de impacto ambiental y vuelve a otorgar la calificación de interés general y autorizar la construcción, especificando de nuevo que el proyecto será aprobado posteriormente por el Ministerio de fomento y autorizado en cuanto a su puesta en funcionamiento.

Por Resolución de 30 de junio de 2006 de la Dirección General de Aviación Civil se autoriza el Proyecto de Construcción del Aeropuerto de Ciudad Real pero esta resolución, que debería contener precisamente las especificaciones de la nueva declaración de impacto ambiental, no se hace pública, en contra de lo que establece el Convenio de Aarhus, como luego veremos.

Por la Orden FOM/2612/2006, de 12 de julio, se aprueba el Plan Director del aeropuerto de Ciudad Real en la que se dice que la autorización de establecimiento fue adoptada mediante ORDEN FOM/1510/2006. Finalmente por Resolución de 17 de diciembre de 2008, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, se autoriza la puesta en funcionamiento del aeropuerto de Ciudad Real en la que se describe todas las autorizaciones obtenidas desde el punto de vista ambiental y de seguridad y en donde se establecen condiciones de la autorización.

Es decir, la autorización de puesta en funcionamiento ha sido utilizada para hacer públicas las condiciones de autorización que antes no se dieron a conocer, aunando en un solo acto lo que debería ser la autorización de la construcción y la puesta en funcionamiento.

3.6.2. Autorización del aeropuerto de Murcia

En el caso de Murcia, la Orden FOM1252/2003 de 21 de mayo por la que se autoriza la construcción del aeropuerto de la Región de Murcia y se determina el modo de gestión de los servicios, sigue igual patrón anterior, pues aunque se dice que se contempla la autorización del proyecto de construcción, no es así, pues en el acuerdo primero se determina que el *“proyecto de construcción de aeropuerto recogerá las condiciones determinadas por la declaración de impacto ambiental formulada por Resolución de 13 de mayo de 2003 y será preciso aprobarlo por el Ministerio de Fomento, que una vez terminada la construcción, autorizará su apertura al tráfico civil”*. Precisamente el Plan Director se aprueba por ORDEN FOM/1067/2006 de 29 de marzo y da a la anterior orden la condición de “autorización de establecimiento”.

Nuevamente en este caso se observa que la autorización de construcción del aeropuerto, en la que debería haberse incorporado el condicionado de la declaración de impacto ambiental no ha sido hecho pública, y la autorización del emplazamiento se hace sin previa declaración de impacto ambiental sobre la evaluación de alternativas.

3.6.3. Aeropuerto de Logroño

Mediante **Resolución de 8 de mayo de 2003, el Director General de Aviación Civil autorizó las operaciones de aeropuerto de Logroño**, es decir, acordó la puesta en funcionamiento. Antes, mediante resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras de 21 de septiembre de 1998 fue declarado de interés general, su Plan Director se aprobó por Orden del Ministerio de Fomento de 5 de julio de 2001 a la que siguió su declaración de impacto ambiental (Resolución de 17 de enero de 2002).

Aquí se repite el procedimiento de aprobar la puesta en funcionamiento como sustituta de la autorización de construcción del aeropuerto y la determinación del emplazamiento del aeropuerto previo a la declaración de impacto ambiental y por ende, sin sometimiento al procedimiento de información público.

3.6.4. Ampliación del aeropuerto de Madrid-Barajas

La **RESOLUCIÓN de 27 de enero de 2006, de la Dirección General de Aviación Civil, para la autorización de la puesta en funcionamiento de las pistas 15L-33R y 18L-36R del Aeropuerto de Madrid-Barajas** tampoco hace alusión a ninguna autorización de la construcción ni a proyecto alguno autorizado, enmarcándose esta puesta en funcionamiento tan sólo en el Plan Director del aeropuerto, aprobado por Orden de 19 de noviembre de 1999.

En dicha resolución se confunde proyecto y su autorización con la aprobación del plan Director, la declaración de impacto ambiental no se incorpora a un procedimiento de autorización del proyecto, y la puesta en funcionamiento no facilita información del objeto de la autorización ni las condiciones de funcionamiento que deberá cumplir el aeropuerto tras su ampliación.

Lo que si hace, a diferencia de las anteriores autorizaciones, es indicar las posibilidades de recurso frente a dicha resolución.

3.7. Inadecuación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental

3.7.1. Convenio de Aarhus

La tramitación de estas autorizaciones de establecimiento y de interés general contempladas en el apartado anterior, no cumplen las determinaciones del Convenio de Aarhus (y las Directivas que lo aplican) de su **artículo 6**, relativo a la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas, pues las informaciones al público en relación con la actividad autorizada, mediante anuncios en el BOE, han tenido lugar cuando la autorización ya se ha concedido, y no antes de su autorización por lo que se ha impedido su derecho a la participación en la toma de decisiones en una fase temprana, tal y como exige el Convenio cuando dice:

*Artículo 6.2.: “**Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones** respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:*

- a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;*
- b) La naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;*
- c) La autoridad pública encargada de tomar la decisión;*
- d) El procedimiento previsto, en particular, en los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:
 - i) La fecha en que comenzará el procedimiento;*
 - ii) Las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo,*
 - iii) La fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista;*
 - iv) La autoridad pública a la que quepa dirigirse para obtener informaciones pertinentes y ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas;*
 - v) La autoridad pública o cualquier otro organismo público competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas;*
 - vi) La indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que estén disponibles; y**
- e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.*

Y tampoco cumple con estos requisitos el anuncio efectuado por la más reciente y temprana de estas decisiones, la Resolución de 9 de agosto de 2007, de la Secretaría General de Transportes, por la que se admite a trámite la solicitud de establecimiento de un nuevo aeropuerto en Antequera (Málaga) porque si bien publica en una fase temprana el anuncio de la solicitud de autorización, no indica la fecha en que comenzará el procedimiento, las posibilidades que el público tienen para participar en ese procedimiento, la autoridad pública a la que el público puede dirigirse para formular preguntas, examinar la documentación y formular alegaciones, la autoridad que finalmente autorizará la construcción del aeropuerto y su actividad, ni si el proyecto de aeropuerto estará sometido a evaluación de impacto ambiental.

La no publicación de las autorizaciones –reales- de construcción de los aeropuertos, incumplen el apartado 9¹⁶ del artículo 6 del Convenio, en el que se establece el deber de los estados de informar rápidamente al público sobre la decisión adoptada respecto a la realización de la actividad, con el texto de la aprobación, acompañada de los motivos de la decisión y en los que se tenga en cuenta los resultados de la participación ciudadana.

La imposibilidad de participación del público durante la tramitación de autorizaciones para el establecimiento y declaración de interés general, contraviene el apartado 4 del artículo 6 del Convenio ¹⁷, por cuanto **el público no ha podido intervenir en una fase temprana cuando todas las opciones son posibles.**

Y esto es así porque, como ya se ha dicho, una declaración de impacto ambiental no es una autorización del proyecto, y estas, la autorizaciones de construcción de los proyectos se han llevado a cabo mediante resoluciones que no son hechas públicas, con lo que se ha impedido el control de la legalidad de estas autorizaciones, cuando todavía era posible corregirlo sin perjuicios, pues la obra todavía no se había llevado a cabo.

3.7.2. Directiva 85/337/CEE

Prácticas como las contempladas en el apartado anterior, también son contrarias a la **Directiva 85/337/CEE de 27** de junio de 1985 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al no haberse sometido el proyecto a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental en el que el público haya podido participar en una fase temprana, al no haberse incorporado las declaraciones de impacto ambiental al procedimiento de

¹⁶ Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa.

¹⁷ 4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

autorización de los proyectos de construcción y al no haberse hecho públicas las autorizaciones de los proyectos de construcción.

Ya el propio preámbulo de la Directiva dice *“que la autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente, sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente y que dicha evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el maestro de obras y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto”*

Para la aplicación de este principio se definen los términos de “proyecto” y de “autorización” sobre los que pivota toda la Directiva.

- *“Proyecto”*: la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, y otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo
- *“Autorización”*: la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar “el proyecto”.

Es evidente que todas las autorizaciones contempladas y publicadas (declaración de utilidad pública, autorización de establecimiento y puesta en funcionamiento) y la todavía no contemplada, por falta de publicación, la autorización de construcción propiamente dicha, forman parte del procedimiento mediante el cual el promotor del proyecto (maestro de obras) va definiendo y siendo habilitado, en distintas fases, para la realización final del proyecto, por lo que **todas estas fases y autorizaciones parciales deberían integrarse en un procedimiento único de autorización, abierto a la información y participación del público.**

Ante la inexistencia de un procedimiento específico de autorización de proyectos de construcción de aeropuertos, las evaluaciones de impacto ambiental llevadas a cabo hasta ahora, no han podido ser incorporadas a ningún procedimiento de autorización, y aunque se hayan publicado en el BOE, no se han incorporado a ninguna autorización que haya podido hacerse pública, por lo que se ha venido infringiendo la normativa europea -y nacional- de evaluación de impacto ambiental.

Esta ausencia de procedimiento de autorización también está generando indefensión para los afectados que no han podido revisar dichas autorizaciones, ni saber si las autorizaciones de puesta en funcionamiento se adaptan a lo previamente autorizado.

Tampoco se ha podido examinar el proyecto en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, sino tan solo la memoria resumen y el propio estudio de impacto ambiental, pues el concepto de proyecto de conjunto del aeropuerto se ha venido confundiendo con el del propio Plan Director, es decir no ha existido, como se ha visto en el ejemplo de resolución de autorización de funcionamiento de la ampliación del aeropuerto de Madrid- Barajas.



Y, además, como toda la Directiva versa sobre “*autorizaciones de proyectos*” de construcción -y otras intervenciones en el medio natural o paisaje, entre las que se han de contemplar las rutas aéreas, como más adelante veremos- resulta que en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, debido al momento en que se han llevado a cabo, la participación pública ha sido insuficiente, pues no ha tenido lugar cuando todas las opciones, especialmente en cuanto a la elección del emplazamiento, son posibles y por tanto con posibilidad de intervenir de forma efectiva en la toma de decisión final.

3.7.3 Reales Decretos Legislativos 1/2008 y 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental.

Esta necesidad de incorporar la declaración de impacto ambiental al procedimiento de autorización de construcción, en el que el público pueda participar de forma real y efectiva, también viene recogida en la legislación estatal que transpone la Directiva 85/337/CEE, el **Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio de Evaluación de Impacto Ambiental**, actualmente derogado por el *Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de Impacto Ambiental* y en particular en su Artículo 1.4.:

*“Las Administraciones **públicas promoverán y asegurarán la participación de las personas interesadas en la tramitación de los procedimientos de autorización y aprobación de proyectos** que deban someterse a evaluación de impacto ambiental y adoptarán las medidas previstas en esta Ley para garantizar que tal participación sea real y efectiva”.*

La necesidad del proyecto constructivo como objeto de evaluación, está presente no solo en el título del RDL 1/2008, sino en todo su articulado, aunque no lo defina, como sí hace la Directiva.

La publicidad de la decisión final, por la que se autorice y describa el proyecto, también es clara y determinante en el RDL 1/2008:

Artículo 15. Publicidad del proyecto autorizado.

1. La decisión sobre la autorización o aprobación del proyecto será hecha pública por el órgano sustantivo que la haya adoptado, el cual pondrá a disposición del público la siguiente información:

- a. El contenido de la decisión y las condiciones impuestas.*
- b. Las principales razones y consideraciones en las que se basa la decisión, en relación con las observaciones y opiniones expresadas durante la evaluación de impacto ambiental.*
- c. Una descripción, cuando sea necesario, de las principales medidas para evitar, reducir y, si es posible, anular los principales efectos adversos.*

2. La información a que se refiere el apartado anterior será enviada a los Estados miembros que hayan sido consultados según el [artículo 11](#).

3.8. Modificaciones legislativas para cumplimiento de normativa de evaluación ambiental y participación pública.

Como resumen de los aspectos conflictivos de los procedimientos llevados a cabo para la autorización y evaluación ambiental de proyectos de aeropuertos, se formula a continuación algunas sugerencias de reforma legislativa:

- La integración de la evaluación de impacto ambiental en los procedimientos de “autorización de proyectos” (art.2 de la Directiva 85/337/CEE) de forma que la autorización contuviera entre sus especificaciones el condicionado ambiental resultante de la evaluación.
- Como se ha informado al público tardíamente, no en una fase temprana de la toma de decisiones, como establece el artículo 6.2. y 6.4 del Convenio, para preservar este derecho se requeriría que la declaración e impacto ambiental precediera a la declaración de interés general y autorización de establecimiento, por ser estas las fases más tempranas de la toma de decisiones, y por constituir la evaluación de las diferentes alternativas de emplazamiento parte importante del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que por lo tanto ha de estar abierta a la información y participación pública, según artículo 2.1.b) del RDL 1302/1986, art. 7.1.b) del RDL 1/2008 y Anexo IV .2 de la Directiva 85/337/CEE¹⁸ en los que se determina la información que deberá hacerse constar en el estudio de impacto ambiental.
- En los aeropuertos que requiriesen plan director, si éste se aprobara antes de la primera autorización, el sometimiento a información pública resolvería el

¹⁸ Artículo 2.1. del RDL 1302/1986. Los proyectos que, según el [artículo 1 del presente Real Decreto Legislativo](#), hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental que contendrá, al menos, los siguientes datos: b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.

Art. 7.1 del RDL 1/2008 : Los proyectos que hayan de someterse a evaluación de impacto ambiental deberán incluir un estudio de impacto ambiental, cuya amplitud y nivel de detalle se determinará previamente por el órgano ambiental. Dicho estudio contendrá, al menos, los siguientes datos: b) Una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales.

Anexo III de la Directiva 85/337/CEE. INFORMACIONES MENCIONADAS EN EL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 5.2. Eventualmente, un resumen de las principales alternativas examinadas por el maestro de obras y una indicación de las principales razones de una elección, teniendo en cuenta el impacto ambiental.

problema de la determinación del emplazamiento y la evaluación ambiental de las alternativas.

- Dada la relevancia que para la seguridad de las personas tiene el conocer si el diseño cumple con las normas del Real Decreto 862/2009 de 14 de mayo, antes de la autorización de la construcción se debería emitir un informe previo vinculante de la propia Agencia de Seguridad Aérea, el cual el público debería conocer para poder formular observaciones, conforme al artículo 6.3. del Convenio, por lo que debería formar parte de los informes a incorporar al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.
- Los informes del Ministerio de Defensa vinculantes, a los que se refiere el artículo 9 de la Ley 21/2003, respecto a la autorización de proyectos de construcción, también deberían incorporarse, por el mismo motivo, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental
- Se deberían publicar las autorizaciones de proyectos de aeropuertos en las que se tomarán en consideración el resultado de las consultas y la información, garantizándose así, el derecho de los interesados a tener la posibilidad de presentar recurso ante un tribunal de justicia para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento.(art. 6.9 del Convenio)¹⁹
- Del mismo modo, cualquier modificación estructural o funcional de aeropuertos deberán someterse a los mismos requisitos de publicidad y participación pública para poder cumplir con art.6.10²⁰ del Convenio, reiterado por la Directiva 85/337/CEE y RDL 1/2008.

3.8.1 Hacia una autorización ambiental integrada de aeropuertos

Con el fin de poder facilitar la evaluación ambiental de todas las fases de la toma de decisiones que integran la autorización de aeropuertos, se debería arbitrar una sola autorización y procedimiento, siguiendo el ejemplo **de las autorizaciones ambientales integradas, reguladas por Ley 16/2002 de 1 de junio de prevención y control integrados de la contaminación**, para no dilatar el proceso de toma de decisiones y armonizar todas ellas en un solo acto, previo a la ejecución del proyecto, que permita

¹⁹ Artículo 6.9. del Convenio de Aarhus. Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa.

²⁰ Artículo 6.10. del Convenio de Aarhus. Cada Parte velará porque, cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad mencionada en el apartado 1, las disposiciones de los apartados 2 a 9 del presente artículo se apliquen mutatis mutandis y como corresponda.

valorar, antes de la puesta en funcionamiento del aeropuerto, si la construcción llevada a cabo cumple con las condiciones de autorización.

En esta autorización ambiental integrada **se incluirían también todas las autorizaciones** de ámbito estatal, local y autonómico que inciden en el aeropuerto, además de las relativas a la declaración de interés general, la seguridad operacional e informe favorable de CIDEFO (aprobación del Plan de prevención de riesgos por accidentes mayores, autorización de emisiones a la atmósfera de la Comunidad autónoma, informe municipal sobre compatibilidad urbanística, autorización de vertidos, aprobación del plan de gestión de residuos, aprobación del plan de movilidad, etc.)

El contenido de la autorización determinaría las condiciones a las que debería adaptarse la operatividad del aeropuerto y sus rutas aéreas, tales como número de vuelos, rutas, valores límite de inmisión de ruido en cada punto de las trayectorias, valores límite de emisión de gases, condiciones de vertido, plan de prevención de accidentes, plan de emergencia, plan de vigilancia y seguimiento, medidas correctoras y compensatorias, en su caso y demás condicionado ambiental establecido en la declaración de impacto ambiental.

3.8.2 .La contaminación de la atmósfera en relación con la autorización

La incidencia que las operaciones de los aeropuertos tienen sobre la calidad del aire de las poblaciones cercanas, y sobre el cambio climático, es materia que todavía no ha sido introducida en las autorizaciones de los aeropuertos, si bien actualmente el transporte aéreo, al estar incluido en el régimen del Comercio de emisiones comenzará en breve a precisar de este tipo de autorizaciones, que deberán tenerse en cuenta a la hora de autorizar un aeropuerto.

Por este motivo las autorizaciones de los aeropuertos deberían contemplar valores límite de emisión para cada uno de los diferentes tipos de gases contaminantes y con incidencia en el calentamiento global, del mismo modo que para cualquier actividad industrial, que desde hace tiempo están fuertemente sometidas a evaluaciones, controles y valores límite de emisión, por parte de las Comunidades autónomas, conforme a la **Ley 34/2007 de 15 de noviembre de calidad del aire y protección de la atmósfera**.

Dicha ley 34/2007 incluye, de forma expresa en su Anexo IV relativo al Catálogo de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera, incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, el tráfico aéreo en su apartado 0805, al estar incluido los ciclos de aterrizaje y despegue hasta una altura < 1.000 mts.

Son principios rectores de dicha ley los de prevención y corrección en la fuente, la adopción de medidas para alcanzar y mantener un nivel elevado de protección de las personas y medio ambiente y el uso de las mejores técnicas disponibles. En aplicación de dichos principios, las administraciones deberán: *arbitrar un sistema de control y garantía de calidad que asegure la exhaustividad, la coherencia, la transparencia y comparabilidad y confianza en todo el proceso comprendido desde las mediciones o estimaciones de los*

contaminantes hasta la elaboración de los informes relativos a esos contaminantes, así como la implantación de las recomendaciones derivadas de la aplicación del sistema de control y garantía de calidad (art. 5.4.)

Para poder llevar a cabo dicha información los titulares de estas infraestructuras están obligados a evaluar regularmente la calidad del aire. También **deberán los titulares respetar los objetivos de calidad del aire** establecidos en la correspondiente zonificación del territorio, por lo que **dichos valores de calidad del aire deberán ser tenidos en cuenta en los procedimientos de autorización de los aeropuertos**²¹ por las respectivas administraciones, habida cuenta del deber que tienen de adoptar las medidas necesarias para mantener y, en su caso, mejorar la calidad del aire y cumplir los objetivos que se establezcan.²² Al igual que ocurre en materia de contaminación acústica, la ley no faculta a contaminar hasta un límite, sino que obliga a mantener la buena calidad del aire allí donde se encuentre y a prohibir toda actividad cuya contaminación determine la superación de los valores límite establecidos para una zona.

La información proactiva que las Administraciones deben facilitar en este ámbito debe comprender la calidad del aire en el entorno de los aeropuertos en relación con los indicadores ambientales establecidos, así como los programas para minimizar su impacto negativo²³, programas que se deberán incluir tanto en el PSTA como en los planes directores, habida cuenta de la necesidad de integrar la protección de la atmósfera en los planes sectoriales y tomar en consideración el impacto atmosférico en las fases de diseño y autorización de planes y actividades²⁴.

²¹ Art.11.3 Ley 34/2007: La información utilizada para la zonificación a que hace referencia este artículo deberá ser tenida en cuenta por las Administraciones públicas en la elaboración y aprobación de planes urbanísticos y de ordenación del territorio, así como en la tramitación de los procedimientos de autorización de actividades e instalaciones potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

²² Art. 9.2 ley 34/2007: Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, adoptarán las medidas necesarias para mantener y, en su caso, mejorar la calidad del aire y cumplir los objetivos que se establezcan, de conformidad con lo establecido en esta Ley.

²³ Art. 8 Ley 34/2007: 1.Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, tomarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar que el público en general y las entidades interesadas tales como las organizaciones ecologistas, empresariales, de consumidores y sanitarias, reciban información adecuada y oportuna acerca de la calidad del aire, de los indicadores ambientales elaborados por el Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.1 y de los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. Esta información se suministrará de forma clara y comprensible a través de medios de difusión fácilmente accesibles, incluido Internet

²⁴ Art. 18 Ley 34/2007: 1.Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán integrar las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en la planificación, desarrollo y ejecución de las distintas políticas sectoriales. 2. En los supuestos en que las actuaciones sectoriales puedan tener efectos significativos en la conservación de la atmósfera, y sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones, las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán para que dichas actuaciones no sobrepasen los objetivos de calidad del aire establecidos y para que, en todo caso, sus posibles impactos sean

Así mismo, y como consecuencia del deber de formar y sensibilizar a los ciudadanos para que puedan contribuir a la protección de la atmósfera, las administraciones deberán fomentar el movimiento asociativo, hacer campañas de sensibilización sobre la calidad del aire y el impacto que sobre él producen las actividades y orientar al consumidor sobre los productos menos contaminantes, (art. 24 de la Ley 34/2007) lo cual, traducido a nuestro ámbito de estudio, significaría que los usuarios del transporte aéreo pudieran conocer, al comprar sus billetes de avión, en qué medida están contribuyendo a la contaminación del aire y cambio climático, pudieran comparar consumo energético y emisiones dependiendo del modo de transporte elegido para cada trayecto y pudieran elegir y premiar a las compañías y aeropuertos menos contaminantes.

Para poder llevar a cabo dicha elección responsable, además de las campañas de sensibilización es necesaria la publicación de la información pertinente en Internet, aprobar mediante ley la obligación de trasladar la información ambiental a los billetes de avión, a las autorizaciones de aeropuertos y rutas, y a las declaraciones de impacto ambiental, pues si el que contamina paga, al menos debe conocer y responsabilizarse, (mediante mecanismos que obliguen a la transparencia) de la contaminación que producen sus actos y actividades.

A favor de estas medidas se manifiesta el Convenio de Aarhus cuando su artículo 5, relativo a la recogida y difusión sobre el medio ambiente establece que

“Artículo 5.6. Cada Parte alentará a los explotadores cuyas actividades tengan un impacto importante sobre el medio ambiente a informar periódicamente al público del impacto sobre el medio ambiente de sus actividades y de sus productos, en su caso, en el marco de programas voluntarios de etiquetado ecológico o de ecoauditorías o por otros medios.”

“Artículo 5.8. Cada Parte elaborará mecanismos con objeto de procurar que el público disponga de informaciones suficientes sobre los productos, de forma que los consumidores puedan tomar opciones ecológicas con pleno conocimiento de causa.”

4. LA AUTORIZACIÓN DE RUTAS AÉREAS O AEROVÍAS Y RUIDO AÉREO

Tampoco la autorización de rutas aéreas tiene un procedimiento reglamentariamente establecido en nuestro ordenamiento jurídico (al menos de acceso público o que se haya publicado) cuando ésta es una actividad que potencialmente puede afectar al público en general y al medio ambiente, tal y como se ha visto. Sí hay sin embargo normas referidas a la definición de sus huellas acústicas y servidumbres, aunque no se contempla de forma expresa la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental el establecimiento o modificación de rutas aéreas, salvo que ésta pudiera afectar de forma

debidamente minimizados en las fases de diseño y planificación de la actuación, debiendo figurar dicha valoración en la memoria correspondiente de la actuación de que se trate.

significativa a la Red Natura 2000, como ha sucedido en el supuesto del aeropuerto de Ciudad Real.

Las decisiones sobre la aprobación de rutas aéreas vienen siendo tomadas por la Comisión Mixta del Ministerio de Defensa y Ministerio de Fomento, CIDEFO, al incluirlas dentro del procedimiento de autorización del sistema aeroportuario, en virtud del Real Decreto-Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación, que determina en su Artículo 4:

“Son funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, si bien por afectar a la aviación militar o a los intereses de la defensa nacional han de ser objeto de estudio y resolución conjunta por dicho departamento y el de defensa, las siguientes: Planificación de nuevos aeropuertos y aeródromos públicos civiles, así como las modificaciones que se precisen en los mismos o en sus instalaciones, y la concesión de autorización de aeródromos privados”.

Posteriormente el artículo 4 de la Ley 21/2003 de 7 de julio de Seguridad Aérea, al referirse a las competencias para el control del espacio aéreo, dice que esta corresponderá a los Ministerios de Defensa y Fomento, pasando a delimitar a continuación las competencias de cada uno, y determinan que al Ministerio de Fomento le corresponde el **control de la circulación aérea**, conforme a las competencias que luego desarrolla en el artículo 5, entre las que se encuentra la **“ordenación del sistema de transporte aéreo”**. Al Ministerio de Defensa le corresponde “siempre”, (según art.4.4.) el control de la circulación aérea operativa y en tiempos de conflicto armado, el control de la circulación aérea general.

A pesar de la falta de claridad sobre cual sea el significado de los términos “circulación aérea operativa” y “circulación aérea general”, lo que sí parece claro es que la ordenación del transporte aéreo, en la cual deben incluirse tanto los aeropuertos como sus rutas aéreas de aproximación y despegue, es competencia del Ministerio de Fomento, y por lo tanto es el responsable de dictar el acto administrativo correspondiente (aunque comparta la decisión con Defensa, vía informe favorable previo y preceptivo, cuando se trata de aeropuertos competencia de la Administración General del Estado). Cuando la competencia para autorizar aeropuertos es de las comunidades autónomas se precisa informe favorable “conjunto” de los Ministerios de Fomento y Defensa, conforme al artículo 9 de la Ley 21/2003.

Y como el artículo 9 de la ley 21/2003 exige autorización, no sólo para la construcción de los aeropuertos, sino también **su modificación estructural o funcional** y las instalaciones del sistema de navegación aérea, y dado que **no hay alusión alguna expresa a las rutas de aproximación y despegue**, es de presumir que su autorización se integra en el proceso decisiones que comporta la autorización de construcción y puesta en funcionamiento de un aeropuerto, pues constituyen y predeterminan la estructura funcional del aeropuerto y, por ende, sus instalaciones y operatividad, por lo que en **las autorizaciones de proyectos de construcción de aeropuertos deberían incluirse expresamente la autorización de las rutas aéreas que se van a operar desde ese aeropuerto y sus huellas acústicas.**

Los conflictos y contaminación ambientales, los riesgos de accidentes y la eficiencia de la operatividad de los aeropuertos no dependen solo de cómo se haya diseñado y planificado las obras, instalaciones y ayudas a la navegación propias de todo aeropuerto, sino también, y muy fundamentalmente, del acierto en la definición de sus rutas y de cómo se vayan a operar éstas, por lo que **han de ser evaluadas en todos sus aspectos ambientales desde la fase más temprana del diseño funcional** y planificación del aeropuerto, cuando éstas se establecen a la vez que el aeropuerto o bien siempre que se requiera una modificación de dichas rutas.

Cumplir con el Convenio de Aarhus, Directiva 85/337/CEE y el RDL1/2008 de evaluación de impacto ambiental exigirá pues una reglamentación explícita sobre el procedimiento de adopción de decisiones sobre las rutas aéreas, en el que se contemplara la participación del público real y efectiva, desde la fase más temprana en que se diseña y planifica un aeropuerto y sus rutas asociadas. Información sobre las rutas y su afección debería estar disponible al acceso público de forma proactiva y permanente, incluida su aprobación final y su estudio de impacto ambiental, de conformidad al Convenio de Aarhus.

El sometimiento a evaluación de impacto ambiental de las rutas aéreas, ya sea conjuntamente con el aeropuerto, ya sea en cualquier momento en que se tome una decisión sobre su modificación o establecimiento, se deriva de la siguiente normativa:

a) El párrafo 2 del artículo 1 de la **Directiva 85/337/CEE de 27 de junio** relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al hablar de los proyectos que por sus repercusiones importantes sobre el medio ambiente están comprendidos en la directiva, incluye no sólo los trabajos de construcción, sino también **“otras intervenciones en el medio natural, incluidas las destinadas a las explotaciones de los recursos del suelo”**. Parece evidente que la explotación de una pista y un aeropuerto -incluidos en el Anexo I de la Directiva, apartado 7.a, como proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental- es una forma de explotar el suelo al que se la ha dado uso específico para la navegación aérea, sin cuyo uso carecería de sentido, pues una pista de aterrizaje es tal, siempre y cuando permita el aterrizaje y despegue de aeronaves²⁵.

b) **La citada Ley 34/2007** de calidad del aire y protección de la atmósfera, que contempla las rutas de ascenso y despegue < 1.000mts, y las de crucero >1.000 mts. como actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera.

c) **El Convenio de Aarhus**, al enmarcar el ámbito donde debe ejercerse el derecho a la participación en la toma de decisiones que afectan al medio

²⁵ El Anexo XIV del Convenio de Chicago de 1944 que creó la Organización Internacional de la Aviación Civil, define pista como Área rectangular definida en un aeródromo terrestre preparada para el aterrizaje y el despegue de las aeronaves. Esta definición la recogen Reglamento de Circulación Aérea aprobado por Real Decreto 57/2002 de 18 de enero

ambiente, en su artículo 6, habla de “actividades” relacionadas en el Anexo I, en el que se encuentran los aeropuertos con al menos una pista de 2.100 mts., conforme a la definición de aeropuerto que hace el Anexo XIV de la OACI (área destinada a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves, en la que existan de modo permanente instalaciones y servicios con carácter público para asistir de modo regular al tráfico aéreo). Y como la actividad ordenada de un aeropuerto viene definida por las rutas aéreas y el modo en que éstas se operan, forman parte inseparable de la actividad que ha de estar sometida a procedimientos de participación pública.

d) La Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de marzo de 2002 sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios, también aborda la evaluación del ruido producida por las infraestructuras del transporte aéreo con el objetivo de introducir el concepto de “**enfoque equilibrado**” adoptado por la Resolución A33/7 de la OACI. En su considerando 12 dice que: “*La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que es una directiva horizontal que se refiere a todos los modos de transporte, ha establecido un planteamiento común para la evaluación y gestión del ruido ambiental y persigue vigilar el ruido ambiental en las grandes aglomeraciones y en las cercanías de las principales infraestructuras de transportes, incluidos los aeropuertos, poner a disposición del público información sobre el ruido ambiental y sus efectos y la elaboración por las autoridades competentes de planes de actuación para prevenir y reducir el ruido ambiental cuando sea necesario y para mantener la calidad del entorno acústico cuando ésta sea buena*”

En su considerando 13, la Directiva se remite a la Directiva 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental en lo que se refiere a la evaluación de proyectos de ampliación de infraestructuras aeroportuarias, despejándose así toda duda sobre si la evaluación de impacto ambiental de un aeropuerto debe incluir o no la evaluación del ruido de las operaciones de aterrizaje y despegue, pues, en todo caso, esta directiva es un complemento y un desarrollo específico de la anterior en la materia de estudio, hasta el punto que **en la propia declaración de impacto ambiental se puede considerar la restricción de la oferta de nuevos servicios y la retirada gradual de ciertas aeronaves como medidas correctoras del ruido**, pero para ello el procedimiento de evaluación ambiental deberá tener en cuenta la información que se especifica en el Anexo II de la Directiva 2002/30/CE.

Partiendo de que el objetivo de esta **Directiva 2002/30/CE**, según señala el art.1 es limitar o reducir el número de personas que padecen los efectos dañinos del ruido de los aviones, a la vez que un desarrollo de la capacidad aeroportuaria que sea sostenible desde el punto de vista ambiental, su Anexo II determina con que tipo de información se ha de contar para poder llevar a cabo la adopción de medidas a tal fin. A poco que uno pare en ellas, enseguida se apercibe que esta es la información que toda autorización de rutas y huellas debería tener en cuenta y ofrecer al público.

Hasta este momento no se ha podido observar, al menos como medida generalizada, que las evaluaciones de impacto ambiental de aeropuertos, a la hora de adoptar sus medidas

correctoras y evaluar el impacto acústico, se hayan provisto de información suficiente como la mínima contemplada en el Anexo II de la Directiva 2002/30/CE.

Se destacan algunas informaciones del referido Anexo que deberían figurar en todas las evaluaciones de impacto ambiental en las que se contemplen rutas aéreas así como en sus autorizaciones y medidas correctoras que posteriormente se implanten, a fin de adoptar las mejores soluciones que eviten conflictos con las poblaciones del entorno de los aeropuertos:

- Una descripción del aeropuerto, incluida información sobre su capacidad, situación, alrededores, volumen de tráfico aéreo, composición del mismo y uso de las pistas de despegue y aterrizaje.
- Detalles sobre las curvas de ruido correspondientes al año en curso y a los años anteriores, incluida una evaluación del número de personas afectadas por el ruido de las aeronaves. Descripción del método de cálculo utilizado para trazar las curva.
- Previsiones en caso de que no se adopten medidas.
- Descripción de los objetivos medioambientales para el aeropuerto y su contexto territorial.
- Evaluación de la relación coste/eficacia o costes/beneficios de la introducción de medidas específicas, habida cuenta de los efectos socioeconómicos de las medidas sobre los usuarios del aeropuerto: operadores (pasajeros y mercancías), viajeros y comunidades locales.
- Descripciones de las ampliaciones del aeropuerto (si las hubiera) ya aprobadas y programadas. Por ejemplo, aumento de capacidad, ampliación de las pistas y/o de las terminales, y composición prevista del tráfico futuro, así como crecimiento previsto.
- Examen de los posibles efectos de las medidas propuestas, desde el punto de vista medioambiental y de la competencia, sobre otros aeropuertos, los operadores y otras partes interesadas.
- Por lo que respecta a la ampliación de la capacidad del aeropuerto, beneficios de dicha capacidad adicional.
- Curvas de ruido previstas, incluida una evaluación del número de personas susceptibles de verse afectadas por el ruido de las aeronaves. Distinción entre zonas residenciales antiguas y de nueva construcción.
- Evaluación de las consecuencias y costes posibles de la inacción para reducir el impacto de un aumento de la contaminación acústica en caso de que se prevea esta circunstancia.
- Razones de la elección de la opción preferida.

Dice esta Directiva en el considerando 20, que **se garantiza la transparencia y celebración de consultas con todas las partes interesadas** y la posibilidad de un recurso (artículos 11 y 12), definiéndose en el apartado f) del artículo 2 el concepto de “**parte interesada**” como “*personas físicas o jurídicas afectadas, o que puedan verse afectadas, por la introducción de medidas de reducción del ruido, incluidas restricciones operativas, o que tengan un interés legítimo en la aplicación de dichas medidas*”. Se ha de entender pues, que las poblaciones de los alrededores de los aeropuertos y sus asociaciones vecinales tienen la consideración de parte interesada por lo que deberán

ser consultadas a la hora de establecer medidas para la reducción de la contaminación acústica de los aeropuertos y sus rutas aéreas.

Esta Directiva ha sido incorporada a derecho interno mediante el **Real Decreto 1257/2003 de 3 de octubre** y en base al mismo, se han adoptado en aeropuertos como los de Madrid- Barajas y Barcelona-El Prat **Circulares** de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen **procedimientos de disciplina de tráfico aéreo** en dichos aeropuertos, sin que de su texto resulte que se haya seguido ese procedimiento de información previa al que se refiere el Anexo II de la Directiva 2002/30/CE, y mucho menos ningún procedimiento de consultas a los afectados.

Parece pues evidente, a la vista de lo expuesto y de la normativa de aplicación, **que tanto a la hora de aprobar rutas aéreas, como de modificarlas o de establecer medidas para la reducción del ruido, las decisiones que se adopten a tal fin deben ir precedidas de un trámite de consulta a los afectados y personas interesadas, cuando la evaluación de impacto ambiental de las mismas no sea exigible.**

5. RESUMEN DE PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

5.1. Planificación territorial

Modificación de la Ley 48/1960 de 21 de julio de Navegación mediante la que se estableciera la necesidad de aprobar el PSTA y se regulara su contenido, funciones, plazo de vigencia, competencias y forma de aprobación, la necesidad de que los Planes Directores de los Aeropuertos se adapten al PSTA y en la que se fijaran objetivos concretos y claros en aras a desarrollar una planificación aeroportuaria coherente, justificada y sostenible económica, social y ambientalmente.

Definición de los criterios de sostenibilidad del transporte, la forma de cumplir los presupuestos del concepto de enfoque equilibrado, los criterios medioambientales a seguir en la toma de decisiones relativas a la aprobación de infraestructuras y actividad aeroportuaria, las posibilidades y medios de información y participación pública en la aprobación de los PSTA que garanticen la máxima transparencia y participación social.

Adecuación del actual proceso de aprobación del PSTA a criterios de transparencia, participación y sostenibilidad ambiental, permitiendo la aportación de sugerencias y opiniones al mismo de la sociedad civil y en particular de sus asociaciones y colectivos que no han sido tenidos en cuenta, todo ello mediante una adecuada publicidad en medios y BOE.

Delimitación de las competencias para su tramitación y aprobación.

5.2. Autorización de aeropuertos

5.2.1. Interés general

- Regular mediante ley las condiciones, procedimiento y efectos de la declaración de interés general de aeropuertos, en la que se incorporarán criterios de eficacia, seguridad y respeto al medio ambiente.

- La declaración de interés general se integrará en el procedimiento de autorización de la infraestructura y en todo caso tendrá lugar tras la obtención de una declaración de impacto ambiental favorable.
- La declaración de interés general se otorgará en un procedimiento abierto a la información y participación pública.

5.2.2 Planes Directores

- Definición mediante Ley, de la naturaleza, funciones y efectos respecto a terceros de los PD.
- Integración de su aprobación en los procedimientos de autorización de la construcción de aeropuertos.
- Definición de su relación y encaje con el Plan Sectorial del Transporte Aéreo.
- Definición de su vinculación con respecto a la aprobación y ejecución de los proyectos de construcción contemplados en el PD.
- Sometimiento previo a evaluación ambiental estratégica.
- Definición del procedimiento y condiciones de revisión.
- Definición del procedimiento para la aprobación de servidumbres y su reflejo en el Plan Director.
- Sometimiento a información pública.
- Publicar en el BOE, no sólo del acto que lo aprueba, sino de su contenido material, etc.
- Separación en procedimiento aparte de la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, en el que se incluirá un trámite de información pública.

5.2.3. Autorizaciones de construcción y modificación de aeropuertos

- Publicación en el BOE de las autorizaciones de construcción de aeropuertos, en cuyas autorizaciones se hará mención a las condiciones de utilización y seguridad e incorporará el condicionamiento de la declaración de impacto ambiental.
- Exigir la realización de proyectos de conjunto de todas las obras, instalaciones y funcionalidades del aeropuerto que han de ser objeto de autorización y evaluación de impacto ambiental, y posteriormente de autorización de puesta en funcionamiento.
- En relación con la certificación de la seguridad de los aeropuertos:
 - Regulación mediante ley del procedimiento de certificación.
 - Regulación mediante ley los supuestos y condiciones en los que se podrá eximir del cumplimiento de los requisitos de seguridad.
 - Incorporar los requisitos de certificación a la fase previa de planificación y autorización del aeropuerto (y consecuentemente someterlo a procedimiento de información pública) a través de un informe vinculante de la Agencia de Seguridad Aérea sobre el cumplimiento de estos requisitos en el proyecto.
 - Publicidad y acceso público a la certificación y manual del aeropuerto.
 - Publicidad y acceso público al programa de actuaciones para la adecuación de las infraestructuras y el plan de actuaciones para la ejecución del programa.
 - Desarrollar y definir los efectos, alcance y armonización del programa de actuaciones para la adecuación de las infraestructuras y el plan de

actuaciones para la ejecución del programa, en cuanto que habilitan para la ejecución de proyectos de modificación estructural de proyectos.

- Someter a evaluación ambiental estratégica el programa de actuaciones para la adecuación de las infraestructuras y el plan de actuaciones para la ejecución del programa, o en su caso, excluirlo expresamente.
- o Integrar las autorizaciones de establecimiento y de declaración de interés general en un procedimiento único y global de autorización o aprobación del proyecto de construcción del aeropuerto.
- o Establecer que la autorización de puesta en funcionamiento deberá certificar el cumplimiento de las condiciones de autorización del proyecto.
- o Publicar el inicio del procedimiento de autorización de proyectos de construcción o modificación de aeropuertos indicando toda la información que requiere el artículo 6.2. del Convenio de Aarhus.
- o Someter la decisión sobre el emplazamiento del aeropuerto al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (si no se integra en un procedimiento único de autorización).
- o Incorporar los informes de CIDEFO al procedimiento de evaluación ambiental y hacerlos de acceso público.
- o Integrar todas las autorizaciones con las que ha de contar un aeropuerto en un procedimiento y autorización únicos, a modo de autorización ambiental integrada.
- o Difundir información sobre la afección atmosférica de los aeropuertos y rutas en su entorno y cómo contribuyen a la calidad del aire y cambio climático.
- o Obligar a los operadores de rutas a informar en los billetes de avión sobre la contribución de ese vuelo a la calidad del aire del entorno y cambio climático.

5.3. Autorización de rutas aéreas y su impacto acústico

- o Incluir en la autorización de construcción de aeropuertos, la autorización expresa de rutas aéreas y sus huellas acústicas.
- o Someter a información pública y evaluación de impacto ambiental la modificación o establecimiento de rutas que no se hayan incorporado al procedimiento de autorización y evaluación de impacto ambiental de la construcción de un aeropuerto.
- o Publicar en el BOE toda autorización de modificación o establecimiento de rutas aéreas.