

I. ASPECTOS JURIDICOS DE LA CREACION DE AEROPUERTOS.

Procedimiento de obtención de las autorizaciones para la construcción y puesta en servicio del aeropuerto:

1) Autoridad competente:

El artículo 149.1.20 de la Constitución Española señala que son competencia exclusiva del Estado los aeropuertos de interés general, mientras que su artículo 148 permite a las CCAA asumir competencias sobre aeródromos. En definitiva estos artículos permiten a las CCAA reservarse competencias tanto con respecto a los aeródromos como a los aeropuertos, siempre que estos últimos no sean calificados de interés general. Conviene indicar no obstante que mientras la mayoría de las CCAA se han limitado a asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias sobre los aeródromos y aquellos aeropuertos que no sean declarados de interés general, hay otros casos como el de las Comunidades Catalana y Valenciana cuya atribución de competencias alcanza a los propios aeropuertos de interés general comprendidos en su territorio *«cuando el Estado no se reserve la gestión directa de los mismos»*¹. Podría decirse que dicha cláusula de estilo roza la inconstitucionalidad a la vista de la legislación vigente, no obstante, a pesar de una cierta ambigüedad de redacción, tal atribución de funciones no intenta abarcar una competencia absoluta sobre los aeropuertos de interés general, sino sólo con respecto a aquellas actividades y servicios que tienen lugar en el ámbito de los mismos que se enumeran en el artículo *del RD 2858/1981 sobre Calificación de Aeropuertos* y que dicha norma no declara de exclusiva titularidad del Estado, pudiendo ser asumidos por una CA.

Por lo que respecta a los aeropuertos de interés no general, es obligado señalar que, dado el tenor literal del artículo 1 del RD 2858/1981 sobre Calificación de Aeropuertos, a priori podría parecer muy difícil que un aeropuerto no sea considerado como de interés general, ya que en bastaría con que la infraestructura cumpliera alguno de los siguientes requisitos: *1) reunir las condiciones para servir tráfico internacional, 2) incidir en la ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo, 3) ser apta para ser designada como aeropuertos alternativos de los anteriores, y 4) tener interés para la defensa nacional*. En un principio el tenor literal de este artículo suscitaba dudas sobre la legalidad de una posible calificación de cualquier infraestructura de transporte aéreo como de interés no general, no obstante, la *sentencia 68/1948 del Tribunal Constitucional* indica en sus fundamentos jurídicos segundo y cuarto que la facultad del Estado para calificar los aeropuertos es discrecional, si bien el Real Decreto 2858/1981 fija unos criterios básicos para limitar dicha discrecionalidad, que a su vez en última instancia puede ser controlada por el Tribunal Constitucional. Dicha sentencia relajaría el rigorismo del artículo primero del Real Decreto abriendo la puerta a la calificación de determinadas infraestructuras de transporte aéreo como de

¹ Ver artículo: «La Participación de las CCAA y EELL en la Gestión de los Aeropuertos» de Bernardo Sánchez Pavón en la revista CEF LEGAL num. 81, Octubre 2007, así como sentencia 68/1984 de 11 de junio del Tribunal Constitucional.

interés no general, siempre que dicha calificación estuviese debidamente razonada. (A su vez ha de tenerse en cuenta la antigüedad del Real Decreto 2858/1981).

En el caso de que el aeropuerto a construir sea competencia del Estado, el procedimiento habrá de seguir su curso ante el Ministerio de Fomento de conformidad con el *artículo 5.c de la Ley de Seguridad Aérea*, en cambio, en el caso de que las competencias pertenezcan a las Comunidades que así lo hayan reclamado, la misma pertenecerá a organismo que éstas designen.

Ha de advertirse que en la práctica no todas las CCAA han asumido sus competencias en materia de infraestructuras de transporte aéreo, aunque estas estén contempladas en los respectivos estatutos de autonomía, en tales casos el órgano que tramitaría las autorizaciones pertinentes sería el estatal. En la actualidad se ha efectuado el traspaso de competencias en el caso de Cataluña, Navarra y la Comunidad Valenciana, y a su vez se encuentran a punto de culminar dicho proceso Aragón y las Islas Baleares. Otras CCAA se encuentran en curso o acaban de iniciar dicho procedimiento, y finalmente otras no lo han iniciado. Si una CA no asume las competencias contempladas en su estatuto, en ese caso la propia constitución contempla que el derecho estatal devenga de aplicación supletoria, por lo que las autorizaciones se tramitan a través de los organismos centrales.

Sin embargo, a fin de supervisar la autorización de las infraestructuras de transporte aéreo de competencia de las CCAA, cuando la tramitación del aeropuerto es competencia de las mismas, en virtud del *artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea* la CA ha de solicitar a la Administración Central la emisión de un informe vinculante previo a la autorización de la construcción del proyecto a efectos de determinar la incidencia del aeropuerto *en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general*. Dicho informe asegura el ejercicio de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por el *artículo 149.1.20 de la Constitución Española*, en cuya virtud debe controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos². La ley de Seguridad Aérea señala que si transcurren 6 meses desde la presentación de la solicitud se entenderá que el informe es favorable.

2) Tramitación:

Si el aeropuerto es de competencia estatal, el procedimiento se inicia presentando la memoria justificativa de las características, necesidad y viabilidad del proyecto junto con las alternativas del emplazamiento ante la DGAC.

Es esencial que el proyecto y la elección de las ubicaciones cumplan con la normativa técnica contenida en el ANEXO 14 de la OACI, o al menos con la versión resumida del mismo incorporada como anexo al *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 los aeropuertos de competencia del Estado*, por lo que al aspecto estrictamente aeronáutico se refiere.

² Tenor literal de la STC 68/1984 de 11 de junio, que a su vez se describe y comenta pormenorizadamente en el manual de Marcos Gómez Puente *o* Derecho Administrativo Aeronáutico.

Asimismo es vital que se tenga en cuenta la normativa medioambiental que prohíbe la construcción de proyectos en determinadas zonas de especial conservación o hábitats naturales prioritarios. En virtud de tal legislación, si ubicamos el proyecto en las proximidades de estas zonas y tras su evaluación las autoridades llegan a la conclusión de que no logrará garantizarse la adecuada protección de las mismas a través de medidas medioambientales compensatorias, a no ser que concurren razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, y no de mera oportunidad o conveniencia económica, podría no lograrse la autorización para su construcción. (Constituyen una clara muestra de legislación en ese sentido las definiciones y el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 o la Ley 9/1999 de 26 de Mayo de Conservación de la Naturaleza de Castilla La Mancha). También se hace eco de esta preocupación por la ubicación del proyecto el Manual de Planificación de Aeropuertos, (doc. 9184 de la OACI), donde encontramos recomendaciones para la selección de la ubicación de los aeropuertos. Y por último hay que tener en cuenta el Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio que aprueba la Ley de Aguas, la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas y la legislación autonómica en la materia, ante la proximidad del proyecto al dominio público hidráulico o al marítimo terrestre, dado que el proyecto no debe interferir ni ocupar el suelo asociado a cursos de agua.

Todas estas consideraciones están relacionadas con la Evaluación de Impacto Ambiental, como primer paso para la autorización del proyecto. A través de este mecanismo, las autoridades medioambientales se aseguran de que la construcción de determinados proyectos preserve adecuadamente del entorno natural, siendo los aeropuertos de al menos 2.100 metros de pista un proyecto que debe someterse a evaluación medioambiental, según dispone el Anexo 1 del Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de Enero Ley Evaluación Impacto Ambiental.

Según el procedimiento prescrito, el Ministerio de Fomento envía al Ministerio de Medio Ambiente documentación acreditativa de las características, alternativas de emplazamiento y un análisis del posible impacto del proyecto en el medio ambiente, el cual consultará a las Administraciones Públicas afectadas con el fin de que el Ministerio de Fomento pueda proporcionar al promotor del proyecto la información necesaria para formular: un estudio detallado de impacto ambiental del proyecto, la justificación de la necesidad del proyecto, medidas compensatorias para la preservación del entorno y el programa de vigilancia para la supervisar tales medidas. Una vez que el Ministerio de Fomento haya recibido dicho informe lo someterá a un proceso de información pública, tras la cual devolverá el expediente al Ministerio de Medio Ambiente para que emita la Declaración de Impacto Ambiental que será publicada en el BOE. Si tal declaración es favorable a la construcción del proyecto, (se considera que con las medidas compensatorias decididas su construcción estará en condiciones de preservar adecuadamente el medio ambiente), el Ministerio de Fomento autorizará la construcción del aeropuerto y procederá a su calificación como de interés general. Esta autorización se publicará también en el BOE. No debe terminarse este apartado sin advertir que es constitutivo de infracción muy grave el que un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental comience a construirse sin haberla obtenido, pudiendo suspenderse su ejecución a requerimiento del Ministerio de Medio Ambiente.

Una vez se ha formulado la declaración de impacto ambiental y autorizado y calificado el interés general del aeropuerto, ha de aprobarse el instrumento de

planificación del aeropuerto: el Plan Director. Este se haya regulado por el *artículo 166 de la Ley 13/199, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social* y el *artículo 101 de la ley 53/2002 desarrollado por el Real Decreto 2591/1998 de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General*. El mismo encuentra su razón de ser ante la circunstancia de que un aeropuerto no sólo ocupa una gran extensión de terreno, sino que además implica restricciones en cuanto al uso del suelo más allá de la propia superficie ocupada. Constituyen tales limitaciones las llamadas *õservidumbres aeronáuticasõ* que se aseguran de que las áreas circundantes al aeropuerto cumplan con una serie de requisitos que permitan el funcionamiento seguro del mismo, evitando la presencia de obstáculos en el trayecto de las maniobras de aterrizaje y despegue de las aeronaves o interferencias con las ayudas a la navegación. A su vez, el ruido emitido por las aeronaves y las instalaciones aeroportuarias impiden que el terreno colindante pueda destinarse a usos de vivienda, teniendo que respetarse a este respecto la extensión de las *õservidumbres acústicasõ* a la hora de construir urbanizaciones en sus proximidades. Por todo ello es necesario un instrumento que delimite la extensión máxima de terreno que previsiblemente va a ocupar el aeropuerto, definiendo: las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a tareas complementarias de éstas, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento de la instalación y las servidumbres que sean necesarias, todo ello a efectos de un adecuado uso de la superficie que ocupe el proyecto y los terrenos circundantes. El documento en el que se plasman gráficamente las áreas que constituyen el aeropuerto tiene el nombre de plano director.

El artículo 5 del *Real Decreto 2591/1998* indica que el Plan Director lo formula el ente público AENA. Es evidente que dicho reglamento no contempla la posibilidad de la construcción de aeropuertos por promotores privados, con lo que en tal caso es este promotor el que debe elaborarlo. Su aprobación corresponde al Ministerio de Fomento previo informe de la DGAC una vez elevado el mismo ante la Secretaría General de Transportes. No obstante, antes de proceder a su presentación ante el Ministerio de Fomento, el Plan Director debe ser examinado e informado por las administraciones públicas (autonómicas o locales) afectadas competentes en materia de urbanismo, y después de ellas por el Ministerio de Defensa. Su aprobación lleva implícita su declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

Por otro lado, el Plan Director constituye el plan de empresa del aeropuerto al ser una de sus principales funciones realizar la estimación de la demanda que albergará las instalaciones aeroportuarias, lo cual a su vez determina la extensión a ocupar de las mismas. Un error en la estimación de la demanda puede desembocar en necesidades adicionales de expropiación si las previsiones de demanda han sido más bajas de las previstas, o por el contrario a unas instalaciones demasiado grandes si la demanda no cumple con las expectativas, y por tanto generadoras de pérdidas.

Una vez aprobada la configuración del aeropuerto y su máxima extensión de terreno a ocupar, en aplicación del artículo 9.1 de la *Ley de Seguridad Aérea*, los procedimientos de navegación aérea del aeropuerto deberán ser informados favorablemente, antes de ponerse en aplicación, por la Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento (CIDEFO), para garantizar su compatibilidad con el espacio aéreo.

Tras la aprobación del Plan Director, instrumento de naturaleza estrictamente aeronáutica, las autoridades en materia de urbanismo han de proceder a la calificación del suelo que ocupará el aeropuerto como Sistema General Aeroportuario. Esto se consigue a través de la aprobación de un Plan Especial que se formula por el promotor, y que esta vez deberá incluir las medidas y previsiones necesarias para la explotación del aeropuerto conformes con el Plan Director, en lugar de meras directrices y estimaciones de la máxima superficie a ocupar. En virtud de este Plan Especial las administraciones competentes en materia de urbanismo no podrán incluir en el Sistema General Aeroportuario previsiones que supongan una interferencia en la explotación aeroportuaria. (Hay que precisar sin embargo que aunque el *Real Decreto 2591/1998* se refiera a Planes Especiales, en el momento de su publicación las CCAA no habían desarrollado sus competencias en materia de urbanismo, por lo que en la actualidad la denominación del instrumento de naturaleza urbanística que vaya a ser utilizado a los efectos indicados variará según la ley de la CA de que se trate). La normativa prevé que puedan surgir discrepancias entre el promotor y estas administraciones, ante lo cual se abriría un periodo de consultas entre uno y otras a fin de llegar a un acuerdo que permitiese la aprobación del plan por las mismas.

Merece la pena apuntar brevemente que la nueva ley de aeropuertos catalana simplifica la tramitación fundiendo la redacción del Plan Director y del Plan Especial o instrumento urbanístico equivalente.

Concluida esta fase de la tramitación, el promotor privado ha de pagar el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras y solicitar las licencias requeridas para la construcción del aeropuerto a diferencia de AENA, legalmente eximida de tales requisitos.

Una vez construido, el aeropuerto tiene que certificarse por AESA, (*art. 9.1.a) del RD 184/2008 de 8 de febrero que aprueba el estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea*), acreditándose así que el mismo cumple con los requisitos contenidos en 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 los aeropuertos de competencia del Estado, cuerpo legal que a su vez bebe directamente de la documentación de la OACI sobre la materia: el *Manual de Servicios de Aeropuertos*, *Manual de Certificación de Aeródromos* o *Manual de Gestión de Seguridad Operacional*, Docs. 9137, 9774 y 9859 de la OACI respectivamente. Asimismo ha de elaborarse por el gestor aeroportuario un programa de seguridad adecuado al Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil conforme con el Reglamento CE 300/2008.

Por último, tras la certificación, debe obtenerse también de AESA la autorización para su puesta en funcionamiento, la cual será publicada en el BOE.

II. DISTINCION ENTRE AERODROMO Y AEROPUERTO. TRANSICION DE UNA CONDICION A OTRA.

El artículo 39 de la Ley de Navegación Aérea define el aeródromo como: *la superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves*.

A su vez, el aeropuerto es definido por esenismo artículo de la LNA Se considera aeropuerto *todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga.*

Por otro lado, otra de las definiciones de aeropuerto más reveladora al respecto de su diferencia principal con el aeródromo puede encontrarse en *la Directiva 2009/12/CE relativa a las tasas aeroportuarias: todo terreno específicamente acondicionado para el aterrizaje, el despegue y las maniobras de aeronaves con las instalaciones anexas que esas operaciones puedan comportar para las necesidades del tráfico y el servicio de aeronaves, así como las instalaciones necesarias para asistir a los servicios aéreos comerciales*.

Dicha definición pone acertadamente de manifiesto que, a diferencia del aeródromo, el aeropuerto está íntegramente orientado al transporte aéreo comercial REGULAR, en contraposición al transporte aéreo privado, (al que también puede albergar), proporcionando dentro de su infraestructura todos los servicios requeridos por las compañías aéreas, (y el público), que no se encuentran en un aeródromo: mostradores de facturación, servicios de handling, tiendasí etc. Asimismo, por lo que a las diferencias técnicas se refiere, un aeropuerto no sólo supera en tamaño al aeródromo en virtud de la diferencia de volumen de tráfico aéreo, si no en lo que se refiere al tipo de aeronaves para el que están diseñados y sus ayudas a la navegación. (Si bien en los manuales de la OACI muchas veces se usa indistintamente el concepto de aeródromo y aeropuerto, suscitando la duda acerca de si determinadas recomendaciones son válidas para ambos, o si por el contrario la redacción de estos documentos peca de una cierta falta de precisión conceptual³).

Una de las más fundamentales diferencias entre aeródromos y aeropuertos reside en que los aeródromos no tienen la obligación legal de certificarse, tan sólo los aeropuertos, si bien los aeródromos precisan de la correspondiente autorización de establecimiento para iniciar la construcción y de la autorización de inicio de actividad para empezar a funcionar, (y por supuesto los aeródromos tampoco se califican), no obstante en estos momentos se está tramitando por la Unión Europea una determinada normativa en virtud de la cual en el futuro se obligará también a los aeródromos de uso público a someterse al proceso de certificación.

A su vez las normas técnicas de diseño *Real Decreto 862/2009 de 14 de Mayo* son de obligada aplicación en cambio tanto para el aeropuerto como para el aeródromo de uso público, es decir, aquel aeródromo que puede ser utilizado por cualquier aeronave que lo solicite, lo cual le habilita para albergar cierto transporte comercial, (pero no regular), de pasajeros, al contrario que aeródromo privado, cuyo uso está limitado a una serie de aeronaves y que escapa del ámbito de aplicación del Real Decreto referido. Como ejemplos de estas infraestructuras privadas podemos citar, entre otras: las escuelas deportivas, los aeródromos utilizados para trabajos aéreos o los helipuertos de los complejos sanitariosí etc.

³ Llama la atención sobre ello Don Esteban Regales Cristóbal en su artículo "Cuestiones Jurídicas Aeroportuarias".

El procedimiento de autorización de aeródromos de uso privado se rige por la OM 1957/66 cuya falta de desarrollo posterior desembocó en la redacción de las *Normas para Solicitar el Establecimiento de Aeródromos Privados* a disposición del usuario en la web del Ministerio de Fomento. Sin embargo, como se ha indicado en el apartado correspondiente a los aeropuertos, si la CA teóricamente competente ha asumido sus competencias y ha promulgado normativa al efecto, esta será la que se aplique para tales fines. (Aunque ahora la única legislación autonómica de referencia sea la catalana, no cabe duda de que en un futuro próximo saldrán a la luz los cuerpos legales de otras CCAA). Los aeródromos de uso público seguirían una tramitación más compleja al tener que ser habilitados para el desarrollo de transporte comercial privado, no obstante la normativa estatal no tipifica dicho procedimiento exacto, aunque puede tomarse como procedimiento de referencia el recogido por la Ley Catalana de Aeropuertos 14/2009 de 22 de julio.

A su vez es evidente que la tramitación de un aeropuerto difiere de la tramitación de un aeródromo, sea éste de uso público o no. A continuación se exponen unas breves notas ilustrativas de determinadas diferencias puntuales entre una y otra sin ninguna pretensión de exhaustividad.

Al inicio de la tramitación de un aeródromo el órgano competente en materia de transportes ha de emitir un certificado de compatibilidad del espacio aéreo a ocupar por la infraestructura que se pretende construir. Debido a que el aeródromo ocupa una extensión de terreno mucho menor y más definida que la del aeropuerto, este certificado es en un principio definitivo para el aeródromo, pero no para el aeropuerto, el cual, como ya se ha indicado, ha de repetir dicho estudio de compatibilidad una vez aprobado su Plan Director.

De otro lado, en el caso de los aeródromos, el órgano ante quien se solicita la evaluación de impacto ambiental será de ámbito autonómico y no estatal si el organismo competente en materia de transportes fuese también autonómico, (en caso contrario el organismo competente sería el Ministerio de Medio Ambiente según el *artículo 4 Ley Evaluación Impacto Ambiental*, como ya hemos visto). También en virtud del Anexo 2 de dicho cuerpo legal, cuando se pretende la construcción de un aeródromo resulta necesario consultar previamente si la evaluación ambiental del proyecto es exigida por la normativa.

En último lugar no es necesaria la formulación de un Plan Director en la tramitación de un aeródromo, informándose a las autoridades de la planificación de la infraestructura a través de diversa documentación al efecto. (Si embargo la nueva Ley de Aeropuertos Catalana dispone que el Plan Director sea emitido tanto en uno como en otro caso, lo que permite delimitar las servidumbres de las instalaciones y protegerlas de actividades constructivas posteriores a la autorización del proyecto que pudiesen interferir en las actividades aeronáuticas).

Por lo que respecta a la conversión de un aeródromo en un aeropuerto, dicha posibilidad encuentra cabida en el tenor literal del *artículo 9 de la Ley de Seguridad Aérea*, el cual prevé el cauce a seguir a efectos de obtener la pertinente aprobación de las *modificaciones* que sean realizadas en un aeródromo. Tal autorización requeriría el informe de control y vinculante del Estado que ya se ha comentado en el apartado anterior, antes de la realización de la *modificación/ampliación* pretendida, sin

perjuicio de que la tramitación en sí fuese competencia de la CA que hubiera asumido sus competencias. A su vez, puesto que no se trataría de una modificación cualquiera sino de una equiparable a la construcción de un aeropuerto, el procedimiento lógico a seguir sería similar al de una nueva tramitación de la infraestructura, por ello tendría que presentarse ante el órgano competente una declaración de impacto ambiental de las obras de ampliación, documentos descriptivos de la nueva superficie delimitadora del proyecto, la pertinente calificación del suelo por las autoridades urbanísticas afectadas, y, finalmente, un certificado de compatibilidad con el espacio aéreo, entre otros documentos.

Irene Sánchez del Río Moreta.

Letrada del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid especializada en derecho aéreo.