Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

Apéndice A
ANALISIS DE LOS ASPECTOS JURIDICOS EN LA FORMACION Y EJECUCION DEL PLAN DIRECTOR

APENDICE A.1

COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS

La concurrencia de la competencia estatal sobre obras de interés general y la competencia autonómica y local en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en especial los aeropuertos.

A.1.1 Planteamiento de la cuestión

El artículo 166 de las Ley 13/1996 de 30 de diciembre establece :

> 1.- El Ministerio de Fomento delimitará para los aeropuertos de interés general una zona de servicio que incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a las tareas complementarias de ésta y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto y **aprobará el correspondiente Plan Director** de la misma en el que se incluirán, además de las actividades contempladas en el artículo 30 de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960 (RCL 1960\1041, 1259 y NDL 22247), los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del mismo.
>
> 2.- Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria.
>
> Dicho sistema general aeroportuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, que se formulará por AENA, de acuerdo con las previsiones contenidas en el correspondiente Plan Director y se tramitará y aprobará de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable.

La autoridad urbanística competente para la aprobación del Plan Especial dará traslado a AENA del acuerdo de aprobación provisional del mismo para que dicho organismo se pronuncie en el plazo de un mes sobre los aspectos de su competencia, un caso de desacuerdo entre ambas autoridades se abrirá un período de consultas por un plazo de seis meses y si, al término del mismo, no se hubiere logrado un acuerdo expreso entre ellas sobre el contenido del Plan Especial, se remitirá el expediente al Consejo de Ministros al que corresponderá informar con carácter vinculante.

3.- Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1, b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.

El régimen jurídico establecido en el artículo 166 de la Ley 13/1996 para los planes directores de los aeropuertos de interés general es el resultado de un proceso largo y complejo. Su inicio puede localizarse en la LS de 1956 pero resulta innecesario remontarse hasta esa ley y suficiente iniciar el análisis a partir de la LS de 1976. Al igual que la primera es también una ley preconstitucional y este es un hecho determinante para comprender la inadecuación de sus mecanismos de coordinación del ejercicio de las competencias de los entes que integran los tres niveles de poder territorial que precisan del uso de suelo. Es precisamente esa inadecuación la que explica la actual regulación de la construcción, uso y explotación de los aeropuertos y la que origina el proceso paulatino que conllevará el establecimiento de un régimen jurídico específico para la ejecución de las competencias estatales para cuyo ejercicio precisa del uso de suelo.

En la LS de 1976 la coordinación de la actuación administrativa que precisa del uso del suelo se establece a un doble nivel : el del planeamiento territorial y urbanístico y el del control de los actos de edificación y uso del suelo.

En el nivel de la planificación de la actuación administrativa, el instrumento de coordinación es el plan director territorial de coordinación:

- El plan director territorial de coordinación según reconoce la doctrina y la jurisprudencia no se integra en el planeamiento urbanístico, entendiendo por tal aquel que determina de manera precisa en todo el territorio el contenido del derecho de uso y edificación de acuerdo con el estatuto legal de los derechos y deberes de los propietarios en cada clase de suelo y cuya aprobación es de carácter necesario para dotar de contenido a la propiedad del suelo, es decir de un concreto aprovechamiento urbanístico y de unas concretas cargas como requisito para patrimonializarlo .

- El plan director territorial de coordinación es un instrumento de ordenación territorial al servicio de la planificación económica y social y de la coordinación de las diversas actuaciones públicas que precisan de suelo y cuyas determinaciones, de existir el plan director territorial, vinculan al planeamiento urbanístico.

- En el período preconstitucional el plan director lo aprueba definitivamente el Consejo de ministros y el planeamiento urbanístico el Ministro del ramo o los órganos de la Administración periférica del Estado. En el primer caso el procedimiento garantiza la participación de las Administraciones y entes afectados (artículos 29 y 30) y en el segundo el procedimiento se caracteriza por su carácter bifásico que resulta del hecho que las aprobaciones inicial y provisional corresponde a los entes locales. Dada la existencia en 1976 de únicamente dos niveles en la distribución territorial del poder público, a nivel de ordenación territorial y planeamiento urbanístico, la LS de 1976 configura un modelo cerrado que resuelve coherentemente el ejercicio de las competencias de los distintos sectores de la Administración del Estado y de los entes locales.

A nivel de control de los actos de edificación y uso del suelo y para el caso de disfunciones entre las determinaciones del planeamiento urbanístico y las necesidades públicas que una determinada Administración, en su ámbito competencias, entendiera preciso satisfacer, se resuelven por el mecanismo previsto en el artículo 180 de la LS de 1976. Este precepto establece que los actos sometidos a previa licencia con carácter general, definidos en el artículo 179, también están sometidos a licencia municipal, cuando los realicen o ejecuten entes públicos diferentes del municipio. Este precepto permite la sustitución - cuando lo exijan razones de urgencia o de excepcional interés

público - de la licencia municipal por un informe de conformidad o disconformidad de las obras con el planeamiento urbanístico y, en el caso de disconformidad, permite al Consejo de Ministros, una vez ponderados los intereses en juego, autorizar la ejecución de las obras y ordenar la modificación del planeamiento.

En este punto es inexcusable advertir:

- Que los planes directores territoriales de coordinación nunca cumplieron la función que les atribuyó la LS de 1976, por diversos motivos, entre ellos el principal es la creación de un nuevo nivel de poder territorial, las Comunidades autónomas, y la atribución constitucional a éstas de la competencia de ordenación territorial y la consiguiente de aprobación de los planes directores territoriales previstos en la legislación urbanística. Ello conllevará, además, la aprobación de leyes autonómicas de política y ordenación territorial que atribuirán competencias a la Comunidad autónoma para aprobar planes de ordenación territorial alternativos, pero con idéntica finalidad, a los planes directores territoriales La consecuencia será la imposibilidad de coordinar, cuando no exista acuerdo y a través de los instrumentos de ordenación territorial, las actuaciones del Estado que se fundamentan en competencias que la Constitución le atribuye como exclusivas y que precisan del uso de suelo, con las competencias autonómicas y locales.

- Que los municipios son y han sido los entes competentes para otorgar las autorizaciones que permiten comprobar la adecuación de los actos de edificación y uso del suelo. Desde principios de siglo ha estado competencia municipal el control - como mínimo por medio de una comunicación para determinar la conformidad de la obra o actividad con el planeamiento - de los actos de edificación y uso del suelo realizados por entes públicos no municipales, hasta la aprobación del artículo 244 del Texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 que, en el apartado 1 no elimina, pero pretender restringir, esta intervención, cuando establece : "Los actos mencionados en el artículo 242 que promuevan los órganos de las administraciones públicas o entidades de derecho público que administren bienes están igualmente sujetos a licencia municipal, si la legislación aplicable lo requiere". Es decir, en caso

de silencio de la normativa sectorial, no seria exigible la licencia municipal. Este último cambio de orientación, no tiene trascendencia, ya que el artículo 244.1 ha sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

La imposibilidad de coordinar la actuación administrativa del Estado, de las Comunidades autónomas y de los entes locales que precisa de suelo a través de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística previstos en la Ley del Suelo de 1976 y el profundo arraigo que tiene la exigencia de licencia municipal en nuestro derecho, harán muy compleja la solución del problema del ejercicio de las competencias estatales que precisan del uso de suelo. Todo la coordinación debe articularse sobre una norma preconstitucional, como es el artículo 180 de la LS de 1976, aprobada en un contexto de la distribución territorial del poder público totalmente distinto del que resulta del diseño constitucional.

De ello van a resultar tres hechos fácilmente constatables:

- El Estado pretende resolver la cuestión a través del artículo 244.1 de la LS de 1992 pero el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997 declarará inconstitucional el precepto y al definir la competencia estatal sobre urbanismo cerrará definitivamente la posibilidad que sea la legislación urbanística aprobada por el Estado después de la Constitución la que establezca el sistema de resolución de conflictos en el ejercicio de competencias estatales que precisan del uso del suelo;

- El Estado aprobará leyes que resolverán la concurrencia de competencias estatales sobre cada sector concreto y las autonómicas y locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo y

- Los conflictos ante el Tribunal Constitucional y los Tribunales contenciosos-administrativos se multiplican.

Esta proceso tiene sin embargo un punto final: la STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998 dictada en los recursos de inconstitucionalidad 522/1993, 525/1993, 548/1993 y 551/1993 sobre con determinados preceptos de la ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del estado y de la marina mercante.

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

A.1.2 Los aspectos de mayor relieve para acreditar que el Plan Director del Aeropuerto es el instrumento jurídico que resuelve la concurrencia de competencias estatales sobre aeropuertos de interés general y las competencias autonómicas y locales en materia de ordenación del territorio y urbanismo

En relación a los tres hechos destacados en el apartado anterior, debe señalarse :

A.1.2.1 El artículo 244.1 de la LS de 1992 no había sido declarado inconstitucional cuando se aprueba el artículo 166 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, pero la declaración de inconstitucionalidad no es un obstáculo para que la resolución de la concurrencia de competencias deba realizarse a través del procedimiento previsto en esta norma sectorial.

Es necesario detenerse en las consecuencias que tiene la declaración de inconstitucionalidad sobre la única previsión legal dictada con una clara intención de ampararse en la redacción del artículo 244.1, que es precisamente el artículo 166 de la Ley 31/1996, relativo a obras y actividades en aeropuertos.

La solución se encuentra en el ordenamiento vigente. El artículo 166.3 de las Ley 13/1996 de 30 de diciembre establece :

> 3.- Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1, b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.

El artículo 10 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, que desarrolla este apartado del artículo 166, a su vez, establece:

> Artículo 10. Ejecución de obras en el recinto aeroportuario.

1.-Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.

Dichas obras deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente, a cuyo efecto los proyectos deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial o instrumento equivalente a que se refiere el artículo 8, las obras que realice Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del aeropuerto, o, en defecto de éste, realizarse dentro de la zona de servicio determinada y delimitada conforme a lo establecido por la disposición transitoria única de este Real Decreto.

2. Las obras realizadas en el dominio público aeroportuario en virtud de autorización o concesión no eximen a sus promotores de la obtención de los permisos, licencias y demás autorizaciones que sean exigibles por las disposiciones vigentes. El proyecto de construcción deberá adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario y a él se acompañará un informe de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea sobre la compatibilidad con el plan especial o, en otro caso, sobre la necesidad de las obras y su conformidad con el Plan Director del aeropuerto.

La plena legitimidad de la regulación del precepto reglamentario, que excluye la aplicación del artículo 244 de la LS de 1992, puede sintetizarse en las siguientes consideraciones:

- el precepto legal excluye el control preventivo municipal ;

- las construcciones y edificaciones constitutivas de la obra de interés general no son objeto de regulación a través del planeamiento urbanístico ni las facultades de uso y edificación resultan de la legislación y el planeamiento urbanístico sino de la Constitución, del artículo 166 de la Ley 13/1996 y del plan director del aeropuerto;

- la defensa y la valoración de los intereses autonómicos y locales y de la competencias que resultan de los mismos se produce en el procedimiento de aprobación del plan director del aeropuerto y

- el plan director del aeropuerto ha de precisar las obras que pueden y deben calificarse como de interés general, sin perjuicio de la posterior calificación de todo el perímetro delimitado por el plan director como sistema general aeroportuario y de la aprobación de un plan especial que regule los usos urbanísticos e integre las decisiones estatales relativas a las obras de interés general.

A.1.2.2 La regulación de la legislación sectorial en lo relativo a la adecuación al planeamiento urbanístico de las obras efectuadas por entidades públicas no municipales (legislación de costas, legislación de ferrocarriles, legislación de carreteras y legislación de puertos) confirma que la concurrencia de competencias se resuelve a través de los procedimientos específicos que estas normas establecen.

En relación al dominio público estatal y a las grandes obras de infraestructura de competencia estatal, el legislador ha optado por establecer mecanismos de coordinación, entre el ejercicio de sus competencias y las concurrentes autonómicas y locales en materia de urbanismo, alternativos al artículo 180 de la LS de 1976 y 244 de la LS de 1992. El punto común de estas normas es acudir al concepto constitucional de obras de interés general, que por tratarse de una competencia exclusiva del Estado no son susceptibles de ordenación a través del planeamiento urbanístico, sino que deben coordinarse con el planeamiento urbanístico. Se trata de competencias concurrentes, pero no puede olvidarse que en caso de conflicto o desacuerdo entre los titulares de la competencia debe señalarse cual es la prevalente: de la legislación examinada se desprende, al igual que de la última doctrina del Tribunal Constitucional, que la competencia prevalente es la de titularidad estatal. Esa prevalencia no se manifiesta ya a

través del procedimiento establecido en el artículo 180 de la LS de 1976 y 244 de la LS de 1992, sino de los procedimientos creados por la norma sectorial (extremo que acreditan de manera indudable las leyes de carreteras y puertos del Estado).

A.1.2.3 Los conflictos ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional se multiplican y la STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998 dictada en los recursos de inconstitucionalidad sobre determinados preceptos de la ley 27/1992, de 24 de noviembre, de puertos del estado y de la marina mercante, establece criterios de carácter definitivo que avalan el contenido del artículo 166 de la Ley 13/1996 y de la norma reglamentaria que lo desarrolla

A.1.2.3.1 La jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el control municipal de las obras y actividades que llevan a cabo los entes públicos

Hemos de advertir que solo con relación a las carreteras se puede entender que hay una jurisprudencia unánime relativa al hecho que no es necesario control municipal para ejecutarlas, y se debe advertir también que son excepcionales las sentencias que excluyen el control municipal en relación a las obras que realiza la Administración del Estado o de los entes vinculados o dependientes de ésta. Todo ello da una mayor relevancia a la resolución de la cuestión que nos ocupa que acabará estableciendo STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998

La posición del Tribunal Supremo es:

a) El punto de partida o idea rectora es que todas las obras requieren licencia previa del ayuntamiento respectivo, con independencia de otras competencias concurrentes y sin que trascienda la naturaleza dominical o patrimonial del suelo.

b) A pesar de la afirmación anterior, en general, las obras promovidas por el Estado y las comunidades autónomas que excedan el ámbito espacial de un municipio, es decir, las denominadas "de ordenación territorial", no necesitan esta licencia, puesto que lo expresado en el apartado a) es una tendencia que admite excepciones, que pueden explicarse según el caso concreto y que impiden realizar una formulación general, que solo se acepta con carácter indudable para carreteras y autopistas.

c) El resto de las obras del Estado o de la comunidad autónoma, es decir, las denominadas obras "urbanísticas", requieren licencia o informe de conformidad o disconformidad.

d) Hay un supuesto especial de exclusión de las obras a la sumisión a la licencia municipal, fundamentada en el hecho que son obras que provocan la creación de terrenos ganados al mar y que hasta el final del proceso no integran el término municipal y, por este motivo, se encuentran excluidas de la licencia del ente local.

En toda esta evolución se pone de manifiesto que hay una cierta artificialidad en la distinción entre "ordenación territorial" y "ordenación urbanística", respeto a la cual es interesante recordar la posición del Tribunal Constitucional, que en la citada sentencia 149/1991, de 4 de julio, relativa a la Ley de costas, afirma que son escasas las precisiones sobre el concepto de ordenación del territorio, y que finaliza concluyendo que la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo adquiere auténtico sentido en la fase de planificación.

A partir de las anteriores conclusiones ya se advierte que la competencia del Estado no puede articularse desde la diferenciación entre obras de ordenación del territorio y obras urbanísticas ni tampoco por el hecho de que obras de gran importancia para la sociedad puedan ser impedidas por la voluntad de un municipio. La solución no es otra que la distribución constitucional de competencias y la atribución de una concretas a favor del Estado con el carácter de exclusivas. Dado que esa es la solución de la cuestión es lógico que dicho planteamiento haya sido establecido en sede del Tribunal Constitucional y que el Estado decidiera aprobar legislación específica que estableciera el carácter prevalente de su competencia y articulara procedimientos de coordinación administrativa alternativos al previsto en el artículo 180 de la LS de 1976, en materia de puertos y aeropuertos, tomando como referencia la legislación de carreteras, que ha sido la única que en los conflictos ante el Tribunal Supremo ha permitido a éste afirmar que las autopistas, autovías y carreteras estatales no son objeto de ordenación a través de planes urbanísticos ni tampoco susceptibles de control a través de los autorizaciones que tienen como finalidad acreditar que uso y edificación se adecua a dicho planeamiento urbanístico.

A.1.2.3.2 La posición del Tribunal Constitucional, anterior a la STC 40/1998, de 19 de febrero de 1998

A.1.2.3.2.1 La reserva a favor del Consejo de Ministros de las competencias establecidas en el artículo 180 LS de 1976 una vez asumidas la competencias de urbanismo por parte de las Comunidades autónomas

Se desprende de la doctrina del Tribunal constitucional que de no existir una norma sectorial que establezca el modo de coordinar el ejercicio de las competencias estatales exclusivas que se proyectan sobre el territorio de una Comunidad autónoma con las de ordenación territorial y urbanismo de las que es titular ésta, el Estado puede acudir al mecanismo previsto en el artículo 180 de la LS de 1976, ahora 244 de la LS de 1992, a pesar de haber asumido la Comunidad Autónoma las competencias sobre urbanismo.

A.12.3.2.2 El alcance, en el orden constitucional, de las competencias que derivan de la titularidad del dominio público y de la titularidad de la competencia sobre ordenación de territorio y urbanismo

A nuestros efectos, de la doctrina constitucional, en especial la que resulta de la STC 149/1991 que resuelve los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Costas, se desprende que no son las competencias que ostenta el Estado como titular del demanio público estatal las que justificarán que los usos y edificaciones que se realizan sobre el territorio deban someterse o no al planeamiento urbanístico.

Ello da mayor relevancia, a los efectos que aquí interesa, al contenido del artículo 111 de la Ley de Costas declarado constitucional; por una parte, porque no admite en su apartado segundo la suspensión administrativa de las obras de interés general; por otra, porque, en el apartado tercero, establece: "La Administración del Estado quedará exenta del pago de tasas por la expedición de licencias que sean exigibles de acuerdo con la legislación urbanística".

Es decir que las obras sean de interés general es lo que impide el control municipal, sin perjuicio que para todo tipo de obras, entre las amparadas por al Ley de Costas, resulte exenta la Administración del Estado del pago de tasas por las licencias que de acuerdo con la legislación urbanística deba obtener antes de iniciar obras o usos del suelo. Con ello ya se advierte la diferencia entre obras realizadas en el dominio público estatal

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertos

sometidas al control municipal para comprobar su adecuación al planeamiento urbanístico y las obras públicas de interés general.

Desde la perspectiva tributaria debe recordarse, con carácter general, que el artículo 101 de la Ley de Haciendas Locales ha sido modificado por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social. En concreto por el apartado 26ª del Artículo 18 "Modificación de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales", que establece:

26.º Se modifica el artículo 101 que queda redactado como sigue:
«Artículo 101.
1. El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

2. Está exenta del pago del Impuesto la realización de cualquier construcción, instalación u obra de la que sea dueño el Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, que estando sujetas al mismo, vaya a ser directamente destinada a carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, saneamiento de poblaciones y de sus aguas residuales, aunque su gestión se lleve a cabo por Organismos Autónomos, tanto si se trata de obras de inversión nueva como de conservación».

A.1.2.3.3 La STC 40/1998, de 19 de febrero que resuelve recursos de inconstitucionalidad formulados contra determinados preceptos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado, establece los criterios definitivos para resolver la concurrencia entre la competencia estatal sobre obras de interés general y la autonómica y local en materia de ordenación del territorio y urbanismo

La doctrina del Tribunal Constitucional reseñada y en especial la posición de Tribunal Supremo otorgan una enorme relevancia a la STC 40/1998. La Ley de Puertos aborda el régimen jurídico de una obra pública que no necesariamente ocupa suelo de distintos municipios y habitualmente se integra en la trama urbana - en el seno de la ciudad -. Además cuando se aprueba, el Tribunal Constitucional ya ha establecido que el titulo de

dominio público estatal, no excluye la intervención de las Administraciones competentes en materia de urbanismo.

La alternativa del legislador - que construye un sistema de planificación del puerto y de control de las obras vinculadas con la actividad portuaria sustentado sobre el puerto como obra pública y la actividad portuaria como competencia estatal - significa un cambio de perspectiva que altera los criterios del debate. Para decirlo gráficamente nos alejamos de las tesis de la Ley de costas para aproximarnos a las de la Ley de carreteras.

El test de constitucionalidad tendrá un efecto derivado de enorme importancia para los aeropuertos, dado que de los numerosos conflictos planteados en sede del Tribunal Supremo en relación al control municipal de las obras en estos, antes de la vigencia del artículo 166 de la Ley 13/1996, han tenido como resultado una afirmación sistemática de la necesidad de licencia o informe municipal de conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico.

En definitiva la STC 40/1998 establece una doctrina determinante para ponderar el alcance y contenido del artículo 166 de la Ley 31/1996, dado que examina la constitucionalidad de la Ley de Puertos, la regulación de la cual es el resultado de un largo proceso legislativo y de interpretación jurisprudencial, en relación a las limitaciones que para el ejercicio de las competencias estatales resultan de la titularidad autonómica y local de competencias en materia de urbanismo.

La Ley de Puertos establece que el puerto es una obra pública de titularidad estatal (que delimita el dominio público estatal), lo que comporta que en lo relativo a su construcción, ampliación, mantenimiento y gestión esta competencia estatal concurre con la de urbanismo de titularidad autonómica y local.

La primera cuestión a destacar resulta del hecho que la construcción del puerto no se condiciona ni exige amparo en planeamiento urbanístico. En relación a la zona de servicio, el artículo 15.1 de la Ley, establece un instrumento de ordenación, denominado plan de utilización de los espacios portuarios, que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto.

Este plan de utilización de los espacios portuarios es el antecedente legislativo del plan director del aeropuerto previsto en el artículo 166 de la Ley 31/1996. En relación a este

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas Aeroportuarios

plan de utilización de los espacios portuarios debe destacarse en primer lugar que todo y preverse que el planeamiento urbanístico deberá calificar el puerto y su zona de servicio como sistema general portuario y que el sistema general portuario debe ser desarrollado por un plan especial aprobado por las autoridades urbanísticas competentes, en el artículo 19.2 de la Ley, se afirma que, en el caso de no haberse aprobado este plan especial las obras e instalaciones que realicen las autoridades portuarias en el dominio público de su competencia han de ser compatibles con las planes de utilización de los espacios portuarios.

La Ley en el artículo 18 y una vez aprobado el plan de utilización de los espacios portuarios obliga, como hemos dicho, que los planes generales califiquen la zona de servicio del puerto como sistema general portuario. El hecho de incluir tan sólo la zona de servicio deriva de la posición ya delimitada y sin fisuras del Tribunal Supremo relativa a que las obras de construcción de los puertos no precisan de licencia municipal ni son objeto de ordenación urbanística, por tratarse de obras que se realizan sobre terrenos que se ganan al mar y que en el momento de construirse el puerto no integran el término municipal.

La zona de servicio a su vez es aquella que incluye las superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de sus actividades, las tareas complementarias de aquellas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria.

En el artículo 18 se establece que deberá formularse un plan especial o instrumento equivalente promovido por la Autoridad portuaria y aprobado por la Administración urbanística competente, respecto del cual se establecen cautelas y trámites específicos de enorme significación para valorar el alcance de la competencia estatal.

En concreto el artículo 18 de la Ley señala que en el supuesto que la Administración portuaria se pronuncie negativamente sobre la propuesta de la Administración competente en materia de urbanismo, ésta no podrá proceder a la aprobación definitiva del Plan Especial, sino que deberá hacer las consultas necesarias a la autoridad portuaria al objeto de alcanzar un acuerdo expreso. En caso de persistir el desacuerdo durante un período de seis meses desde el pronunciamiento negativo de la autoridad portuaria, corresponde al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante sobre el proyecto de plan especial.

Para cerrar la posición del Estado en relación al uso y edificación del sistema portuario el apartado 3 del artículo 19 señala que las obras de nueva construcción, reparación y conservación que realicen las autoridades portuarias en el dominio público portuario no están sometidas a los actos de control preventivo previstos en el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, porque constituyen obras públicas de interés general.

La importancia de la sentencia que examinamos resulta de la declaración de plena constitucionalidad del sistema establecido en la Ley de Puertos. Obsérvese que en el procedimiento de integración del ejercicio de los titulares de competencias concurrentes el Estado mantiene una posición claramente prevalente que le permite imponer en caso de discrepancia su criterio y cuando no se ha desarrollado plenamente el planeamiento urbanístico actuar amparado únicamente en el Plan de utilización de los espacios portuarios.

El anterior hecho reitera la conclusión que sostenemos, relativa a que los planes no urbanísticos, en un caso portuarios y en otro aeroportuarios, son directamente ejecutivos y no precisan, como condición necesaria, de la aprobación del planeamiento urbanístico que establece el sistema general y lo desarrolla, para poder llevar a cabo las obras e instalaciones necesarias para el correcto funcionamiento, bien del puerto, bien del aeropuerto, como consecuencia de tratarse de obras públicas de interés general de titularidad estatal y cuya competencia y ejecución también corresponde al Estado de acuerdo con el reparto constitucional.

La exigencia de adaptar el planeamiento urbanístico y de desarrollarlo a las previsiones del plan de utilización de espacios portuarios o, en nuestro caso, del plan director del aeropuerto, no obedece a la lógica de la exigibilidad del planeamiento para poder ejercer el derecho de uso y edificación, sino a la lógica de coordinar la ordenación territorial y la ordenación urbanística con las obras de interés general de tal modo que en el espacio y ámbito que el Estado decide debe existir la obra de interés general, se pueda establecer una ordenación coherente con el conjunto de determinaciones urbanísticas del territorio y coherente con los intereses no estatales sino locales y supralocales que concurren en el ámbito territorial y en su entorno. En definitiva se aproxima a la función de los planes directores territoriales que instituye la LS de 1976 pero para un ámbito sectorial limitado y dentro de éste para una obra concreta.

Llegados a este punto debemos analizar las consideraciones y fundamentos jurídicos del Tribunal Constitucional para validar la ordenación prevista en la Ley de Puertos. La constitucionalidad del artículo 15 se analiza en el apartado III "dominio público estatal" y en el apartado IV "ordenación del territorio".

En primer lugar debe examinarse el fundamento jurídico 32 cuando se analiza la constitucionalidad del artículo 3.6 de la Ley de Puertos del Estado según el cual estos "podrán incluir en su ámbito espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando estas tengan carácter complementario de la actividad esencial, o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales o exposiciones, siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario".

Los recurrentes alegan que la inclusión de estos espacios como zona de servicio del puerto y como sistema general portuario los somete al régimen peculiar de los puertos estatales y los excluye de las facultades autonómicas y municipales.

El Tribunal Constitucional afirma que ello no es una conclusión necesaria dado que el precepto autoriza la existencia de estas actividades y equipamientos pero no las impone. En palabras del Abogado del Estado "la posibilidad de que existan o no dependerá, en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente".

Se vuelve a observar el diferente objeto de regulación propio del plan de utilización de los espacios portuarios y del plan especial de ordenación del espacio portuario.

En palabras del TC:

Estamos, en definitiva, ante uno de los supuestos en los que la competencia exclusiva estatal permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 149/1991 y 36/1994). Alguna dificultad mayor plantea el hecho de que el plan de utilización incluya también «los usos previstos para las diferentes zonas del puerto» (art. 15.2 L.P.M.M.). No obstante, y como señala el Abogado del Estado, este precepto debe conectarse con el art. 18 de la Ley, en el que se regula la aprobación del plan especial, verdadero instrumento para la ordenación urbanística del puerto. El plan de utilización no supone sino la previsión, a grandes rasgos, de los distintos usos portuarios, exigiendo además el precepto que ahora analizamos que se

incluya «la justificación de la necesidad o conveniencia de dichos usos»; no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones afectadas, pues, como acaba de señalarse, tales competencias se ejercitan a través del plan especial, instrumento específicamente diseñado «para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario» y que, con las limitaciones que de inmediato veremos, es aprobado por las Administraciones urbanísticas competentes.

El Tribunal Constitucional examina el artículo 15 por su conexión con el artículo 3.6 y afirma que la competencia sobre puertos se extiende a la realidad física de estos y a las actividades portuarias pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en el recinto portuario y, en consecuencia, no se entiende porque deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades (pesca, organización de ferias, etc.) pueden corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas.

En cuanto a la posibilidad de realizar obras sin aprobarse previamente el plan especial, el Tribunal Constitucional afirma que "en estos supuestos el plan de utilización sigue sin ser un plan urbanístico en sentido estricto, de manera que en él no se contiene una completa delimitación a los efectos urbanísticos de los distintos usos del territorio afecto al puerto, sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios, distribución que, por otra parte, debe, asimismo, ser respetada por la Administración urbanística competente al elaborar el Plan Especial ; de otro, porque se trata de una cláusula residual, justificada por la necesidad de ordenar los espacios del puerto en tanto no se haya aprobado dicho plan ; fuera de este supuesto, el plan de utilización quedará sustituido por el plan especial al que según lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley de Puertos, deberán adaptarse las obras que realicen las autoridades portuarias en el dominio público portuario."

El otro aspecto de interés se examina en el fundamento jurídico número 38, en el que el Tribunal Constitucional afirma la Constitucionalidad del artículo 18.2 que establece para el caso de desacuerdo entre la Administración urbanística y la Autoridad portuaria, un informe vinculante del Consejo de Ministros. Afirma que "en última instancia, la competencia exclusiva del Estado sobre determinados puertos hace, en estos supuestos en los que está en juego el ejercicio de dicha competencia, su decisión deba prevalecer e

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeródromos

imponerse a las demás entidades territoriales afectadas, aunque, volvemos a insistir, la necesidad de acuerdo y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros solo se produce respecto a aquellos aspectos que son de competencia de la Autoridad portuaria". El Tribunal Constitucional matiza que los espacios destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones en el supuesto que se hayan previsto de acuerdo con el artículo 3.6, no conforman aspecto de competencia estatal y por tanto su ordenación no puede venir condicionada por el informe vinculante del Consejo de Ministros.

La STC 149/1998 de 2 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 4/1990, de 31 mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco reitera la doctrina de la STC 40/1998. La STC de 18 de marzo de 1998 que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 25/1988, de 29 julio, de Carreteras, acredita la constitucionalidad de procedimientos alternativos a la coordinación que resulta del artículo 180 de la LS de 1976 y del artículo 244 de la LS de 1992.

APENDICE A.2

NATURALEZA Y CONTENIDO DEL PLAN DIRECTOR

La naturaleza jurídica y contenido del Plan Director del Aeropuerto de Barcelona

A.2.1 Consideraciones generales

El artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, establece el régimen jurídico de los instrumentos de ordenación de un aeropuerto de interés general. Este instrumento de ordenación es de naturaleza, según señala el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, estrictamente aeroportuaria y no urbanística. El artículo 166 de referencia establece asimismo la necesidad que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana y establece, expresamente, que estos instrumentos urbanísticos no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos clasificados de interés general.

El artículo 166 da respuesta a la incardinación de las competencias estatales previstas en el artículo 140.1.20, sobre obras de interés general, en el marco competencial establecido en el artículo 148 que atribuye competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Esta incardinación, como hemos examinado, ha sido resuelta, de manera progresiva, por vía legislativa y por vía de la doctrina del Tribunal Constitucional, en los diversos ámbitos donde el ejercicio de competencias estatales para la ejecución y materialización de obras de interés general o utilización del dominio público estatal debían ser coordinadas con las competencias autonómicas o locales en materia de urbanismo.

Ha de observarse en primer lugar que del tenor literal del precepto se deduce la consecuencia lógica que primero existe un plan director del aeropuerto y que el planeamiento urbanístico, para el caso de no delimitar ya todo el ámbito definido y objeto de ordenación por el plan director como sistema general aeroportuario, debe hacerlo a posteriori a través de la modificación del planeamiento en vigor.

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Planificación Aeroportuaria

Esta es una técnica característica de nuestro ordenamiento y que se proyecta, entre otros, sobre dos supuestos conexos con el que ahora examinamos. El primero, que ya hemos examinado, la legislación urbanística desde la Ley de 1956 y su reforma de 1975, que resuelve la incompatibilidad entre las obras que debe realizar el Estado y el planeamiento urbanístico permitiendo la derogación singular de éste cuando el Consejo de Ministros establece como prioritaria, a la vista de los intereses en presencia, la realización de la obra. Así el artículo 180 apartado 1 de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 244 de la Ley del Suelo de 1992 para las obras que realice el Estado que precisen de licencia urbanística y el artículo 244 de la Ley del Suelo Catalana de 1990 para las que realice la Comunidad Autónoma, resuelven el conflicto de intereses de manera que si la obra incompatible con el planeamiento, de acuerdo con el criterio del Consejo de Ministros o el Consejo Ejecutivo autonómico, revisable en vía jurisdiccional, es de interés preferente, se realiza la obra y debe alterarse el planeamiento urbanístico.

El segundo, los planes territoriales autonómicos, vinculan al titular de la potestad de aprobación del planeamiento urbanístico, que debe adaptar, en la forma que aquellos prevean, sus determinaciones a las directrices de ordenación del territorio.

Desde esta última perspectiva el plan director del aeropuerto - al igual que los planes territoriales autonómicos en su ámbito de competencia material y con el objeto de delimitar los intereses supralocales -, delimita los intereses públicos estatales que circunscriben su competencia. Los intereses públicos estatales no pueden ser objeto de definición por el planeamiento urbanístico, que a su vez deberá incorporar esos intereses a la concreta ordenación del derecho de uso y edificación establecido través de los instrumentos de planeamiento general.

En palabras de la STC 40/1998, que reproduce parcialmente los fundamentos jurídicos de otra anterior:

Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace - o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: Es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces

cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc. En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que «la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto..., la competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.o).

Lo anterior es importante para establecer cual es el alcance del plan especial previsto en el artículo 166 cuando afirma que: "este sistema general aeroportuario se desarrollará mediante un plan especial o instrumento equivalente, que será formulado por AENA, de acuerdo con las previsiones contenidas en el correspondiente Plan Director, y se tramitará y aprobará de conformidad con aquello que establece la legislación urbanística aplicable".

La necesidad de aprobar un plan especial resulta incuestionable, pero aquello que cabe preguntarse es si las obras de interés general y de competencia estatal se pueden determinar en el plan director y si son o no ejecutables sin necesidad de aprobar el plan especial, sin perjuicio de que en el sistema general aeroportuario deban realizarse obras para usos complementarios de los aeroportuarios.

La respuesta debe encontrarse en el propio artículo 166 y la legislación urbanística cuando regula los usos y obras sujetos a autorización. En este punto debe recordarse que el apartado 3 del artículo 166 establece que "las obras de nueva construcción, reparación que realice AENA dentro del ámbito del aeropuerto y de su zona de servicio no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, porque constituyen obras públicas de interés general".

Las obras no precisan de licencia municipal por tratarse de obras no susceptibles de ordenación a través del planeamiento urbanístico. Por ello no podrá exigirse un plan especial, como requisito previo para realizarlas, dado que su habilitación no deriva de ese instrumento sino de su condición de obras de interés general.

En este punto, la lógica del precepto exige entender que el plan director del aeropuerto una vez aprobado obligará a adecuar el planeamiento general a su contenido y que deberá ser objeto de desarrollo a través de un plan especial que regulará el contenido del derecho de uso y edificación respecto de las obras que no tienen la condición de obras de interés general e incorporará, respecto de las obras de interés general, el que decida el Estado (ello se desprende del hecho que sea AENA quien tiene competencia para promover el plan especial y del carácter vinculante del informe del Consejo de Ministros) previa la ponderación de los distintos intereses en juego. Refuerza esta interpretación la previsión de que AENA puede realizar las obras de interés general aun no habiéndose aprobado el plan especial.

En el plan director del aeropuerto se establece el ámbito del sistema pero nada impide que dentro de este ámbito se realicen usos típicamente urbanísticos vinculados con el funcionamiento del aeropuerto pero que su existencia no es una condición necesaria para que el aeropuerto satisfaga sus funciones que explican su condición de obra de interés general. Será para ordenar esos usos típicamente urbanísticos vinculados con el sistema aeroportuario que el plan especial servirá de instrumento legitimador y que atribuye el derecho de uso y de edificación dentro del sistema general aeroportuario.

Ha de advertirse que la legislación, la jurisdicción contenciosa administrativa y el Tribunal Constitucional ha deslindado las obras del Estado que precisan de licencia urbanística - para las cuales, en caso de incompatibilidad con el planeamiento, corresponde al Consejo de Ministros determinar que interés debe prevalecer - y las obras de interés general que no precisan de licencia urbanística, que son a las que se refiere el artículo 166. A modo se síntesis:

- las obras de interés general que realiza el Estado en materia de carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos no se ordenan ni se regulan por el planeamiento territorial o urbanística, se coordinan con éste teniendo la competencia estatal el carácter de prevalente.

- la coordinación de las competencias concurrentes no se resuelve a través del articulo 180 LS de 1976 y 244 de la LS de 1992 cuando existe una legislación que establece un procedimiento específico y excluye además el control preventivo municipal.

- no cabe en ningún caso, precise o no la obra licencia urbanística, exigir el pago del impuesto de construcciones, instalaciones y obras al Estado.

- la incertidumbre que resulta de dejar a la decisión del Tribunal Supremo ha comportado que el Estado refuerce su posición y defina el concepto de obras excluidas de licencia a través de la legislación.

- esta exclusión ha de comportar la innecesariedad de proceder de acuerdo con el artículo 176 LS de 1976 y 244 de la LS de 1992 que es el procedimiento alternativo a la licencia cuando concurran causas de urgencia y de excepcional interés público.

- el ejemplo paradigmático es la Ley de puertos de 24 de noviembre de 1992, la validez de la cual ha sido sancionada por la STC de 19 de febrero de 1998.

A.2.2 Proyección de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 166 de la Ley 31/1996

El artículo 166, al igual que la Ley de Puertos distingue en la zona de servicio del aeropuerto, de una parte, la superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a tareas complementarias de estas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto y de la otra, los usos industriales y comerciales la localización de los cuales sea necesaria o conveniente, por la relación con el tráfico aéreo y por los servicios que presten a sus usuarios.

En relación a esta doble utilización de la zona de servicio del aeropuerto, puede afirmarse la plena aplicabilidad de la doctrina señalada y establecida por el Tribunal Constitucional. Una parte conforma la utilización del dominio público aeroportuario y la construcción,

Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Dirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertuarios

mantenimiento y gestión de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del aeropuerto, todo ello de competencia exclusiva estatal, y de la otra los usos propiamente urbanísticos que pueden coexistir, de acuerdo con el plan director, es decir de acuerdo con la opinión del Estado, dentro de la zona de servicio.

Cuando se ha desarrollado la adaptación entre plan director y planeamiento urbanístico a través de la calificación del aeropuerto y su zona de servicio como sistema aeroportuario y se ha aprobado un plan especial de ordenación de ese sistema, por la lógica del precepto, el plan director carece de fuerza normativa dado que sus determinaciones se incorporan al plan especial en la manera y modo que el órgano competente del Estado considera necesario para ejercer sus competencias (ello explica que sea el Consejo de Ministros quien cierra con un informe vinculante las posibles discrepancias entre AENA y las autoridades urbanísticas).

Lo que no puede deducirse del precepto es que sin existir el plan especial AENA no pueda ejercer sus competencias y ejecutar las obras necesarias para la construcción del aeropuerto y de los elementos de la zona de servicio imprescindibles para su funcionamiento.

El hecho de que el Tribunal Constitucional señale que la solución prevista en el artículo 19.2 sea excepcional, es decir realizar obras antes de que el plan especial se apruebe, permite justificar la posibilidad de que concurra el supuesto. Es preciso realizar la obra de interés general y el planeamiento urbanístico no ha incorporado aún la decisión estatal de donde y como ejercerá su competencia. Es en definitiva una fórmula que impide que el titular de las competencias de urbanismo impida al Estado realizar las obras de interés general que constitucionalmente son competencia exclusiva de éste

En el caso del aeropuerto de Barcelona tan solo es necesario recordar la urgente necesidad de construcción de la tercera pista y de ampliación de las terminales para no estar obligado el Estado a esperar a la aprobación del Plan especial para ejecutar esas obras.

El precepto tampoco impide que el plan director ya establezca directamente cual es la ordenación de la tercera pista, de la ampliación de terminales y de los servicios imprescindibles para su funcionamiento que mejor satisfacen a las necesidades del tráfico aéreo, de tal modo que el plan especial tan solo deba incorporar esa ordenación y decidir

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertos

en el marco del plan director como se ordenan los usos urbanísticos, a saber, las actividades comerciales, industriales a las que se refiere el artículo 166 y la Ley de navegación aérea.

La única cuestión que puede plantearse es la no participación de las autoridades urbanísticas competentes en la formación de la voluntad y de la decisión definitiva. De modo que se afirme que el derecho a participar en la decisión queda disminuido por no permitir que la confrontación de opiniones e intereses se realice en la forma prevista en el artículo 166 para el caso de disconformidad entre la opinión de la Autoridad urbanística y la opinión de AENA.

La anterior objeción ha comportado en el caso que nos ocupa reforzar los canales de participación e informe de las autoridades urbanísticas, autonómicas y locales, implicadas en la decisión y someter el Plan Director a un doble informe de las Administraciones afectadas.

A.2.3 El Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Preceptos del Real Decreto que establecen el contenido del Plan Director.

Esta norma reglamentaria establece con precisión el contenido del Plan Director del aeropuerto.

El artículo 2 del Real Decreto establece la diferenciación siguiente:

a) las competencias estatales sobre la construcción y gestión de la obra pública de interés general que permite la actividad aeroportuaria y

b) las competencias urbanísticas autonómicas y locales sobre la ordenación de los usos urbanísticos, compatibles con la actividad aeroportuaria, que pueden llevarse a cabo en el ámbito territorial que el Plan Director delimita y reserva para el desarrollo presente y futuro de esa actividad.

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertos

El precepto explicita dos ámbitos claramente diferenciables desde la lógica de la competencia estatal sobre obras de interés general y autonómica sobre urbanismo :

- En el artículo 2.1 se explicita con claridad el objeto de la competencia estatal: aeropuerto (pista) y instalaciones de vinculación directa y necesaria para su operatividad y funcionamiento ("todas aquellas que sean necesarias para la mejor gestión del aeropuerto") y reserva de suelo para futuras ampliaciones ("garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad aeroportuaria")

- En el artículo 2.2 se explicita el objeto de la competencia autonómica en materia de urbanismo, es decir, los usos urbanísticos compatibles a desarrollar en el perímetro que delimita el plan director ("actividades complementarias, comerciales e industriales, cuya localización en el aeropuerto esté justificada o sea conveniente por su relación con el tráfico aeroportuario, por la naturaleza de los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto o por el volumen de los tráficos aéreos que generen")

Del Decreto se deduce implícitamente que el plan director delimita los intereses públicos estatales o generales que no pueden ser objeto de determinación por el planeamiento urbanístico y define los usos urbanísticos compatibles en el ámbito territorial donde esos intereses públicos estatales se concretan (el perímetro que delimita el Plan Director y que debe calificarse como sistema general aeroportuario).

El planeamiento urbanístico debe incorporar esos intereses generales, que se materializan en un ámbito territorial reservado para la ejecución y gestión de una obra pública de interés general, a través de la modificación de los instrumentos de ordenación urbanística. El planeamiento general para adaptarse a las necesidades de interés general califica el ámbito territorial como sistema general aeroportuario y a través de un plan especial se ordenan y definen de manera pormenorizada los usos urbanísticos previamente declarados por el Estado como compatibles en ese sistema general.

En la lógica del artículo 166 de la Ley 13/1996 el titular de la competencia en urbanismo:

a) puede resolver los problemas de incardinación del sistema general aeroportuario en el territorio a través de la reordenación, si lo estima oportuno, del entorno al adaptar el planeamiento general a las necesidades de interés general y

b) establecer la ordenación y el contenido del derecho de uso y edificación de manera pormenorizada respecto de los usos urbanísticos a desarrollar dentro del sistema general aeroportuario.

La construcción y gestión de una obra pública de interés general de competencia estatal que permite la actividad aeroportuaria y su futuro desarrollo en una parte del territorio (en nuestro caso Barcelona y su zona de influencia), no es susceptible de decisión y ordenación por el ente que ostenta la competencia sobre urbanismo, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 13/1996 y con la doctrina del Tribunal Constitucional que resulta de la sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Puertos del Estado.

El Plan Especial que desarrolla el sistema general aeroportuario:

a) ordena los usos susceptibles de ordenación por el planeamiento urbanístico no los de competencia estatal, es decir, los usos urbanísticos previstos en el artículo 2, apartado 2 del Decreto, que no son de existencia inexcusable para realizar la actividad aeroportuaria y

b) incorpora las decisiones del Estado en relación a las obras públicas de interés general.

La conexión con los sistemas generales terrestres se resuelve, cuando no se trata de obras públicas de interés general de competencia estatal, en la modificación del planeamiento general que ha de calificar el perímetro delimitado por el Plan Director como sistema general aeroportuario.

Obviamente, de acuerdo con la legislación urbanística, la ejecución de las conexiones viarias y de comunicaciones también puede realizarse previa la aprobación de un plan especial urbanístico de ejecución de elementos concretos de la estructura general y orgánica del territorio que establece el planeamiento general.

APENDICE A.3

EXPROPIACIONES

A.3.1 Legitimación de expropiaciones

El Real Decreto 905/1991 de 14 de junio aprueba los Estatutos del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. Mediante la Ley 50/1998, de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se ha procedido a adaptar los Estatutos de ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea a la Ley 6/1997 de 14 de abril. El ente público AENA adoptará la configuración de entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997 y se regirá por las disposiciones de dicha Ley y lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley de acompañamiento referida.

Las amplias competencias otorgadas a AENA por los artículos 11, 12 y 13 de sus Estatutos, no alcanzan a la potestad expropiatoria, que habrá de ejercitarse por el ente territorial al que está adscrita en la Administración del Estado, es decir por el Ministerio de Fomento.

Según las reglas generales de la legislación expropiatoria, no hay nada que impida que pueda atribuirse a AENA la cualidad de beneficiario de la expropiación forzosa de las obras de infraestructura necesarias para el aeropuerto de Barcelona. La utilidad pública de las obras necesarias para las infraestructuras aeroportuarias ha sido declarada por el Real Decreto 25/1998, de 4 de diciembre, de Ordenación de los aeropuertos de interés general y sus zonas de servicio, en función de lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. En concreto, el artículo 6 viene a señalar que la aprobación del Plan Director del Aeropuerto conllevará la utilidad pública a los efectos de la expropiación forzosa de los terrenos necesarios, legitimando pues la expropiación.

Esa declaración de utilidad pública efectuada por el artículo 6 del Decreto mencionado es la aplicación al caso concreto de la regla general de que los Planes son los instrumentos legitimadores de la expropiación no sólo en el ámbito urbanístico sino en aquellos ámbitos sectoriales donde el Plan resulta legitimador de la infraestructura.

La declaración de urgencia a los efectos expropiatorios habrá de efectuarse mediante acuerdo de Consejo de Ministros, según se señala en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La posición de AENA como beneficiaria de la expropiación, según aclara el artículo 42 de sus propios Estatutos, le permitirá, además, calibrar cuándo las servidumbres o las limitaciones aeronáuticas de protección del sistema aeroportuario pueden causar daños y perjuicios en bienes afectados, que puedan llegar a ser indemnizables, de acuerdo con las reglas generales de expropiación forzosa.

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

APENDICE A.4

MEDIO AMBIENTE

A.4.1 Compatibilidad ambiental de las infraestructuras aeroportuarias

La Ley Orgánica 9/1998, de 16 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Amsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y determinados actos conexos firmados en Amsterdam el día 2 de octubre de 1997, contiene una serie de principios conducentes a compatibilizar las variantes ambientales de las obras, instalaciones e infraestructuras.

Con independencia de lo anterior, que incluyen declaraciones programáticas de principios, el apartado 2 del artículo 130.R según la redacción de Maastricht pasa ahora a tener la redacción siguiente:

"La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga."

En el plano del ordenamiento interno, el artículo 45 de la Constitución española, recoge textualmente en su segundo párrafo: "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

Así las cosas, según el artículo 149 de la Constitución, regla 24, es competencia exclusiva del Estado las obras públicas de interés general cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; también resulta competencia exclusiva del Estado, según la regla 20 del artículo citado de la Constitución, los aeropuertos de interés general, el control del espacio aéreo, el tránsito y el transporte aéreo. Para establecer el marco jurídico en orden a integrar la variable ambiental en las obras públicas de interés general

de la ampliación del Aeropuerto de Barcelona, es preciso tener en cuenta los siguientes elementos: el significado del desarrollo sostenible frente a la necesaria realización de una obra pública de interés general no sólo en el plano del Derecho interno, sino en el plano del Derecho internacional; es necesario estudiar las Administraciones implicadas en las obras de ampliación del Aeropuerto, tanto en el plano de la ordenación del territorio, como en el urbanístico; es necesario analizar también los sistemas de protección de los espacios naturales que pueden verse afectados por la realización de las obras de la tercera pista del Aeropuerto; y por último, es necesario analizar los mecanismos e instrumentos jurídicos de que las Administraciones, en especial la Administración estatal disponen, a los efectos de integrar la variable ambiental en las obras de ampliación del Aeropuerto, no sólo protegiendo sino procurando en la medida económica posible, mejorar la conexión de los espacios naturales que se puedan encontrar afectados por las obras. Sobre todos estos objetivos cuyo análisis es preciso realizar, se alza el instrumento de protección ambiental por excelencia: la evaluación del impacto ambiental.

A.4.2 Desarrollo sostenible y obras de interés general: las infraestructuras aeroportuarias y el desarrollo sostenible

En el marco del Considerando 13 del Tratado de la Unión Europea, en el que se establece como finalidad y objetivo promover el progreso económico y social, el alto nivel de empleo y la consecución de un desarrollo equilibrado y sostenible, mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, queda recogido el buen deseo de la Europa de los Quince, de manifestarse acordes con un desarrollo sostenible, y con la necesidad del progreso económico y social de sus pueblos, y del desarrollo de políticas que garanticen la integración económica. Ello viene a significar, que en la tensión progreso y medio ambiente, en la tensión crecimiento y desarrollo sostenible, no hay valor que pueda jerarquizarse respecto a uno u otro, ya que es interés y decisión de todos los Estados firmantes, tener en cuenta las variables ambientales a la hora de proyectarse económicamente y de concebir sus propios desarrollos en la realización del mercado interior.

En la ponderación del desarrollo sostenible, en su estricto equilibrio respecto de las obras públicas, ha de entrarse a valorar cuáles son los bienes constitucionales a proteger. En la obra pública, especialmente si se trata de una obra pública de interés general, han de medirse las consecuencias y repercusiones respecto de otros bienes, integrando los

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

condicionamientos ambientales desde los primeros planteamientos en su realización. ¿Qué se entiende por variables ambientales a proteger? resulta una cuestión de Derecho positivo, pero con preferencia es una cuestión de naturaleza constitucional que no puede desvincularse de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

Las variables ambientales a tener en cuenta no son variables de naturaleza exclusivamente ambiental; algunas de ellas, tratan de dar coherencia a los valores ambientales que encierran la cultura, los bienes culturales, el patrimonio histórico-artístico y la estética o la percepción del paisaje. Pero, por encima de todos los valores ambientales relacionados, se alzan los bienes jurídicos que corresponden a la naturaleza, aquéllos que tienden a componer el mínimo necesario para la calidad de vida; formulado de otra manera, aquéllos que son necesarios de conservar ya que componen el capital natural de que los seres humanos disponen en un momento histórico para utilizarlo en beneficio de la calidad de vida.

De todos los bienes y valores relacionados, cabe realizar una jerarquización. Unos conectan el presente con el futuro, la generación actual con las futuras generaciones. Entre ellos se relacionan el suelo cuya utilización se protege desde el artículo 47 de la Constitución, los monumentos histórico-artísticos, cuya protección se proclama en el artículo 46 de la Norma fundamental, y los recursos naturales, cuya utilización racional se exige desde el artículo 45 del texto constitucional.

A.4.3 Interés local, interés autonómico, interés estatal e interés europeo: los convenios interadministrativos respecto de la cooperación en las infraestructuras y el medio ambiente en el Delta del Llobregat

La preferencia y el deseo de los poderes públicos en Cataluña respecto a la cooperación en las infraestructuras y el medio ambiente en el Delta del Llobregat, se manifiesta en unos Convenios interadministrativos suscritos ya en 1994, y ratificados en 1998. En efecto, en 1994, la representación del entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de la Generalidad de Cataluña, del Ayuntamiento de El Prat y del Consejo Comarcal del Baix Llobregat, y de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, y el Ayuntamiento de Barcelona, reconocen que en el ámbito del Delta del Llobregat existe una plataforma con un potencial económico singular de alcance internacional, que presenta una demanda de actuación en materia de infraestructuras que han de llevarse a cabo incorporando globalmente los valores

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertarios

naturales persistentes en el territorio. Reconocen también que el núcleo principal de esta demanda se halla representado por las infraestructuras del puerto de Barcelona y su futura ampliación, del Aeropuerto de El Prat y la ordenación de las actividades aeroportuarias a la vez que la ampliación de las pistas, así como la red viaria y ferroviaria de acceso al Aeropuerto y al puerto.

Estas infraestructuras ya se configuraban en el Plan General Metropolitano, desde 1976, como un futuro estratégico para el desarrollo. Por otra parte, estas infraestructuras se consideraban necesarias tanto en la zona del Delta del Llobregat no sólo como recipiendarias de una red y núcleo de comunicaciones estratégicas para Barcelona y Cataluña, sino por la necesidad de lanzar a una zona que pueda encontrarse entre aquéllas más económicamente deficitarias respecto a otras del propio territorio de Cataluña.

Así las cosas, las Autoridades firmantes reconocían que en el Delta del Llobregat existe una plataforma logística de primer nivel al sur de Europa aprovechando las sinergias de las instalaciones portuaria y aeroportuaria, con el máximo respecto del equilibrio global por el ecosistema deltaico sujeto a grandes presiones y transformaciones de toda forma en el decurso de las últimas décadas. Los proyectos mencionados, todo y siendo cada uno muy importante, se entiende que tienen unas implicaciones sobre el entorno que hacen imposible su desarrollo de forma aislada. Así pues, el estudio de los impactos territoriales y sobre el medio ambiente y la definición de las medidas correctoras necesarias, obligan a analizar y definir el conjunto de actuaciones, desde el punto de vista del desarrollo económico básico para Cataluña, para España y para la proyección sur europea, teniendo en cuenta la protección ambiental y la del patrimonio.

En base a lo anterior las autoridades firmantes, consideran que someterán a estudio de repercusiones ambientales el conjunto de actuaciones recogidas en las directrices para el planeamiento de las infraestructuras del Delta del Llobregat y en el Plan General Metropolitano, y adaptarán sus determinaciones para constituir el marco urbanístico en que se reflejen notoriamente las prioridades y se coordinen armónicamente las voluntades de concertación.

Las Administraciones intervinientes consideran cooperar en la concreción y ejecución de las actuaciones previstas en el Convenio que se suscribió en el Prat de Llobregat el 16 de abril de 1994

Aena
Ministerio de Fomento
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

De tal tenor resultaban las cláusulas del Convenio firmado en la ciudad de Barcelona el día 2 de julio de 1998, que en el fondo no hacían otra cosa sino completar las declaraciones contenidas en el Convenio suscrito en 1994.

A.4.4 La protección de la naturaleza y del hábitat: las zonas ZEPA que coronan las cabeceras de la pista a ampliar del Aeropuerto de Barcelona

Una lectura rápida y una reflexión metódica sobre las cláusulas del Convenio ponen de manifiesto la intención de todas las Administraciones de no descuidar los elementos ambientales en la realización de las obras públicas de naturaleza estratégica en la zona del Delta del Llobregat. Esa intención, como se deduce de las cláusulas de los Convenios, se traducirá más tarde en la puesta en marcha de los instrumentos y técnicas jurídicas necesarias para el recto desarrollo de la finalidad que se propone. La necesaria transcripción de algunos de los elementos o acuerdos clave de los dos convenios, entendemos que ha resultado esencial para poder comprender la posición de la Administración aeroportuaria, frente a las obras de interés general del Aeropuerto de Barcelona.

En efecto, tratándose de una obra de interés general, es preciso tener en cuenta no sólo tal interés, sino medir la repercusión sobre el interés autonómico o regional; sobre el interés metropolitano, y sobre el interés local de los municipios afectados territorialmente por las obras de ampliación del Aeropuerto. Esta confluencia de intereses, que ahora resulta notaria en la redacción y formulación del Plan Director del Aeropuerto de Barcelona, lleva a concluir que interés de todos supone la realización de la obra pública y que interés de todos supone, además, adoptar las medidas necesarias que compensen las repercusiones ambientales que sobre los espacios allí contemplados puedan producirse.

La conjunción de todas las Administraciones, y la existencia de un interés común, tanto ante el progreso como ante el medio ambiente, viene a ser reflejo del deber de colaboración, inherente a todo Estado compuesto, en donde deben de articularse aquellas competencias distintas que correspondiendo a sectores diversos del ordenamiento, se proyectan todas ellas sobre un mismo espacio físico. En efecto, los usos aeronáuticos, el urbanismo, los usos ambientales, la protección de los espacios naturales, el saneamiento, etc. tienen su conjunción en el mismo espacio territorial, y

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

corresponden en cuanto a su gestión a Administraciones distintas. La existencia de unos acuerdos básicos referentes a las actuaciones en la zona, pone de manifiesto el interés de las Administraciones firmantes, no sólo en apoyar las obras públicas que puedan realizarse en el Aeropuerto, sino también en salvaguardar los propios intereses ambientales.

No puede decirse con exactitud que sea en el momento actual cuando las obras públicas de interés general del Aeropuerto estén integrando la variable ambiental. Para ser más exactos, cabría señalar que la variable ambiental ha sido tenida en cuenta años antes de proceder a la elaboración de un Plan Director que contemple la ampliación del Aeropuerto de Barcelona y la instalación de su tercera pista.

En el plano de lo teórico o de lo puramente reflexivo o filosófico, cabría señalar que el interés por lo ambiental, y la intención de salvaguardar las variables ambientales, está representado no sólo por la competencia exclusiva estatal respecto de la obra pública, sino por la legitimación ciudadana que a tal obra pueden aportar los representantes de los municipios y de las mancomunidades de municipios intervinenientes en la suscripción de los Convenios. Lo mismo cabe decir por la participación de la Generalidad de Cataluña al respecto.

La Directiva 79/409 CE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres, establecía una clasificación de zonas de protección y de zonas de conservación de las aves silvestres, algunas de las cuales habrían de ser integradas en la red europea ecológica.

Más tarde, teniendo en cuenta el espíritu del artículo 130.R del Tratado de la Comunidad Europea, se dictó la Directiva 92/43 CE del Consejo, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Esta segunda Directiva tenía como objetivo mejorar y adaptar al progreso técnico y científico los anexos contenidos en la Directiva anterior, y el establecimiento de un sistema general de protección para determinadas especies de la fauna y la flora. La Directiva señalaba la clasificación siguiente, entre otros: tipos de hábitats naturales protegidos, especies de interés comunitario, especies prioritarias, lugar de importancia comunitario y zona especial de conservación.

El artículo 6º de la Directiva establece las medidas respecto de las zonas especiales de conservación, en las que los Estados miembros fijarán las medidas de conservación

Aena
Ministerio de Fomento
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

necesarias que implicarán adecuados planes de gestión y medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que respondan a las exigencias ecológicas y a los tipos de hábitats requeridos en el anexo correspondiente. Igualmente los Estados adoptarán las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de la zona, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la Directiva.

Hay que resaltar que cualquier Plan o Proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros Planes y Proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de repercusiones sobre el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho espacio. Las autoridades nacionales competentes, se declararán de acuerdo con dicho Plan, tras una información pública, discrecionalmente tramitada, si se aseguran que no causará prejuicio a la integridad del lugar en cuestión.

Señala el párrafo 4º del mencionado artículo 6º de la Directiva citada que, si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación sobre el lugar debiera realizarse un Plan o Proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, traspuso al ordenamiento jurídico interno parte de la Directiva 79/409 CE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres. Así mismo, la Ley 4/1989, se inspiraba, de manera anticipada en la Directiva 92/43 CE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. El resto de la transposición de la Directiva 92/43 al ordenamiento interno se efectuó mediante el Real Decreto de 7 de diciembre de 1995, 1997/1995, que establecía medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad, mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. El artículo 6º del citado Real Decreto, de casi idéntico contenido a su homólogo de la Directiva 92/43, recogía los epígrafes correspondientes a las medidas de protección, y, en el párrafo 4º se establecía una regulación paralela a la contenida en la Directiva 92/43.

El contenido del párrafo 4º del artículo 6º del Real Decreto 1997/1995, siguiendo a la Directiva, establecía la necesidad de que cualquier Plan o Proyecto que afectase de forma apreciable a los lugares protegidos se sometiera a una adecuada evaluación de sus repercusiones. A la vista de las conclusiones de la evaluación se tomarían las medidas compensatorias oportunas tras una información pública, si fuera necesario. Si a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, las obras del Plan o Proyecto debieran de realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole local o económica, las Administraciones públicas competentes habrían de tomar cuantas medidas compensatorias fueran necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quedase protegida.

Además de lo anterior, en el caso de que el lugar considerado albergase un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria, únicamente podrían ser alegadas consideraciones relacionadas con la salud humana y la salud pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien otras razones imperiosas de interés público de primer orden. En este último caso, a través del cauce correspondiente, habrá de consultarse, previamente a la Comisión europea. Este último inciso del párrafo, y el lugar de la frase en que se sitúa el vocablo previamente, es la única divergencia entre la Directiva 92/43 y el Real Decreto 1997/1995 que la desarrolla en el ámbito interno.

Como quiera que el Consejo de la Unión Europea adoptó una nueva Directiva, la 97/62 CE de 27 de octubre por la que se adaptaba al progreso científico y técnico la directiva 92/43 CE, fue necesario también en el plano interno proceder a la transposición de la adaptación citada. En efecto, el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio por el que se modificaba el Real Decreto 1997/1995 anterior, estableció medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. Así lo confirmó la STS de 15 de marzo de 1999 al declarar nulo el artículo 13.2 del R.D. 1997/1995.

El artículo único del Real Decreto 1193/1998, sustituyó al artículo 13 del Decreto anterior, autorizando el establecimiento de medidas excepcionales. Tales medidas, que constituyen excepciones a lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto 1997/1995 consisten entre otras en las siguientes: “Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de

conservación favorable de las poblaciones de la especie de que se trate en un área de distribución natural, las Administraciones públicas competentes podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12, cuando el fin de ello sea: a)... b)... c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de orden público de primer orden incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente." Nuevamente, términos como la salud, la seguridad pública o las razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico, justifican la adopción de medidas excepcionales.

A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el análisis de los términos vendría a significar lo siguiente: las razones imperiosas de interés público de primer orden, las consideraciones económicas y sociales, en zonas donde el índice de desempleo es especialmente elevado, pueden justificar la prioridad absoluta de la obra pública a realizar. Cuando no sea posible un trazado menos nocivo ni exista una solución alternativa, siempre y cuando se establezcan las medidas compensatorias oportunas. Así se expresa el Dictamen de la Comisión de 27 de abril de 1995 efectuado sobre el tramo de la futura autopista A-20 en la República Federal de Alemania.

La Comisión analizó la necesidad de la obra pública en el articulado conjunto de la Directiva, valorando las otras razones imperiosas de interés público de primer orden que justificaban la realización del Proyecto, en un lugar en el que se albergaba un tipo de hábitat natural o una especie prioritaria, aunque la evaluación de la incidencia del Proyecto hubiese sido negativa, ya que en todo caso, la existencia de estas condiciones y razones no había de ser separada del resto de condiciones del artículo 6.3 y 6.4 de la misma Directiva, que son fundamentalmente la falta de otras soluciones alternativas y la existencia de medidas compensatorias.

En suma, se valoró por la Comisión que además del Proyecto o de la protección de la naturaleza pueden entrar en juegos serias razones económicas de política nacional o comunitaria. De la misma forma se manifestaba la Comisión en su Dictamen de 18 de diciembre de 1995, sobre otro tramo de la misma autopista A-20, también en la República Federal de Alemania. En este caso se hacía hincapié en que de los cruces posibles dentro de la zona de conservación el que se proponía el elegido era el menos perjudicial, pues no se había podido encontrar otra solución alternativa, y en que el índice de desempleo de la zona justificaba la razón imperiosa de interés público superior. La

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

Comisión estimaba las medidas compensatorias por suficientes, puesto que seguirían garantizando la coherencia global de Natura 2000; e igualmente justificaba la existencia de las medidas a prever para paliar las repercusiones durante y después de la construcción de la autopista.

Al estimarse que la construcción formaba parte de la red transeuropea de autopistas y que las medidas paliativas y compensatorias son suficientes, se entendieron por apreciadas las razones imperiosas de interés público superior que justifican la obra proyectada, y por tanto, la excepción al artículo 6 de la Directiva.

Un concepto complejo y razones superiores de interés público, aparece en varios textos de los hasta ahora relacionados. En primer lugar, aparece en el artículo 6.4 de la Directiva Hábitat, que precisamente regula las llamadas medidas de conservación de los hábitats naturales y los hábitats de especies incorporadas en los artículos 3 a 11. El mismo concepto aparece en el art. 6 del Real Decreto 1997/1995, desarrollador de la Directiva, con el título de Medidas de Conservación; y, como se ha puesto de manifiesto, la misma frase aparece nuevamente en el artículo único que da nueva redacción al artículo 13 de la Directiva 1997/1995, o sea, en el Real Decreto 1193/1998.

Es necesario, pues, efectuar una interpretación lógica y sistemática, para llegar a la conclusión de que ni en la Directiva comunitaria ni en la legislación de desarrollo se llegan a dar un rango prevalente a ninguno de los valores a contemplar: la relación entre espacios naturales y desarrollo o interés público es un tema a tener en cuenta bajo el criterio de la ponderación según el lugar, la especie y las necesidades económicas o la obra pública de que se esté tratando.

En una correcta ponderación de valores, hay que tener en cuenta que los hábitats naturales, las especies, etc. han de ser protegidas en cualquier forma y medida de cualquier Plan y Proyecto que afecte a su conservación. Por ello, cualquier Plan o Proyecto que tenga relación o lugar y efectos o repercusiones en los hábitats y especies ha de ser sometido a una adecuada evaluación de repercusiones. Ello es exactamente lo que se está haciendo mediante este estudio o análisis. Con todo, cabe reflexionar que en algún momento histórico puedan o deban realizarse Planes o Proyectos de interés general, de primer orden, o de interés general, no sólo estatal sino europeo, que afecten negativamente a las especies a que nos referimos. En todo caso, las Administraciones

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertos

han de tomar –en este caso han tomado- las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de la red Natura 2000.

Es cierto que cuando se trata de una afección en lugares donde se albergue un tipo de hábitat o natural o una especie prioritaria, el juicio de ponderación, permite que sólo se puedan alegar consideraciones relativas a tres valores claves: la salud humana, la seguridad pública o las consecuencias positivas de primera importancia para el medio ambiente o, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.

La salud humana no es precisamente una de las consecuentes condiciones a alegar cuando se trata de justificar la realización de una obra pública, aunque indirectamente, toda mejora en las comunicaciones a la larga incide en sectores de la vida humana y beneficia la calidad de vida. Razones de seguridad pública podrían ser alegables, si se entiende que cuanto mejor ampliado resulte un Aeropuerto, mayor y mejor protegida resulta la seguridad aérea; aunque ello sería también discutible puesto que el concepto de seguridad pública en el derecho positivo es un concepto anfibológico que lo mismo puede referirse tanto a la seguridad aeronáutica como a la seguridad o al orden público.

La condición relativa a las consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, implica considerar la obra pública en su conjunto y en su enfrentamiento con otros bienes ambientales a proteger, en el sentido de que cualquiera de los dos supuestos es beneficioso para el medio ambiente, pero uno de los dos debe primar: el ejemplo clásico sería el de la obra de un embalse que puede mejorar la calidad del agua, frente a la zona o hábitat protegido o especie de aves que hubiera de conservarse. Ambos son bienes o valores ambientales a proteger, pero según las condiciones del país habría de ser prioritario uno u otro.

La cuarta de las razones, referida a las "imperiosas de interés público de primer orden" es un conjunto de conceptos jurídicos indeterminados de muy difícil solución y de muy difícil interpretación jurídica. Añádase a lo anterior que el artículo 6, párrafo 4º de la Directiva Hábitat dice textualmente "razones imperiosas de interés público de primer orden incluidas razones de índole social o económica". No acabándose de comprender, por qué en el segundo inciso del mismo apartado, cuando vuelven a regularse idénticas consecuencias, solamente se refiere a "otras razones imperiosas de interés público de primer orden". La interpretación lógica del referido inciso dentro del párrafo 4º del artículo 6, habría de arrojar una solución igual. Ya que, no cabe admitir que, cuando se trate de

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro haya de informar a la Comisión de las medidas compensatorias, y que cuando se trate de razones imperiosas de interés público, de primer orden, haya de efectuar una consulta a la Comisión.

Parece ser más razonable, que la idea de las razones imperiosas de interés público de primer orden, esté siempre rodeada de razones de índole social o económica, ya que es muy difícil señalar que existe ciertamente una razón imperiosa de interés público que no tenga detrás otras razones de índole social o económica. En el fondo, la única diferencia del precepto reside en el hábitat natural o a proteger. Como es lógico, una especie prioritaria, puede exigir una consulta a la Comisión, además de la previa adopción de las medidas compensatorias; mientras que una especie no prioritaria puede requerir medidas compensatorias e informe de la Comisión de aquéllas que se han adoptado.

Reside, pues, la clave, en interpretar si la obra de ampliación del Aeropuerto de Barcelona está incluida entre alguno de los componentes del concepto jurídico indeterminado conformado por las razones imperiosas de interés público de primer orden. Sólo en el plano constitucional, el hecho de que se defina a los aeropuertos como obra pública de interés general, podría llevar inmersa la aplicación del concepto como incluible en aquellas razones imperiosas de interés público de primer orden.

Ahora bien, teniendo en cuenta el lugar de emplazamiento del Aeropuerto, teniendo en cuenta que se encuentra situado en la zona del Delta del Llobregat, en una de las zonas de Cataluña con mayor problema social o económico, lo que se demuestra en otro lugar, es difícil dudar de que la proyección del Aeropuerto implica además, un interés económico para la reestructuración social de la zona.

Ya no sólo por el hecho de que Cataluña sea la Comunidad autónoma más industrializada del país, sino por el hecho de que en el Delta del Llobregat existen asentamientos poblacionales que no corresponden a los más favorecidos en el ámbito social, podría justificar, que es una razón primordial, esencial en el plano social o económico, que el Aeropuerto de Barcelona pueda seguir instalado, debidamente ampliado, en el lugar en donde hasta ahora se encuentra.

Pero es que, además, esa razón no la alega exclusivamente la Administración General del Estado, a través de la autoridad competente en materia de aeropuertos, la entidad

empresarial AENA, sino que corroboran en la alegación las Administraciones públicas territoriales e institucionales con competencias sobre el mismo espacio físico donde el Aeropuerto se asienta.

En suma, cabe entender que de lo que de la Directiva se deduce, según se expresa en la Exposición de Motivos, es que cualquier Plan o Programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado espacio protegido o que lo será en el futuro, deberá ser objeto de una evaluación apropiada. En ningún momento se deduce de la Directiva que el mantenimiento de la biodiversidad deba de realizarse a costa de actividades humanas, a costa del desarrollo, o a costa de insuficiencias económicas por renunciar a determinadas obras públicas o a su ampliación. De la Directiva sí se deduce claramente el principio ambiental de la compensación. Toda Obra, Proyecto o Programa con repercusiones ambientales, debe de ser no sólo valorado o evaluado por sí mismo, sino en conjunto, o a través de sus sinergias; a partir de ahí, han de establecerse las medidas correspondientes que compensen el coste de la naturaleza respecto del beneficio de la obra pública. No sólo medido en términos económicos, sino medidos en términos de justicia distributiva, cada Estado debe de compensar al medio ambiente del total de la Comunidad, por aquello que en el plano interno para sí mismo o para su desarrollo pueda necesitar.

Lo dicho se potencia sustancialmente en su contenido, cuando se trata de obras de interés general que implican mejoras sustanciales no sólo para el territorio en donde se realizan sino para el conjunto de la Comunidad.

En el conjunto de las obras del Aeropuerto, como puede comprobarse del Plan Director actualmente en elaboración, se deducen las siguientes mejoras ambientales. Las zonas de especial protección de la Ricarda y del Remolar que entre sí no guardan una conexión estructural, conjuntamente con la franja de la zona litoral, conformarán un espacio de mayor coherencia que, debido a su interconexión, potenciará las razones biológicas de su conservación.

La zona de franja litoral, será adquirida mediante expropiación forzosa cuya utilidad pública se legitima por estar incluida en el perímetro del Aeropuerto. Tanto la zona de la franja litoral como las zonas adyacentes a las dos de especial protección, serán transformadas en un espacio litoral de interés natural gestionado por un Consorcio con participación activa del Ayuntamiento de El Prat. Con independencia de lo anterior, se

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeropuertos

prevé el establecimiento de otras zonas menores de protección para interconexión de la fauna avícola, que permita no sólo compensar, sino ampliar los espacios donde puedan habitar, (ya lo hacen en el presente), en mejores condiciones, las especies procedentes de la Ricarda y del Remolar.

Por si fuera poco, una vez adquirida por expropiación forzosa la superficie de la franja litoral y transformada en dominio público, el uso nunca podrá ser un uso privativo, sino que será un uso público, general, colectivo, debidamente ordenado y regulado y perfectamente compatible con el respeto de las especies de los extremos entiéndase, la Ricarda y el Remolar.

Ello implica una protección adicional, o una medida de control ambiental adicional cuya instrumentación jurídica compete a la Comunidad Autónoma, y que somete de inmediato la zona a un régimen jurídico específico, que incluye no sólo el régimen de uso y de disfrute, sino las prohibiciones, las limitaciones y el régimen de sanciones.

Todo ello, antes de realizar la preceptiva evaluación de impacto ambiental de la tercera pista del Aeropuerto y de sus sinergias, como preceptivamente exige no sólo la legislación europea sino la legislación interna.

A.4.5 El interés de la protección del medio ambiente en las obras públicas y ampliación del Aeropuerto de Barcelona, evaluación del impacto ambiental de las obras planificadas

Tal como se ha mantenido, el desarrollo sostenible es un principio rector cuya concretización y configuración corresponde a los poderes públicos, en particular al legislador, pero también a la Administración en la ejecución de obras públicas, en la ordenación y en la planificación de las mismas. A incorporar la variable ambiental han de tender todas las políticas y acciones que se efectúen tanto a nivel europeo como a nivel interno en materia de infraestructuras; pero hay que tener en cuenta que en ninguna norma se encuentra ninguna referencia directa sobre el medio ambiente en detrimento de la infraestructura; ya que, como se ha demostrado, incluso la Directiva Hábitat que contiene la más perfecta regulación sobre protección de la naturaleza, establece una clara preferencia sobre hábitats y especies frente a la obra pública.

El instrumento clave de que dispone la Administración a la hora de compatibilizar el ajustado orden entre variables ambientales y orden pública es, como se sabe, la declaración y evaluación de impacto ambiental. El acto de evaluación, por ser determinante o no para la prosecución o ejecución del proyecto, se integra en el proyecto como condición esencial del mismo, pasando a ser ya no sólo un acto de gestión ambiental, sino un acto sustantivo o material del proyecto.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, de 22 de enero, ha entendido que la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal que condiciona la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente; al ser esta declaración de impacto ambiental determinante de la realización o no del proyecto, puesto que determina la conveniencia o no de realizar el mismo, y en caso afirmativo debe fijar las condiciones en que debe realizarse, la evaluación de impacto ambiental integra la autorización que ha de conceder el titular de la competencia sustantiva. En consecuencia, la evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse como un acto de ejecución o de gestión medioambiental, o por lo menos, tal calificación sería insuficiente para determinar su naturaleza y funcionalidad.

Más argumentos existirían para la defensa de la esencialidad de la declaración de impacto. En efecto, si la variable ambiental es elemento a integrar en la definición de las políticas a realizar, en este caso sobre las infraestructuras aeroportuarias, lo medio ambiental no es adjetivo, sino esencial; la esencialidad y la necesidad de su integración lo convierten en elemento sustantivo a componer, a crear o a determinar por la propia Administración autora. Máxime cuando en un caso como el español, las determinaciones y condiciones ambientales impiden continuar el proyecto si la repercusión es negativa. Eso explica porqué en otros sistemas jurídicos no ha sido necesario desdoblar el procedimiento entre procedimiento principal y procedimiento de evaluación de impacto.

No resulta extraño, que al efecto de conseguir los anteriores propósitos, la planificación que se efectúa sobre las zonas o perímetros aeroportuarios, recientemente regulada del Real Decreto 2591/1998, haya tenido una preocupación esencial por establecer las fases procedimentales que en el planeamiento pueden concatenarse para introducir la variable ambiental.

La evaluación de impacto ambiental es un instrumento que, desde su regulación, tiende a calibrar que se garantiza la pervivencia de los bienes y valores constitucionales, e impedir

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

su perturbación o destrucción. Es el instrumento, por tanto, de certificación de la garantía de existencia para las futuras generaciones que aparecen constitucionalmente presentes a través del deber de conservación del medio ambiente y de la solidaridad colectiva o solidaridad intergeneracional.

Por ello la evaluación de impacto ha de considerarse como el instrumento que verifica la dimensión intemporal del medio ambiente, con independencia de la dimensión intemporal de cada momento histórico compuesto por la protección de los distintos recursos o valores en la regulación de cada sector. Al medir la compatibilidad de las infraestructuras con el medio ambiente, para la tutela de los bienes constitucionales protegidos, es irrelevante su naturaleza jurídica privada o pública; pues la variable integral y protectora ha de referirse a todos los bienes, tanto si son bienes demaniales como si son bienes de propiedad privada. Aunque, si cabe, con mayor intensidad, ha de incidir en los bienes de dominio público, ya que según el régimen jurídico atribuido por el artículo 132 de la Constitución, el poder público titular del demanio posee deberes y obligaciones de conservación, además del deber de ordenación del sector que las normas le atribuyen como guardián y garante de legado intergeneracional que representa.

A los efectos de integrar la variable medioambiental y a los efectos de medir la evaluación de impacto de toda la obra de ampliación del Aeropuerto de Barcelona, en concreto de las estructuras que van a desarrollarse en la zona del denominado Delta del Llobregat, hay que tener en cuenta la protección de los siguientes bienes. En primer lugar, la protección sobre todo el suelo, gea, flora y paisaje, con independencia del destino que los planes de ordenación determinaran para cada uno de ellos. Téngase en cuenta que según la legislación vigente, la Ley 4/1989, la ordenación de los planes de los recursos naturales, es determinante respecto de otros sistemas de planeamiento que se efectúen sobre el territorio.

Los planes de ordenación de los recursos naturales, constituyen un límite para otros instrumentos de ordenación territorial o física cuyas determinaciones no pueden alterar o modificar; los instrumentos de ordenación territorial o física existentes han de adaptarse en cuanto resulten contradictorios y resultan prevalentes los que protegen los recursos naturales en tanto no se produzca la adaptación.

La atracción de protección de la naturaleza sobre otro tipo de planificación del territorio puede encontrarse en el siguiente argumento derivado de la política legislativa originada

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

en nuestro país. Como es sabido, la evaluación del impacto ambiental se regula en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que incluyó los listados conocidos para someter las actividades públicas o privadas a evaluación de impacto. Pues bien, apenas tres años después, la Ley 4/1989, reguladora de la naturaleza, amplió la lista contenida en el Real Decreto Legislativo de impacto ambiental, incluyendo las actividades de transformaciones de uso del suelo que pudieran implicar eliminación de la cubierta vegetal, arbustiva o arbórea y supusieran riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la nación; en todo caso, cuando dichas transformaciones afectasen a superficies superiores a 100 hectáreas. La justificación de lo anterior residía en la situación de degradación, deforestación y alteración del paisaje y de la flora.

Otros de los bienes jurídicos a proteger, cuya deferencia en la realización de la obra pública se pone de relevancia a través de la declaración de impacto ambiental, es el impacto sobre el sistema hidrológico, los humedales y las aguas. A la fauna nos hemos referido ya, con suficiente amplitud, al mencionar el punto crítico de las zonas ZEPAS existentes en los extremos de la cabecera de la tercera pista proyectada del Aeropuerto de Barcelona.

Queda por último un aspecto, el de la contaminación acústica o sonora, que pese a estar regulado en algunas normas dispersas, sólo a través del estudio y de la consiguiente declaración de impacto ambiental, pueden resolverse cuáles son las medidas más adecuadas a adoptar según la morfología del terreno y la repercusión mayor o menor del ruido que se puede originar en las áreas habitadas, por fortuna éstas no excesivamente próximas a los focos emisores de ruido del Aeropuerto.

Teniendo en cuenta la reciente modificación llevada a cabo en la legislación de impacto ambiental, tanto europea, Directiva 85/337 CE, modificada por la 11/1997 CE, esta última todavía no traspuesta al ordenamiento interno, se ha tenido en cuenta la posibilidad de efectuar la declaración de impacto ambiental conjunta tanto de las obras de ampliación del Aeropuerto de Barcelona, como de la totalidad de las sinergias en la zona del Delta del Lobregat. Éste y no otro era el espíritu de los convenios interadministrativos que ya se habían suscrito, como se ha puesto de manifiesto, en los años 1994 y 1998.

El llamado estudio de impacto acumulado, puede tenerse como la pieza más completa para evaluar las repercusiones de una obra, no de forma aislada sino, a través de las

Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Dirección General de Navegación Aérea y Aeropuertos

reacciones que pueden producir en otros bienes o sectores de la naturaleza, distintos de aquéllos que regulan materialmente la obra pública, cuyo proyecto se ejecuta.

Puesto que los legisladores actúan en cualquier dimensión sobre la base de ir regulando los grandes grupos normativos sobre ordenación del territorio y sobre medio ambiente, es al proyectista o a la Administración ejecutora de la obra, en este caso la ampliación del Aeropuerto de Barcelona, a quien le corresponde examinar a través de la evaluación del impacto ambiental si los bienes jurídicos protegidos a través de cualquiera de los grupos normativos mencionados son tenidos en cuenta en la realización de la obra.

En el espíritu, aunque no en la letra de la Directiva 61/96 CE sobre control integral de la contaminación, el intento de evaluar el impacto acumulado de una obra y las repercusiones en otros sectores medioambientales regulados a través de grupos normativos distintos, supone el establecer el análisis de las sinergias para evitar que las medidas reparadoras o de conservación respecto del medio que con la obra pública pueda llegar a perturbarse, no se conviertan en elementos dañosos para otros sectores que circundan aquél inmediatamente ocupado por la obra pública. Salvadas las distancias, lo que con la autorización única pretende la Directiva IPPC de Control integral de la contaminación, es lo que, de alguna forma, en el ámbito teórico, pretende también el estudio o evaluación de impacto ambiental de las repercusiones de la ampliación del Aeropuerto de Barcelona y sus sinergias en la totalidad de la zona del Delta.

Como resulta por lo menos racional, someter a evaluación de impacto ambiental un conjunto de obras y su sinergia, parte, como premisa previa, del diseño de un planeamiento director que pueda tener en cuenta la distinción y la aglutinación de los distintos usos que en el ámbito y en el perímetro aeroportuario se diseñan.

Tal como se ha relacionado y se pondrá más ampliamente de manifiesto, en el perímetro del Aeropuerto conviven unos usos estrictamente aeroportuarios, sin los cuales la navegación aérea no puede proyectarse, unos usos complementarios a la navegación aérea sin los cuales los usuarios del servicio aeroportuario no pueden considerarlo como prestado en condiciones de calidad, y a la vez, existen aquellos usos complementarios de la propia navegación aérea o aeroportuarios complementarios relacionados con habituallamiento, suministros, cargas, transportes, etc. Por si fuera poco, estos usos directos o complementarios generan a su vez, la atracción por otras actividades, de las que cabe ya hablar de un casi uso aeroportuario, o casi necesidad aeroportuaria,

combinada con una necesidad urbanística para poder ser implantadas en un suelo determinado.

Y, al par, en las zonas limítrofes del perímetro exclusivamente aeroportuario, no puede negarse la convivencia de usos urbanísticos, e incluso de elementos de ordenación del territorio. Los primeros llamarían a un interés típicamente local, y los segundos hacen referencia a un interés autonómico o metropolitano. Los accesos a un Aeropuerto, pueden ser tanto de interés aeroportuario como de interés autonómico y metropolitano.

La implantación de una línea de transporte por ferrocarril, o de metro, o cualquier otra modalidad de transporte, entraña la combinación entre intereses típicamente aeroportuarios e intereses de naturaleza local y autonómica. Ese conglomerado de intereses apunta a que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, la consulta a las autoridades, o entidades administrativas con competencia en el territorio, ha de ser interpretada de forma no restrictiva; ya que, en muchos de los casos, no sólo las autoridades o las entidades administrativas responsables del territorio ocupan la totalidad de las competencias que se despliegan sobre un mismo ámbito físico, no cabe olvidar las competencias sobre aguas, sobre litoral, sobre puertos, sobre pesca en mares interiores, etc.

Como es sabido, la única Administración pública que es a la vez órgano sustantivo y órgano ambiental de sus propias obras e infraestructuras, es la Administración autonómica. Cuando se trata de obras de interés general, la STC 13/1998, ha validado la cláusula establecida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, acerca de que la competencia para la evaluación de impacto ambiental y consiguiente declaración, correspondía al Estado cuando se tratase de obras de interés general.

El Tribunal Constitucional no ha estimado que la competencia sobre evaluación de impacto ambiental sea un auténtico acto de gestión ambiental. Como se sabe, este instrumento de evaluación es instrumento de gestión ambiental tan sólo cuando se viene a referir a las actividades clasificadas.

Se aprecia el interés general, como justificación a la competencia estatal para realizar la declaración de impacto. En este caso, lo dicho en la STC 13/1998 coincide con lo que se decidió en la STC 329/1993, tratándose entonces de un supuesto de contaminación atmosférica extracomunitaria.

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación y Aeroportuarios

Y otro argumento concluyente para pedir al Estado de competencia de evaluación del impacto de sus propias obras, podría ser el de la competencia prevalente, es decir, cuando se da el supuesto de una competencia exclusiva estatal y otra exclusiva autonómica, tal cual sería el caso de las infraestructuras aeroportuarias y la gestión ambiental. En este caso, la exclusividad que ostenta la Comunidad autónoma sobre gestión ambiental, no puede perturbar la que ostenta el Estado sobre sus infraestructuras.

En general, los razonamientos utilizados por el Tribunal Constitucional, parten de la justificación de que al dictar la legislación básica sobre evaluación de impacto ambiental, el Estado está utilizando su competencia básica en la materia, y al aprobar una norma que obliga a todas las Administraciones a que evalúen sus repercusiones ambientales, el órgano concreto procede a determinar que es la propia Administración estatal la que evalúa las repercusiones ambientales de sus obras, citando así sus propias competencias sustantivas, y no ejecutando la legislación ambiental, exactamente igual que sucede a la Comunidad autónoma al ejercitar las suyas.

Pero como ya se ha apuntado, al ejercitar el Estado su competencia en el estado físico de una Comunidad autónoma y de diversos municipios, no puede ignorar su participación, con base al nivel genérico de colaboración cuando se proyectan sobre un mismo medio físico títulos competenciales diversos (STC 64/1982, 103/1989, 149/1991 y 102/1995). La legislación de impacto ambiental contiene técnicas para promover la referida colaboración, además de adaptar aquellas que en la legislación sobre protección de la naturaleza se han previsto para la conservación de espacios naturales. Estas son por supuesto el estudio técnico, las consultas entre Administraciones y la información pública.

Un último argumento, si se trata de optimizar el ejercicio de todas las competencias, en el supuesto de concurrencia de títulos competenciales, acción ésta la de optimizar, que hoy encaja con racionalidad, eficiencia y buena administración, la cooperación resulta evidentemente necesaria; pero es más adecuada si en el inicio del procedimiento, el órgano sustantivo imprime la variable ambiental en su proyecto o puede rectificarlo de acuerdo con las condiciones de otro órgano de su Administración, o de otra Administración afectada, tras oír los puntos de vista de todos.

Aena
Ministerio de Fomento
Dirección General de Aviación Civil
Subdirección General de Sistemas de Navegación Aérea y Aeroportuarios

Por último, dada la redacción de los preceptos sobre evaluación de impacto ambiental mantenidos en la Directiva, en la de 1985, y la recientemente reformada 1997, y los elementos de la transposición efectuada a nuestro ordenamiento interno en el pasado, y los que faltan en el presente, cuya ausencia puede ser suplida, en parte mediante el efecto directo y la aplicación directa del Derecho comunitario, no cabe la menor duda de que las obras a realizar en el Aeropuerto de Barcelona, proyectos de terminales, y en especial, la implantación de la tercera pista, precisan la evaluación de impacto ambiental, antes de proceder a la ejecución de sus proyectos.