

07/03/2010

VALORACIÓN DEL TEXTO APROBADO POR LA MESA DEL CONGRESO PARA LA MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 4 DE LA LEY DE NAVEGACIÓN AÉREA.

El texto aprobado por el Congreso para la modificación de la Ley de Navegación Aérea, si bien mejora el inicialmente propuesto por el Gobierno, claramente inconstitucional, no resuelve la actual situación de inseguridad jurídica, su objetivo principal, sino que la empeora, al tiempo que sigue comportando una disminución de derechos para los afectados por las infraestructuras aeroportuarias, al establecer el deber general de soportar el ruido aéreo, sin derecho a indemnización, aunque con alguna matización.

Supone una mejora porque incluye el derecho a ser indemnizado de los daños producidos por la navegación aérea conforme al capítulo IX de la Ley, cuando antes sólo se contemplaba el capítulo XII¹. Como ya pusimos de manifiesto en nuestras alegaciones al proyecto de reforma propuesto por el gobierno que fue remitido por ANAITA a todos los partidos políticos, el texto inicial entraba en conflicto con el artículo 54 de ese capítulo IX, en el que se establece que los daños y perjuicios que se causen en los bienes afectados (ojo, no a las personas) por las servidumbres, serán indemnizados según la disposición adicional de la Ley, si a ello hubiere lugar, y conforme al régimen de expropiación forzosa. Con la modificación introducida en sede parlamentaria el conflicto ha sido eliminado.

Tras la inclusión del capítulo IX, los daños por ruido a las viviendas afectadas podrán ser indemnizados, pero no los daños a sus moradores, ya sea por la limitación o privación de derechos personales, como el derecho a gozar de una calidad de vida (acústica) reconocida en el artículo 45 de la Constitución, o la que se derive del planeamiento o zonificación acústica, como tampoco lo será el daño moral o físico producido por el ruido aéreo, salvo que el resarcimiento de dicho daño venga protegido por el derecho comunitario, la ley del ruido o tratados internacionales, o dentro del concepto de “bienes” comprendamos estos valores morales. Es decir, solo podrán ser indemnizados daños patrimoniales o patrimonializados (según la disposición adicional de la ley) como la pérdida de valor de viviendas o el coste de su aislamiento acústico si ha sido pagado por el propietario.

Ni ley del ruido ni ninguna norma o convenio internacional nos hablan de indemnización alguna en esta materia, por lo que hacer referencia a ella es cuanto menos ociosa, excepción hecha del consabido Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, cuyo

¹ Art. 4 LNA, modificado. 1. *Se reconoce el derecho de los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes a ser resarcidos conforme a los capítulos IX y XIII de la presente ley, la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, los tratados internacionales y el Derecho Comunitario, de los daños y perjuicios que se les ocasionen como consecuencia de su deber de soportar la navegación aérea.*

artículo 8 relativo al derecho a la vida privada y familiar ha fundamentado la jurisprudencia de protección frente al ruido, como derecho fundamental asociado a la inviolabilidad del domicilio.

Sin embargo, esta obligación de soportar el ruido a nivel personal viene matizada por el apartado a) del apartado 2 del artículo 4, al requerirse el respeto de los objetivos de calidad acústica fijados en la normativa aplicable, como requisito de dicho deber de soportar. Dicho de otro modo, el ruido que no cumple con los valores establecidos, no es obligatorio soportarlo y por lo tanto podría dar lugar a indemnización, sin perjuicio de que se establezca o no una servidumbre acústica.

Cual sea la normativa aplicable a la hora de determinar dichos valores objetivo, no ha sido hasta el momento una cuestión pacífica, pues AENA ha ignorado el régimen competencial de nuestra Constitución, (y Ley del Ruido) que faculta a las Comunidades y Municipios a aprobar normas de protección ambiental más estrictas que las estatales. Dado que el ruido es materia ambiental, este nuevo texto, al sustituir la anterior referencia a la “norma estatal”, por “legislación aplicable”, propicia que las servidumbres acústicas que la administración estatal establezca, puedan tomar en consideración los valores límite de inmisión establecidos localmente para las distintas zonas acústicas, cuando éstos sean más restrictivos que los de la norma estatal.

La falta de concreción sobre la forma en que garantizará el Estado el cumplimiento de este derecho a que se respeten los valores objetivo de calidad acústica de cada zona, cómo se compatibilizará con las servidumbres acústicas, o si estas comportarán, como podría deducirse, de lo anteriormente expuesto, derecho a ser resarcido, conforme a lo que establece el artículo 106.2 de la Constitución² convierten este mandato en mera declaración de intenciones.

Por contra, obligar al Estado a aprobar valores límite de inmisión de ruido para cada trayectoria, y los puntos establecidos en los procedimientos, conforme establece el artículo 47.2.3 de la Ley de Seguridad Aérea³, hubiera sido un modo de procurar el respeto de dicho derecho, pues sin dicho desarrollo

² **Art. 106.2. Ley Seguridad Aérea.** *Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*

³ **Art. 47. 2. Ley Seguridad Aérea** *Constituyen infracciones administrativas graves las siguientes: 3. La superación de los niveles máximos de ruido definidos en las trayectorias y puntos establecidos en dichos procedimientos.*

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Ley Seguridad Aérea:

Modificación de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. El artículo 87 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, tendrá la siguiente redacción:

Artículo 87. *Procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido.*

Uno. Mediante circular aeronáutica se fijarán los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido que las aeronaves civiles deberán seguir, en las fases de despegue y ascenso, en las de aproximación y aterrizaje y durante las fases previas y posteriores al vuelo en los aeropuertos.

reglamentario no sirve para nada el derecho a “denunciar” y el derecho a “recabar la subsanación del incumplimiento de la normativa aeronáutica”, que establece el segundo párrafo del apartado 2.a)⁴ del artículo 4, pues la reglamentación actual tan sólo posibilita sancionar por las infracciones por desvío de rutas, cuando lo que produce el daño no es el desvío de rutas, sino el ruido del avión.

Y mientras los procedimientos de aproximación y despegue no establezcan valores máximos de inmisión de ruido específicos para cada avión que use una determinada trayectoria, no será posible garantizar los valores objetivos de las zonas afectadas por las trayectorias, ni se podrán aprobar servidumbres o huellas acústicas reales, ni por supuesto hablar de justo equilibrio entre los “intereses en conflicto” que menciona el apartado 3 del artículo 4⁵, pues para que ese equilibrio se de, se han de tomar en consideración, antes de aprobar cada ruta, los valores de inmisión acústica que los titulares de los bienes subyacentes tienen garantizados, y que no debería sobrepasar ningún sobrevuelo (en vez de la media de un período como sucede actualmente). Sólo así podrían evitarse sentencias como la del Tribunal Supremo, respecto Santo Domingo, origen de esta modificación legislativa.

Establecer la obligación de aprobar servidumbres acústicas,⁶ a las que se incorporarán planes de acción, solo sirve para mayor confusión e inseguridad jurídica, pues la Ley del Ruido determina, justo a la

Tres. Los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido aprobados específicamente para cada aeropuerto, deberán tener en cuenta los elementos con trascendencia acústica, las características físicas y de configuración del aeropuerto, el equipamiento de las ayudas a la navegación que soporten el guiado de los aviones y las características y limitaciones de los aviones afectados. Mediante dichos procedimientos podrán determinarse: H. Los niveles máximos de ruido establecidos en puntos de las trayectorias o cercanos al aeropuerto.

⁴ **Artículo 4.2.** *Ley Navegación Aérea (modificada): El justo equilibrio entre los intereses de la economía nacional y los derechos de las personas residentes, trabajadoras, propietarias, usuarias de servicios u ocupantes de bienes subyacentes, obligará al Estado, respecto de los aeropuertos de su competencia:*

a) A garantizar que para las personas residentes, trabajadoras, propietarias, usuarias de servicios u ocupantes de bienes subyacentes en las poblaciones circundantes a dichos aeropuertos se respeten los objetivos de calidad acústica fijados en la normativa aplicable. Siempre que se cumplan estos objetivos será obligatorio soportar los niveles sonoros, sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales generados por la navegación aérea, sin perjuicio del derecho de los afectados a denunciar los incumplimientos de la normativa aeroportuaria o aeronáutica que pudieran producirse y a recabar su subsanación.

⁵ **Artículo 4.** *Ley Navegación Aérea (modificada) 3. El justo equilibrio entre los intereses en conflicto obligará, asimismo, a la Autoridad aeronáutica competente y al gestor aeroportuario a evaluar continuamente el impacto ocasionado por la infraestructura a las poblaciones circundantes, a vigilar y sancionar los incumplimientos que se pudieran producir y, en general, a instar o adoptar las medidas pertinentes para compatibilizar una explotación eficiente de la infraestructura aeroportuaria con los derechos de los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes.*

⁶ **Artículo 4.2.b)** *Ley Navegación Aérea (modificada) b) A aprobar planes de acción, que incluyan las correspondientes medidas correctoras, cuando se establezcan servidumbres acústicas que permitan superar los objetivos de calidad acústica en el exterior de las edificaciones, los sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales asociados a aquéllos. Los planes de acción contemplarán asimismo medidas compensatorias para los municipios en los que se superen los objetivos de calidad acústica en el exterior de las edificaciones.*

inversa, que son los planes de acción los que contendrán “zonas de servidumbre acústica”⁷, cuando no sea posible cumplir los valores objetivo, y que estos habrán de estar aprobados antes del 18 de julio de 2008 para estas infraestructuras, incorporen o no servidumbres.

La disposición transitoria aprobada⁸ potencia aún más esa confusión, pues se remite a los plazos de la ley del Ruido en que deberán aprobarse las servidumbres, cuando la ley sólo habla de plazos para Planes de Acción pero no para las servidumbres, (ya que las servidumbres se han de incorporar siempre a un plan de acción), resultando incomprensible que se presente como ventaja o ganancia para los afectados, la aprobación “adelantada” de servidumbres acústicas y planes de acción en un plazo de 6 meses, contraviniendo la ley del Ruido (y la Directiva de Ruido) que establecieron como fecha tope para la aprobación de Planes de Acción (no para servidumbres, repetimos) en grandes infraestructuras aeroportuarias, el 18 de julio de 2008.⁹

Esta confusión entre servidumbres, planes de acción y plazos, puede tener efectos relevantes porque:

- De aprobarse planes de acción, solo y exclusivamente para viabilizar servidumbres, los ciudadanos se verán privados de las garantías del cumplimiento de los objetivos de la ley y directiva de ruido; prevenir y corregir la contaminación acústica y preservar la buena calidad

⁷ Ley del Ruido. Artículo 10. Zonas de servidumbre acústica. 1. Los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas, podrán quedar gravados por servidumbres acústicas. 2. Las zonas de servidumbre acústica se delimitarán en los mapas de ruido medido o calculado por la Administración competente para la aprobación de éstos, mediante la aplicación de los criterios técnicos que al efecto establezca el Gobierno

⁸ Disposición transitoria. 2.- Las servidumbres acústicas se aprobarán en los plazos resultantes de la normativa estatal del ruido. No obstante, la Administración General del Estado adelantará la aprobación de las servidumbres acústicas y de los planes asociados, que se producirá en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley para los aeropuertos de más de 250.000 movimientos al año, y en el plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la presente ley para los aeropuertos de entre 50.000 y 250.000 movimientos al año.

⁹ Dice la exposición de motivos que el plazo establecido en la Ley del Ruido para aprobar servidumbres acústicas es el 2020, y que se adelanta 10 años lo cual es falso según se evidencia de los textos que transcribimos:

Ley del ruido. Disposición adicional primera. Calendario de aplicación de esta Ley. 1. **Los mapas de ruido** habrán de estar aprobados: a) Antes del día 30 de junio de 2007, los correspondientes a cada uno de los grandes ejes viarios cuyo tráfico supere los seis millones de vehículos al año, de los grandes ejes ferroviarios cuyo tráfico supere los 60.000 trenes al año, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones con más de 250.000 habitantes..... NINGÚN MAPA DE RUIDO HA SIDO APROBADO TODAVÍA.

2. **Los planes de acción** en materia de contaminación acústica habrán de estar aprobados: a. Antes del día 18 de julio de 2008, los correspondientes a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido a los que se refiere el párrafo a) del apartado anterior. NINGÚN PLAN DE ACCIÓN HA SIDO APROBADO TODAVÍA.

acústica allí donde la haya, función que pueden cumplir los planes de acción, pero no las servidumbres.

- No tiene tampoco sentido que se aprueben Planes de Acción por un lado y por otro, servidumbres con sus respectivos planes de acción específicos, no solo por la posible incoherencia o contradicción en que se pueda caer, sino porque podría interpretarse y dar lugar a que las servidumbres faculten “in eternum” para sobrepasar valores objetivo de ruido cuando esto ni resulta de la lectura de la ley ni es acorde con sus objetivos.
- Como la ley del ruido encuadra las servidumbres dentro de los planes de acción, y éstos han de permitir alcanzar los valores objetivos establecidos para cada zona, a más tardar para el 31 de diciembre de 2020,¹⁰ resulta que también las servidumbres habrán de alcanzar dichos valores objetivo antes de tal fecha¹¹, efecto que no tendría lugar si se aprueban solo servidumbres con planes de acción específicos a no ser que estos no incorporaran a su vez dicho mandato.

Otras ventajas que se supone aporta este texto, tampoco son tales, al menos para los afectados, pues la obligación de respetar lo establecido en las declaraciones de impacto ambiental ya resulta de su normativa reguladora, que por cierto el gobierno no ha aplicado¹² pues, para empezar, estas no han sido incorporadas a ningún procedimiento de autorización, son irreales e insuficientes y no incorporan en muchos casos las necesarias huellas acústicas o servidumbres.¹³

La obligación de medición del ruido ya la contempla el artículo 19 de la Ley del Ruido y AENA la viene cumpliendo, aunque de forma muy deficiente e insuficiente, por lo que si no se especifica las

¹⁰ según se establece en la disposición adicional tercera del Real Decreto 1367/2007 de 19 de octubre por el que se desarrolla la Ley del Ruido en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas,

¹¹ Nótese que la fecha de 2020 a la que hace referencia el preámbulo de la reforma y que desarrolla la disposición transitoria de la nota 7, se refiere a alcanzar valores objetivos por parte de los planes de acción no a la aprobación de Planes de Acción y mucho menos de las servidumbres.

¹² El Convenio de Aarhus, La Directiva 85/337/CEE de 27 de junio relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1722/2008 de 11 de enero de Evaluación de Impacto ambiental establecen que los condicionados de las declaraciones de impacto ambiental se incorporarán a las autorizaciones del proyecto evaluado, autorizaciones que serán publicadas. Hasta ahora ninguno de los aeropuertos gestionados por AENA disponen de autorización, a pesar de que el Real Decreto 2858/1981 de 27 de noviembre sobre calificación de aeropuertos civiles establece en su artículo 5 que todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto requiere la autorización del Subsecretaría de Aviación Civil para su construcción o apertura, requisito que reitera el artículo 9 de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea.

¹³ La declaración de impacto ambiental de la tercera pista 36L/18R de Barajas realizada en el año 1996 incorpora rutas y huellas acústicas que han sido modificadas por la CSAM fuera del procedimiento de impacto ambiental, sin publicidad ni transparencia. La declaración de impacto ambiental de la cuarta y quinta pistas de Barajas (36R/18L y 33R/15L) llevada a cabo en el año 2001 no definió rutas ni huella acústica. La ampliación del aeropuerto de Barcelona y su DIA de 2002 tampoco contempla huella acústica alguna. Si las incorpora sin embargo la reciente DIA de la ampliación del aeropuerto de Bilbao de 2009.

condiciones, extensión, detalle o cómo ha de practicarse esa medición, no aportará mejoría alguna que equilibre las restricciones de esta ley.

Tampoco se comprende la finalidad o utilidad de la Disposición adicional ¹⁴, pues la necesidad de que los planes urbanísticos se supediten a los Planes Directores y necesidades de la navegación aérea ya se contemplaba en la propia ley, disposición adicional, y la norma reguladora de los planes directores, por lo que establecer que éstos deberán adaptarse o modificarse para recoger o incorporar las servidumbres acústicas, a fin de no generar daños a los dueños u ocupantes, solo sería efectivo para futuros desarrollos urbanísticos, pero no para los ya consolidados. Nos resulta totalmente incomprensible la frase con la que concluye: *“A tal efecto, el gestor aeroportuario asegurará el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa aplicable”*

Y para finalizar, una consideración especial sobre la falta de justificación de las medidas compensatorias establecidas a favor de los municipios del artículo 4.2.c): dado que no son los municipios los que sufren los daños del ruido aéreo, sino los vecinos de esos municipios que viven bajo una ruta aérea (no todos los vecinos, por lo tanto) a los que se les obliga a soportar el ruido, sin compensación alguna, sólo podemos justificar dicha concesión final como resultado de la presión política que ejercieron los alcaldes, cuando fueron recibidos por los congresistas, antes de la votación final del texto aprobado, oportunidad de participar y ser escuchados que no tuvimos los afectados y perjudicados por esta reforma legislativa.

Reparar la privación adicional del derecho a la participación que hemos sufrido los afectados exigiría que, al menos, los señores congresistas, a quienes remitimos nuestras alegaciones y enmiendas, nos explicasen porqué no han sido tomadas en cuenta, pues la participación que solo consiste en alegar, sin que el que decide justifique porqué no son acogidas las alegaciones, no puede ser considerada una participación real y mucho menos, efectiva.

¹⁴ *Disposición adicional. Las Administraciones Autonómicas y Locales deberán tener en cuenta las servidumbres acústicas, los planes de acción, los planes directores y los planes o programas de expansión o ampliación aeroportuarios para adaptar sus ordenamientos urbanísticos, a fin de no generar lesiones o perjuicios a los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes. A tal efecto, el gestor aeroportuario asegurará el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa aplicable.*