



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### TRIBUNAL SUPREMO

*Sentencia de 22 de abril de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)*

*Rec. n.º 73/2013*

#### SUMARIO:

**Servidumbres aeronáuticas. Regulación por una C.A. afectando a municipios situados fuera de su territorio. Autonomía Local. Falta de participación en la elaboración de la norma. Servidumbres físicas. Subordinación del planeamiento urbanístico.** En la tramitación del Real Decreto se ha omitido el trámite esencial de audiencia de las administraciones locales y autonómica directa e inmediatamente interesadas y afectadas por la imposición de servidumbres sobre sus territorios, que limitan el ejercicio de sus propias competencias, tanto las correspondientes al planeamiento urbanístico como a la ejecución de obras, actividades e instalaciones en sus respectivos territorios. La omisión de aquel trámite vicia de nulidad, desde el punto de vista formal, al Real Decreto. No es contrario a la autonomía municipal que la Administración aeronáutica se reserve un control preventivo consistente en autorizar las instalaciones y actividades que se pretendan implantar en las zonas o áreas, cuando sean potencialmente perturbadoras del tráfico aéreo. Y en principio pueden serlo todas aquellas que no se atengan al estricto marco de las servidumbres, tanto desde el punto de vista territorial como material, marco de actuación único en el que interviene la Administración aeronáutica. El título competencial del Estado y el predominio del interés general -que consiste, en este caso, en evitar los eventuales obstáculos que puedan incidir en la seguridad aérea- legitiman dicho control. Este régimen de control preventivo tiene la misma finalidad de proteger la eficacia de las servidumbres aeronáuticas por la vía de incorporar sus exigencias a los instrumentos urbanísticos o de otro orden que regulen, con carácter general, el proceso edificatorio y el uso del espacio en los correspondientes términos municipales. Y la garantía de que así se hace queda mejor protegida si las limitaciones constan no sólo en los Reales Decretos que establecen las servidumbres aeronáuticas sino también en los específicos instrumentos de ordenación. Sin embargo, los informes que ha de emitir la Dirección General de Aviación Civil versan exclusivamente sobre los aspectos aeronáuticos y no pueden inmiscuirse en otras cuestiones que correspondan a las competencias locales o autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

#### PRECEPTOS:

Reglamento (CE) 216/2008 (normas comunes en el ámbito de la aviación civil y creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea), Anexo V bis.C.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ley 48/1960 (LNA), art. 51y disp. adic. única.

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 84 bis.

Ley 13/1996 (Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social), art. 166.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 26.1, 71 y 72.

Decreto 584/1972 (servidumbres aeronáuticas), arts. 28 y 29.

RD 1422/2012 (servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lleida-Alguaire), arts. 4, 5 y 6.

**PONENTE:**

*Don Manuel Campos Sánchez-Bordona.*

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintidós de Abril de dos mil catorce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 73/2013 interpuesto por el AYUNTAMIENTO DE PERALTA DE CALASANZ, representado por la Procurador D<sup>a</sup>. Paloma Solera Lama, contra el Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, que establece las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Lleida-Alguaire; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, y la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada por el Procurador D. Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuéllar.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.**

El Ayuntamiento de Peralta de Calasanz (Huesca) interpuso ante esta Sala, con fecha 14 de marzo de 2013, el recurso contencioso-administrativo número 73/2013 contra el Real Decreto número 1422/2012, de 5 de octubre, que establece las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Lleida-Alguaire.

Previamente el Ayuntamiento de Peralta de Calasanz había presentado ante el Ministerio de Fomento el requerimiento previsto en el artículo 44 de la Ley Jurisdiccional , que debe entenderse desestimado por silencio administrativo.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**Segundo.**

En su escrito de demanda, de 28 de mayo de 2013, el Ayuntamiento recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que:

Primero.

En consideración de que el RD 1422/2012 tiene naturaleza de acto administrativo, se declare su nulidad íntegra y, por vía de impugnación indirecta, se declare que el artículo 29 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas -con la redacción dada en su caso por el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto- era nulo en su momento, lo que permitirá interpretar y aplicar adecuadamente la nueva redacción dada por RD 297/2013.

Subsidiariamente, para el supuesto de que no se declare la nulidad íntegra del RD 1422/2012, se declare la nulidad de los artículos 5.2 y 6.2 de este RD 1422/2012 y, por vía de impugnación indirecta, se declare que el artículo 29 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas -con la redacción dada en su caso por el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto- era nulo en el momento en que se dictó, lo que permitirá interpretar y aplicar adecuadamente la nueva redacción dada por RD 297/2013.

Segundo.

Para el supuesto de que se considere que el RD 1422/2012 tiene naturaleza de disposición general, se anule la misma íntegramente así como que se declare que el artículo 29 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas -con la redacción dada en su caso por el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto- era nulo en su momento, lo que permitirá interpretar y aplicar adecuadamente la nueva redacción dada por RD 297/2013.

Subsidiariamente, para el supuesto de que no se considere su nulidad íntegra, se declare la misma respecto de los artículos 5.2 y 6.2 de este RD 1422/2012, y por vía de impugnación indirecta, se declare que el artículo 29 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas -con la redacción dada en su caso por el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto- era nulo en su momento, lo que permitirá interpretar y aplicar adecuadamente la nueva redacción dada por RD 297/2013."

**Tercero.**

El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 27 de junio de 2013, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

dictase sentencia "por la que se desestime íntegramente la demanda, confirmando la resolución impugnada, con condena en todo caso al actor de las costas incurridas".

**Cuarto.**

La Generalidad de Cataluña contestó a la demanda el 2 de septiembre de 2013 y suplicó a la Sala que dictase sentencia "por la que se desestime el recurso con expresa imposición de las costas procesales a la parte actora".

**Sexto.**

No habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por providencia de 27 de enero de 2014 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 8 de abril siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Magistrado de la Sala

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.**

- El recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Peralta de Calasanz (Huesca) contra el Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, que establece las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Lleida-Alguaire, incorpora tanto la pretensión directa de que anulemos dicho acto administrativo (la controversia sobre su carácter de tal no existe desde el momento en que todas las partes coinciden en que no se trata de una disposición general) como la indirecta de que anulemos el artículo 29 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, que regula las servidumbres aeronáuticas en desarrollo del artículo 51 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea.

Esta segunda pretensión -que utiliza el mecanismo procesal previsto en el artículo 26.1 de la Ley Jurisdiccional - tiene como fundamento el hecho de que, según la expresa afirmación de la recurrente, "el Decreto 1422/2012 es una mera reproducción de las previsiones contenidas en el Decreto 584/1972".

**Segundo.**

El proyecto de Real Decreto 1422/2012 venía lastrado, desde su inicio, por un error significativo cual era el de afirmar que los términos municipales afectados por las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lérida se encontraban "todos ellos ubicados en



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

la provincia de Lleida". Ello no era en realidad así ya que las servidumbres se imponían también a los terrenos situados en determinados municipios de la provincia de Huesca, expresamente incluidos en la relación de términos municipales afectados.

A partir de aquella premisa, la propuesta de Real Decreto fue sometida al trámite de información pública sólo en el ámbito territorial de la Generalidad de Cataluña, publicándose únicamente en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña número 6104 de 10 de abril de 2012. Y en el texto finalmente aprobado por el Consejo de Ministros y publicado en el Boletín Oficial del Estado de 19 de octubre de 2012 se mantuvo la afirmación (artículo 4) de que los municipios afectados por las servidumbres se ubican en la "provincia de Lleida". Posteriormente se publicó una "corrección de errores" para suprimir dicha afirmación del mencionado artículo 4, a la vez que se mantenía la lista de términos municipales afectados entre los que, repetimos, figuraban municipios aragoneses.

Sea por esta o por cualquier otra circunstancia, lo cierto es que en el procedimiento de elaboración del Real Decreto no han podido participar ni hacer alegaciones el Gobierno de Aragón ni los Ayuntamientos de Huesca cuyos términos municipales quedaban vinculados por las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lérida. El trámite de información pública que se anunció en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña no era suficiente a estos efectos. Por un lado, ya hemos apreciado cómo partía de una premisa errónea al afirmarse en el anuncio -y en la propuesta- que todos los municipios interesados se encontraban en Cataluña (aunque la relación subsiguiente hiciese figurar municipios aragoneses). Por otro lado, la eficacia territorial de aquel Diario Oficial es la propia de la Generalidad de Cataluña, fuera de cuyo ámbito espacial de competencias su lectura no es obligada para el resto de las administraciones locales, provinciales y regionales de otras Comunidades Autónomas.

Así las cosas, en la tramitación del Real Decreto 1422/2002 se ha omitido un trámite esencial, el de la audiencia de las administraciones locales y autonómica directa e inmediatamente interesadas y afectadas por unas medidas (la imposición de servidumbres sobre sus territorios) que limitan -en el modo que acto seguido analizaremos- el ejercicio de sus propias competencias, tanto las correspondientes al planeamiento urbanístico como a la ejecución de obras, actividades e instalaciones en sus respectivos territorios. La omisión de aquel trámite vicia de nulidad, desde el punto de vista formal, al Real Decreto mismo que ha dejado indefensas, en la fase previa a su aprobación, a las corporaciones locales como el Ayuntamiento de Peralta de Calasanz.

El Abogado del Estado aportó, con su contestación a la demanda, copia de un documento de 26 de noviembre de 2012 mediante el cual el Ministerio de Fomento enviaba a la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Subdelegación del Gobierno en Huesca un oficio de "remisión de las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Lleida-Alguaire establecidas por Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre". Adjuntaba a dicho oficio la documentación aneja "[...] para que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 584/72, de 24 de febrero, proceda a dar curso al Gobierno de Aragón, así como a los Ayuntamientos afectados dentro de esa Comunidad Autónoma, cuya relación figura en el Anexo I, para su conocimiento y cumplimiento por los órganos interesados". La documentación incluía tanto el texto del Real Decreto como los planos de las superficies afectadas por las servidumbres aeronáuticas. Y concluía recordando que aquellos Ayuntamientos "podrán remitir las propuestas de nuevos planes o instrumentos de ordenación urbanística o territorial, o los de su revisión o modificación, a la Dirección General de Aviación Civil, quien se encargará de proseguir con la correspondiente tramitación".

Precisamente dicho oficio pone aun más de relieve la necesidad de que se hubiese dado, a priori y no a posteriori, intervención en el proceso de elaboración del Real Decreto a los Ayuntamientos afectados. Si el Ministerio de Fomento, a través del Subdelegado del Gobierno en Huesca, se cree obligado a poner en conocimiento del Gobierno de Aragón y de las corporaciones locales de Huesca el texto ya aprobado del Real Decreto 1422/2012, porque obviamente afecta a sus términos territoriales y al ejercicio de sus competencias propias, no se entiende que omitiera este mismo traslado en la fase de elaboración de aquél.

### **Tercero.**

Aun cuando la declaración que acabamos de efectuar implica que hemos de acoger la pretensión de nulidad incorporada en el suplico de la demanda (lo que, en principio, nos permitiría limitar la sentencia a aquel pronunciamiento), las singulares circunstancias que concurren en lo que es objeto de debate -a las que más tarde aludiremos- aconsejan no detenernos sólo en ella y analizar acto seguido la impugnación indirecta de la disposición general de la que el Real Decreto 1422/2012 constituye un acto aplicativo.

El Decreto 584/1972 contenía, en efecto, las prescripciones generales por las que se regulan las servidumbres aeronáuticas en el territorio nacional, el espacio aéreo y las aguas jurisdiccionales, servidumbres que derivan de las normas de la Organización Internacional de Aviación Civil y que, en el caso de España, se imponen al amparo de la habilitación legal que confiere al Gobierno el ya citado artículo 51 de la Ley 48/1960.

Las servidumbres aeronáuticas que establece el Decreto 584/1972 en sus tres capítulos se corresponden con las que afectan a los aeródromos (capítulo I) o las instalaciones



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

radioeléctricas aeronáuticas (capítulo II) y las que se imponen para garantizar la seguridad en las maniobras de aproximación por instrumentos de las aeronaves (capítulo III). Para este recurso, en concreto, tienen particular importancia las que podrían calificarse de servidumbres "físicas", esto es, aquellas en virtud de las cuales los espacios o áreas más o menos cercanos a los aeródromos se someten a ciertas limitaciones tanto para restringir la creación de nuevos obstáculos físicos como para eliminar los existentes o señalarlos, siempre en beneficio de la seguridad del tráfico aéreo. En dichas áreas o espacios cabe tanto prohibir las edificaciones o instalaciones que puedan afectar a la seguridad de la navegación aérea como autorizar las que, en el mismo espacio físico y a la vista de sus características, no la comprometan. Y en ese mismo orden de cosas, el planeamiento urbanístico debe incorporar y atenerse al régimen de servidumbres en cada caso.

Corresponde al Gobierno fijar la naturaleza y extensión de las servidumbres aeronáuticas específicas de cada aeródromo o instalación y al Ministerio competente (en 1972 era el Ministerio del Aire) la ejecución de lo establecido en el Decreto 584/1972. Según disponía -en su versión original- el artículo 29 de dicho Decreto, "los demás Organismos del Estado, así como los provinciales y municipales, no podrán autorizar construcciones, instalaciones o plantaciones en los espacios y zonas señaladas en los artículos anteriores, sin previa resolución favorable de dicho Ministerio, el cual tendrá, además, las facultades de inspección y vigilancia en relación exclusiva al cumplimiento de las resoluciones que en cada caso específico se hayan adoptado en virtud de la aplicación de este Decreto".

Tras la reforma que sobre dicho artículo 29 operó el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, el texto que acabamos de transcribir se transforma en su apartado 1 y se le añaden dos nuevos apartados 2 y 3, que regulan el régimen jurídico aplicable a los proyectos de planes o instrumentos de ordenación urbanística o territorial, o los de su revisión o modificación, en cuanto afecten a los espacios sujetos a las servidumbres aeronáuticas. Una reforma ulterior del mismo artículo (la introducida por el Real Decreto 297/2013, de 26 de abril) no es aplicable *ratione temporis* al presente litigio, aunque sobre ella habremos de hacer algunas consideraciones para dar respuesta a las correlativas del fundamento jurídico quinto de la demanda.

#### **Cuarto.**

Los motivos sustantivos de nulidad que el Ayuntamiento de Peralta de Calasanz opone frente al artículo 29 del Decreto 584/1972 son, en síntesis, los mismos que previamente aduce en su demanda contra las servidumbres establecidas en el Real Decreto 1422/2012. Afirma que uno y otras infringen el principio de autonomía local "por suponer un exceso de control no



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

justificado de la actuación de las entidades locales por parte de la administración estatal"; por la "no compatibilidad de esta autorización con la Directiva de servicios, la Ley 7/1985, en su artículo 84 bis y la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio de determinados servicios"; y "por vulnerar el principio de territorialidad en el ejercicio de sus competencias por parte de una administración [...] además de vulnerar el principio de autonomía local [...] por suponer un exceso de control del planeamiento no justificado de la actuación de las entidades locales que no se encuentran próximas a las instalaciones aeroportuarias por parte de la administración estatal."

Importa subrayar, desde un principio, que en la demanda no se discuten los títulos competenciales del Estado respecto de la navegación aérea ni se afirma que las competencias municipales en materia de urbanismo deban sobreponerse a aquéllos, tesis que la defensa del Ayuntamiento -con buen criterio- no llega a mantener. Reconoce la Corporación Local que la competencia estatal en este sector es incontrovertible y "comparte la doctrina constitucional" que a estos efectos había destacado el Abogado del Estado cuando contestó la demanda. No podía ser de otra manera pues en la sentencia constitucional 46/2007 ya se dijo que "[...] serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio".

La censura básica que se vierte en la demanda queda circunscrita a la "genericidad" o amplitud del control estatal derivado de la imposición de servidumbres forzosas. Dicho control estatal se concreta en un doble plano, tanto al exigir la "resolución favorable" de la Administración aeronáutica para "autorizar construcciones, instalaciones o plantaciones en los espacios y zonas señaladas" ( artículo 29.1 del Decreto 584/1972 en la redacción dada por el Real Decreto 1189/2011), como al disponer la norma que la Dirección General de Aviación Civil ha de emitir unos "informes preceptivos y vinculantes en lo que se refiere a la compatibilidad del planeamiento con las servidumbres aeronáuticas" ( artículo 29.2 del mismo Decreto ).

A juicio del Ayuntamiento demandante, no es válida "[...] una normativa genérica, que no distinga realidades muy diferenciadas en atención a tipos de obras y actividades, su afección a los bienes jurídicos que quieren protegerse y la consideración de la localización de estas obras o servicios en relación al espacio más crítico de un aeropuerto". Según su tesis, debería "modularse" el control en atención al tipo de actividad pues "[...] con la letra de la normativa que regula las servidumbres aéreas - art. 29.2 del RD- cualquier tipo de plantación -la norma no especifica qué tipo- en un suelo urbano o rústico requeriría la previa autorización de la administración estatal. O lo mismo si se trata de construir una caseta de aperos o de abrir una



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

guardería, o una granja, o un almacén agrícola". La modulación que propone estaría en relación con el tipo de instalaciones, según fueran susceptibles o no de afectar a la seguridad aérea, y con la mayor o menor proximidad al aeropuerto mismo. Debería, afirma, "valorarse si el control [puede efectuarse] a posteriori, dependiendo de la lejanía al aeropuerto o el tipo de obra o actividad que se lleva a cabo".

Consideraciones más o menos análogas hace la Corporación local en torno al control "excesivo" sobre el régimen de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanísticos contenido en el artículo 29.2 del Decreto, régimen que debería ser sustituido - siempre según su parecer- por "otros cauces de control" como el de "fijar zonas de proyección horizontal interna donde sea preceptivo el previo informe" y otras similares.

#### **Quinto.**

Antes de seguir el análisis de las cuestiones controvertidas es preciso destacar que la defensa del Ayuntamiento afirma en su demanda que de las tres categorías de servidumbres previstas en el Decreto 584/1972 no afectan a su territorio ni las servidumbres de aeródromo ni las radioeléctricas, y sólo a una parte de su término municipal (concretamente, a algunas zonas de suelo no urbanizable) las servidumbres de la operación de aeronaves correspondientes a las superficies de aproximación intermedia y aproximación final (VOR-DME 13).

Centrado en estos términos el debate, lo que realmente trasluce la demanda es más una propuesta de reforma que una verdadera impugnación de la norma reglamentaria objeto de recurso indirecto. El Ayuntamiento de Peralta de Calasanz admite que el régimen vigente en materia de servidumbres aeronáuticas resulta justificado cuando con él se trata de preservar la seguridad aérea; y reconoce igualmente (para las zonas o espacios sometidos a ellas) tanto la sujeción de ciertas obras e instalaciones a la previa resolución favorable de Administración aeronáutica cuanto la vinculación del planeamiento urbanístico al informe preceptivo de dicha Administración, en la parte que afecta a la compatibilidad de los planes con las servidumbres establecidas. De lo que discrepa en realidad es de la amplitud de este régimen de control pues, a su juicio, si se aplica a obras o instalaciones menores, o muy alejadas de los aeródromos, o que no pongan en riesgo la seguridad aérea, deviene excesivo y, en esa misma medida, contrario a la autonomía local. Por ello propone su "modulación" en los términos ya dichos.

Ocurre, sin embargo, que la regulación de las servidumbres aeronáuticas en los términos que contiene el Decreto 584/1972 es, en primer lugar, conforme con la Ley 51/1960 que desarrolla (respecto de cuyo ajuste a la Constitución nada objeta la demanda) y, en segundo lugar, admisible desde la perspectiva de la ponderación entre intereses generales e intereses locales.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Y lo es en la doble faceta de control a la que antes nos referíamos, esto es, la aplicable tanto para actos singulares cuanto para los planes urbanísticos o de otro tipo.

A) En cuanto a los actos que supongan la intervención física en los suelos afectados, a tenor del artículo 51 de la Ley de Navegación Aérea "los terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación, estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales [...]". Previsión que se acompaña con la que contiene su Disposición adicional única, incorporada por el artículo 63.4 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, según el cual "[...] mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de uso de los predios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea. La disposición de desarrollo ha de delimitar las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones".

No es contrario a aquellas normas legales -y en esa misma medida, a la autonomía municipal- que la Administración aeronáutica se reserve -como le faculta el artículo 29 del Decreto- una especial modalidad de control preventivo consistente en autorizar por sí misma las instalaciones y actividades que se pretendan implantar en las zonas o áreas, cuando sean potencialmente perturbadoras del tráfico aéreo. Y en principio pueden serlo todas aquellas que no se atengan al estricto marco de las servidumbres, tanto desde el punto de vista territorial como material, marco de actuación único en el que interviene la Administración aeronáutica.

El título competencial del Estado y el predominio del interés general -que consiste, en este caso, en evitar los eventuales obstáculos que puedan incidir en la seguridad aérea- legitiman, a nuestro juicio, dicho control en los términos que fija el Decreto 584/1972. Es cierto que el Decreto podría -en la línea sugerida por el Ayuntamiento- permitir en su articulado excepciones para supuestos poco relevantes, cuya incidencia fuese mínima, pero también lo es que, estando en juego intereses vitales como lo están, el acuerdo previo favorable de la Administración supone una garantía adicional para preservar la eficacia de las servidumbres aeronáuticas y, en esa misma medida, la seguridad del tráfico aéreo que incluye la protección de la vida de los pasajeros y tripulantes. La eliminación de los obstáculos potenciales para estos intereses vitales legitima que el control sea más riguroso, en el buen entendimiento de que la Administración aeronáutica carece de cualquier incentivo para extralimitarse en él, reducida como queda su función a comprobar la observancia de las limitaciones impuestas por el régimen de servidumbres. Sin perjuicio, por añadidura, de que cualquier exceso de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

intervención puede ser cuestionado por las administraciones territoriales competentes en materia urbanística y de ordenación del territorio.

B) En cuanto a los planes urbanísticos o de ordenación, en sentido amplio, la misma Disposición adicional única, incorporada por el artículo 63.4 de la Ley 55/1999, prescribe que "[...] el planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otros que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos".

Este régimen de control preventivo tiene la misma finalidad de proteger la eficacia de las servidumbres aeronáuticas, ahora por la vía de incorporar sus exigencias a los instrumentos urbanísticos o de otro orden que regulen, con carácter general, el proceso edificatorio y el uso del espacio en los correspondientes términos municipales. En cuanto que aquellas servidumbres tratan, repetimos, de proteger los intereses ya referidos es lógico que el designio de evitar riesgos para la seguridad aérea se traslade o incorpore, en cada caso, a la ordenación sectorial, esto es a los diferentes regímenes regulatorios de las actividades u obras que pudieran afectar de modo negativo (por ejemplo, en cuanto a las alturas) a la navegación aérea en las zonas circundantes de los aeropuertos. Y la garantía de que así se hace queda mejor protegida si las limitaciones constan no sólo en los Reales Decretos que establecen las servidumbres aeronáuticas sino también en los específicos instrumentos de ordenación.

Debemos, en fin, recordar que los informes que ha de emitir la Dirección General de Aviación Civil versan exclusivamente sobre los aspectos aeronáuticos y no pueden inmiscuirse en otras cuestiones que correspondan a las competencias locales o autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

#### **Sexto.**

Cuanto hasta aquí se deja dicho no queda enervado por las demás normas legales que el Ayuntamiento recurrente invoca en su demanda. A su juicio, el Decreto 584/1972, indirectamente impugnado, exige "una resolución previa para el ejercicio de las actividades de servicios en cuanto precisen la realización de construcciones o instalaciones o plantaciones" que "incluso podría considerarse no adaptada ni a la Directiva de Servicios 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, ni al derecho español que la ha impuesto, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio". Pero él mismo ha de reconocer que "realmente no estamos aludiendo a autorizaciones de servicios, sino más bien a otro tipo de autorizaciones previas". En lo que atañe a las licencias de obras para



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

determinados establecimientos, se refiere a las previsiones de comunicación previa y declaración responsable previstas en Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. Apelaciones que refuerza con la cita del artículo 84 bis de la Ley 7/1985 en redacción dada por la Ley 2/2011, de economía sostenible, sobre el sometimiento a licencia o a control preventivo de determinadas actividades.

Todas estas referencias normativas han de decaer puesto que las diversas leyes reseñadas (y la Directiva de Servicios) consideran prevalentes las razones o necesidades imperiosas de interés general a los efectos de justificar, en su caso, las diversas modalidades de control administrativo previo (licencias, autorizaciones o fórmulas similares). Entre esas razones se encuentra la que, por motivos de seguridad pública, impone que se respeten en los ámbitos territoriales afectados las servidumbres aeronáuticas como garantía de la navegación aérea. Las servidumbres y limitaciones subsiguientes resultan justificadas (y proporcionadas) para el fin que con ellas se pretende, como lo está el hecho de que se instaure un sistema de control preventivo con tal objetivo.

En fin, frente a las alegaciones del Abogado del Estado que subrayan, con apoyo en el dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto del Real Decreto 297/2013, cómo el régimen de servidumbres aeronáuticas y de sus mecanismos de control se ajusta a -y viene exigido por- el Reglamento (CE) 216/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo del 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, nada ha alegado el Ayuntamiento de Peralta de Calasanz en su escrito de conclusiones.

El Anexo V bis de aquel Reglamento comunitario exige en su apartado C (incorporando, a su vez, lo que establece el Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944), que el espacio aéreo en torno a las zonas de movimiento del aeródromo y sus espacios aledaños esté a salvo de obstáculos de manera que las operaciones de las aeronaves previstas puedan efectuarse sin crear un riesgo inaceptable debido a la aparición de obstáculos en sus alrededores. Requiere, pues, a estos efectos, que se "controlen" de forma continua las superficies afectadas y los "peligros relacionados con las actividades humanas y el uso del suelo" en las correspondientes zonas, a través de una evaluación de los riesgos que pudiera proceder, entre otros factores, de los proyectos urbanísticos. Quién sea la Administración competente al efecto es algo que corresponde decidir a cada Estado, dentro del marco de sus competencias y del reparto territorial del poder, en los términos que ya hemos expuesto



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **Séptimo.**

Si hemos hecho estas consideraciones sobre los aspectos sustantivos del Decreto 584/1972 y, derivadamente, del Real Decreto 1422/2012 en la parte que, como afirmaba la Corporación demandante, resulta ser "mera reproducción" de aquél, es porque la declaración de nulidad de este último Real Decreto, debida al motivo formal ya expuesto, ha de ir acompañada de una limitación temporal -y excepcional- de la eficacia de nuestra sentencia, limitación que imponen razones imperiosas ligadas precisamente a la seguridad de la navegación aérea.

En efecto, una vez comprobado que el régimen sustantivo de las servidumbres impuestas y de sus mecanismos de control (tanto para los actos como para los planes urbanísticos o de uso del suelo) es conforme a Derecho, la declaración de nulidad del Real Decreto 1422/2012 basada exclusivamente en motivos formales no puede tener como efecto inmediato que la navegación aérea con origen o destino en el aeropuerto de Lérida quede desprovista de las indispensables garantías de seguridad en atención a las cuales se prevén aquellas servidumbres (y su régimen de control preventivo).

Aun cuando los artículos 71 y 72 de la Ley Jurisdiccional no contemplan de modo expreso la limitación de los efectos de las sentencias que acojan pretensiones de nulidad de los actos administrativos, la Sala estima que ante circunstancias excepcionales, y por razones muy cualificadas que atañen a la seguridad y a la vida de las personas, nada obsta a que se mantenga temporalmente la eficacia del acto anulado, en tanto es subsanado el defecto formal determinante de la nulidad de aquellos actos.

#### **Octavo.**

Finalmente hemos de añadir dos consideraciones sobre sendas cuestiones que se han suscitado en el debate procesal.

A) La primera se refiere a la incidencia que pudiera tener en el litigio el Real Decreto 297/2013, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas y por el que se modifica el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la 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 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

La demanda se extiende en sus alegaciones sobre esta cuestión para poner de relieve cómo las modificaciones introducidas por el nuevo régimen de servidumbres aeronáuticas de 2013 no difieren en lo sustancial de las que incorporaba el Decreto 584/1972, especialmente en lo que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

conciene a los instrumentos de control preventivo. Sea o no ello así, lo relevante es que, a tenor de la Disposición transitoria segunda del Real Decreto 297/2013, las servidumbres aeronáuticas aprobadas con anterioridad a la fecha de su entrada en vigor mantendrán su vigencia hasta tanto no se proceda a su actualización. Quiérese decir, pues, que las implantadas por el Real Decreto 1422/2012 para el aeropuerto de Lérida no han perdido eficacia y siguen sujetas a las mismas modalidades de control ya examinadas tras la aprobación del Real Decreto 297/2013.

No cabe, en consecuencia, considerar que el litigio carezca sobrevenidamente de objeto en lo que tiene de impugnación directa del Real Decreto 1422/2012 ni de impugnación indirecta del Decreto 584/1972, disposición general esta última de cuyo juicio de validez -favorable, en los términos ya expuestos- depende, a su vez, el ajuste de aquél al ordenamiento jurídico por motivos de fondo.

B) En cuanto a las vías de comunicación e informe entre el Ministerio de Fomento y las corporaciones locales afectadas, que se establecen en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1422/2012 ya avanzamos en el auto de medidas cautelares de 5 de junio de 2013 (recaído en el recurso número 21/2013 interpuesto por el Gobierno de Aragón contra aquél) que la intervención de la Generalidad de Cataluña y la transmisión de la información de los municipios afectados a través de la Subdelegación del Gobierno de Lérida era improcedente en cuanto a los diez municipios aragoneses que figuran afectados por las servidumbres aeronáuticas objeto de litigio.

Afirmamos entonces, y ratificamos ahora, "[...] que la intervención de los órganos de la Generalidad de Cataluña en estos supuestos carecería de la necesaria justificación dada la ausencia de competencia territorial, siendo así que la participación de los municipios afectados ha de realizarse, lógicamente, a través de la Subdelegación de Gobierno de Huesca y el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma ha de referirse, en principio, a la Comunidad de Aragón ahora recurrente".

De hecho, hemos reseñado en un fundamento jurídico precedente el escrito que adjuntó el Abogado del Estado a su contestación a la demanda, en el que se ponía de manifiesto cómo el propio Ministerio de Fomento no había remitido a la Subdelegación de Gobierno en Lérida (según dispone literalmente el artículo 5.1 del Real Decreto 1422/2012) la documentación correspondiente a los municipios aragoneses, haciéndolo por el contrario a través de la Subdelegación del Gobierno en Huesca. Ello significa tanto como reconocer que la referida mención del artículo 5.1 es válida sólo para la transmisión de los documentos a los municipios leridanos, no a los oscenses.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Por idéntica razón los municipios aragoneses han de someter su planeamiento urbanístico no al previo informe de la Generalidad de Cataluña, sino del Gobierno de la Comunidad de Aragón, a los efectos que dispone el artículo 6.2 del Real Decreto 1422/2012, para su ulterior remisión a la Dirección General de Aviación Civil. Todo ello sin olvidar que el informe determinante es precisamente el que emita dicha Dirección General pues corresponde al Estado, titular de la competencia sectorial prevalente, condicionar el ejercicio de las del resto de administraciones en materia urbanística, de ordenación del territorio y de usos de los espacios físicos próximos a los aeropuertos, a fin de que los respectivos planes o instrumentos de ordenación incorporen las servidumbres aeronáuticas establecidas en cada caso.

**Noveno.**

No ha lugar a la imposición de costas pues la estimación del recurso se limita a la impugnación directa del Real Decreto 1422/2012, no a la indirecta del Decreto 584/1972.

**Décimo.**

Para dar cumplimiento al artículo 107.2 de la Ley Jurisdiccional procede la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

**FALLAMOS**

**Primero.**

Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo número 73/2013 interpuesto por el Ayuntamiento de Peralta de Calasanz contra el Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, que establece las servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Lleida-Alguaire.

**Segundo.**

Anular el referido Real Decreto 1422/2012, de 5 de octubre, por vicios en su procedimiento de elaboración.

**Tercero.**

Desestimar la impugnación indirecta del artículo 29 del Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas.

**Cuarto.**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Mantener, excepcional y provisionalmente, la eficacia de las servidumbres aeronáuticas establecidas en el Real Decreto 1422/2012, así como de las medidas de control impuestas respecto de ellas por aplicación del artículo 29 del Decreto 584/1972 , en tanto en cuanto no se apruebe un nuevo Real Decreto que sustituya al ahora anulado.

**Quinto.**

Ordenar la publicación de este fallo en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.