

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Informe jurídico sobre la gestión sostenible de  
los flujos turísticos en puertos y aeropuertos: el  
caso del Aeropuerto de Lanzarote*

*Jesús Rodrigo, Abogado  
Dirección: Fernando Prats  
AULA*

*Life Lanzarote 2001-2004  
Exploración de Nuevas Líneas  
de Actuación, Financiación y Fiscalidad  
para la Reserva de Biosfera*

*Proyecto Life de la Unión Europea  
ENV/E/0000400*

*Realización:*

*Jesús Rodrigo, abogado*

*Dirección:*

*Fernando Prats. Arquitecto Urbanista. AULA*

*Edición:*

*La Caja Insular de Aborros de Canarias*

*Supervisión de la colección:*

*Equipo Life 2001-2004. Cabildo de Lanzarote*

*Impresión:*

*Gráficas Juma, S.L.*

*Tel.: 928 48 01 22*

*© Cabildo de Lanzarote, 2004*

*Observatorio de la Reserva de Biosfera*

*Entidad colaboradora:*

*Programa MaB, UNESCO*

*Diseño de cubierta:*

*Juanje Luzzardo, CDIS*

*Diseño de interior:*

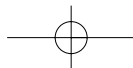
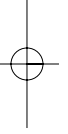
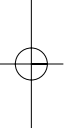
*Concepción Pestaña Yáñez*

*Maquetación:*

*Isabel Domínguez Rodríguez*

*Depósito Legal:*

*Impreso en papel ecológico.*



## TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

### *0. Presentación y Propuesta de Trabajo.*

*Un sistema Insular Integrado*

#### *1. Evolución de Indicadores insulares*

#### *2. Metabolismo social y turístico de Lanzarote*

#### *3. Evaluación del Aborro Público producido por la contención del crecimiento de la oferta turística en Lanzarote*

#### *4. Informe sobre el establecimiento de un Marco Legal para la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote*

#### *5. Informe jurídico sobre la posibilidad de limitar el acceso a la Segunda Residencia en Lanzarote*

#### *6. Fiscalidad y medioambiente en la Isla de Lanzarote*

#### *7. Bases jurídicas para la regulación de la oferta de Vehículos de Alquiler sin conductor en Lanzarote*

#### *8. Informe jurídico sobre la gestión sostenible de los Flujos Turísticos en puertos y aeropuertos: el caso del Aeropuerto de Lanzarote*

#### *9. Aproximación a una eco-ordenanza insular para la Gestión de la Demanda de Agua en la edificación de Lanzarote*

#### *10. Aproximación a una eco-ordenanza insular para la Gestión de la Demanda de Energía en la edificación de Lanzarote*

#### *11. Análisis de los Materiales empleados en la edificación en la Isla de Lanzarote desde una perspectiva medioambiental*

#### *12. Un Marco Estratégico para fortalecer el sistema económico insular compatible con la contención del crecimiento turístico en Lanzarote*

## REPORTS IN THE COLLECTION\*

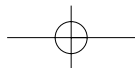
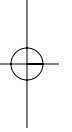
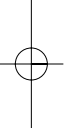
0. *Presentation and work proposal  
An integrated island system*
1. *Evolution of insular indicators*
2. *Lanzarote's social and tourism metabolism*
3. *Evaluation of public savings produced by restraining the growth  
of tourist offer in Lanzarote*
4. *Establishing a legal frame for growth restraint in tourist areas  
of Lanzarote*
5. *Legal report as to the possibility of limiting access to a second residence  
in Lanzarote*
6. *Taxation, environment and tourism on the island of Lanzarote*
7. *Legal foundation for the regulation of rental car offer without driver  
in Lanzarote*
8. *Possibility of managing tourist flows through ports and airports  
according to sustainable criteria: the case of Lanzarote airport*
9. *Initial approach to Island Eco-ordinances for water demand management  
in urban uses on Lanzarote*
10. *Initial approach to island Eco-ordinances for management of energy  
demand in construction on Lanzarote*
11. *Analysis of building materials used in construction on the island  
of Lanzarote from an environmental viewpoint*
12. *A strategic framework to strengthen the island's economic system while  
checking the growth of tourism*

(\*) English summaries of the collection available on:

[www.cabildodelanzarote.com/life.htm](http://www.cabildodelanzarote.com/life.htm)

*Exploring new lines of Action,  
Financing and Taxation for the Biosphere Reserve*

*Life Lanzarote 2001-2004*



## ÍNDICE

<i>Síntesis del Informe</i>	Pg.10
<i>Synthesis of the Report</i>	Pg.16
<i>I. Introducción</i>	Pg.23
<i>II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto</i>	Pg.29
<i>III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos</i>	Pg.71
<i>IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: propuestas de actuación</i>	Pg.135
<i>Principales conclusiones</i>	Pg.173
<i>Tabla de abreviaturas utilizadas</i>	Pg.194
<i>Índice completo</i>	Pg.196

*Nota a la edición: La edición de esta colección, financiada por la Obra Social de La Caja de Canarias, amplía sustancialmente las posibilidades de difusión para los informes resultantes del proyecto Life de la Unión Europea, al tiempo que impulsa la línea editorial del Observatorio de la Reserva de Biosfera. Los títulos siguen su orden de aparición pública y mantienen el presente formato en todos los casos, excepto el número 0, que ofrecía la propuesta definitiva de trabajo del Life e incluía un conjunto de láminas cartográficas dirigidas a mostrar la unidad geográfica, así como el contexto socioeconómico y ambiental sobre el que se enfocaba el Life, cuya Exploración de nuevas líneas..., queda plasmada en esta colección. El contenido de esta colección, así como la documentación complementaria, se halla disponible en: [www.cabildodelanzarote.com/life.htm](http://www.cabildodelanzarote.com/life.htm)*

*Exploración de nuevas líneas de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

**Life Lanzarote 2001-2004**

## LA CAJA DE CANARIAS

La Obra Social de *La Caja de Canarias* ha querido prestar su ayuda y colaboración a esta iniciativa científica, con objeto de facilitar la difusión y el conocimiento de los estudios realizados por el Consejo de la Reserva de Biosfera de Lanzarote.

Estos informes constituyen una iniciativa de investigación sin precedentes en las Islas, y sus resultados serán de gran utilidad para otras muchas regiones europeas, para toda la comunidad universitaria y para las escuelas de turismo en general.

La acción social de *La Caja de Canarias* tiene por vocación apoyar aquellos estudios científicos que contribuyen al enriquecimiento cultural, económico y científico del Archipiélago, más aún teniendo en cuenta su vinculación con el crecimiento turístico de las Islas, y de Lanzarote en particular.

*Antonio Marrero Hernández*  
*Presidente de La Caja de Canarias*



## CABILDO DE LANZAROTE

Un convenio firmado entre el Cabildo de Lanzarote y *La Caja Insular de Ahorros de Canarias* hace posible la edición de los estudios realizados en el ámbito del proyecto *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, en cuya financiación participa la Unión Europea. La colaboración de *La Caja Insular de Ahorros de Canarias* posibilita la difusión de unos informes cuyo objetivo es arrojar luz sobre el camino que debe recorrer Lanzarote para racionalizar el crecimiento turístico y cualificar el desarrollo de la isla, permitiendo, de paso, que las Universidades y los estudiosos dispongan de esta documentación.

La elaboración de unas eco-ordenanzas sobre la utilización del agua, la energía y los materiales en la edificación, la posibilidad legal de que el Cabildo intervenga en la gestión de los flujos de entrada de turistas por las dos puertas principales de la isla -Puerto y Aeropuerto-, o enfocar la manera real de diversificar la economía insular para hacerla menos dependiente del turismo son, entre otros, algunos de los estudios que integran la colección, incorporando cada uno de ellos un resumen en español traducido asimismo al inglés.

El Cabildo de Lanzarote considera que estos informes resultan muy útiles para enriquecer el debate existente en la isla sobre el desarrollo turístico y general, así como también para participar activamente y aportar ideas al debate paralelo que tiene lugar en el Archipiélago.

*Mario Pérez Hernández*  
*Presidente Accidental del Cabildo de Lanzarote*

## SÍNTESIS DEL INFORME

En el modelo territorial y de desarrollo que se está definiendo en España existe base jurídica suficiente para afirmar que el Cabildo Insular no es ajeno a la explotación que se efectúe del aeropuerto y que el Ordenamiento Jurídico Español le otorga competencias para poder colaborar en la definición de la gestión del aeropuerto y para que su voz sea escuchada en defensa de los intereses que debe gestionar.

No puede ignorarse que la sostenibilidad ambiental, y el mismo hecho insular, adquieren cada vez mayor importancia jurídica, suministrando hoy el Derecho mejores medios a las Administraciones Públicas para cooperar en materias tan fundamentales como la gestión sostenible de los flujos turísticos en los puertos y aeropuertos insulares, facilitando el buen gobierno de estos territorios limitados y frágiles por su misma condición insular.

### 1. INTRODUCCIÓN

El hecho de la insularidad plantea aspectos diferenciales en la Ordenación del Territorio que no aparecen en otras regiones. Entre estos aspectos diferenciales destaca la problemática que plantean las comunicaciones marítimas y aéreas con el exterior ya que constituyen factores claves para permitir el acceso y salida en condiciones adecuadas; pueden suponer estrangulamientos que impiden el desarrollo de las Islas o pueden canalizar una presión humana excesiva sobre el equilibrio territorial. Debidamente gestionados constituyen instrumentos de gestión claves para alcanzar un desarrollo sostenible.

En el ámbito de los principios programáticos, la Primera Conferencia Europea de Desarrollo Sostenible de las Islas en el ámbito Europeo, celebrada en Menorca en 1997, propuso como una orientación fundamental el que la gestión de las infraestructuras aeroportuarias y los correspondientes flujos turísticos debería tomar en consideración la capacidad de acogida de cada entorno insular.

Esta cuestión no se refiere a la problemática planteada respecto a la construcción y ampliación de aeropuertos, y la Administración que se considera competente para decidir dónde se implanta el Sistema General Aeroportuario en el territorio y la forma de hacerlo; se refiere, principalmente, a la consideración sobre qué límites impone el modelo de desarrollo adoptado en una isla a la explotación de sus aeropuertos por la Administración competente, y la forma en que pueden influir y colaborar las Administraciones que tienen competencias concurrentes.

*Exploración de nuevas líneas  
de Actuación, Financiación y Fiscalidad para la Reserva de Biosfera*

Las cuestiones que se derivan de los principios establecidos en Menorca y que necesitan ser respondidas son: ¿La forma de explotar el aeropuerto, y planificar su crecimiento debe responder principalmente a las presiones de la demanda del desarrollo turístico o debe ser un elemento para configurar el modelo de ordenación territorial y ser una baza importante para evitar el crecimiento no deseado y el desbordamiento de la capacidad de carga insular? ¿Hay alternativas a la saturación y servicio ineficiente como factor de limitación?

La respuesta a estos interrogantes es extraordinariamente importante para una isla como Lanzarote que, con un territorio de 848 km<sup>2</sup>, una población residente de ciento doce mil habitantes y la llegada de un millón ochocientos cincuenta mil turistas cada año, ha desbordado la capacidad de acogida de un ecosistema insular extremadamente frágil por su origen volcánico y ambiente desértico.

Además, el momento para contestar estas cuestiones es especialmente indicado por la fluidez con que se suceden los acontecimientos en los distintos ámbitos institucionales. En el Consejo de la Unión Europea celebrado recientemente en Salónica se ha dado carta de naturaleza jurídica al principio programático y político de la sostenibilidad del desarrollo, y el año 2003 ha sido, también, muy prolífico en España con relación a iniciativas legislativas muy importantes en la Administración Central del Estado y en la Comunidad Autónoma de Canarias en materias relacionadas con el desarrollo general, territorial y turístico, y con la gestión portuaria y aeroportuaria.

## 2. OBJETO DEL INFORME

El objeto del presente estudio es analizar cómo se contempla en el Ordenamiento Jurídico Español, y en la nueva normativa que se ha dictado recientemente, la cuestión planteada en Menorca y examinar qué posibilidades existen para gestionar con criterios sostenibles los flujos turísticos de puertos y aeropuertos de acceso a una Isla.

El informe no pretende pues estudiar cómo unas Administraciones Territoriales pueden reivindicar sus competencias a otras, y cuáles son los límites hasta donde puedan reivindicarlas. Más bien, trata de analizar los medios que existen para obtener una debida colaboración entre las Administraciones Públicas que tienen atribuidas competencias que afectan a la sostenibilidad del desarrollo y la calidad de vida de los residentes en las islas. Y ello, en un marco competencial donde los límites son difusos, pero los principios generales son prácticamente admitidos de forma unánime en las organizaciones multilaterales, Unión Europea y los diversos órdenes de las Administraciones Territoriales, y se orientan hacia una colaboración interadministrativa que debe de hacer compatibles objetivos que, como la viabilidad y mejora de la calidad de los servicios y la sostenibilidad del

desarrollo turístico e insular, sólo pueden ser considerados como complementarios y concurrentes desde el punto de vista del bien común.

Por otra parte, no puede ignorarse que el hecho insular va adquiriendo cada vez mayor importancia jurídica, por lo que la cuestión sobre los medios que el Derecho suministra a las Administraciones Públicas para cooperar en materias tan fundamentales como la gestión sostenible de los flujos turísticos en los puertos y aeropuertos insulares se convierte en una cuestión central para el buen gobierno de estos territorios.

### 3. METODOLOGÍA

El método de trabajo seguido es el siguiente:

En primer lugar, se estudian las bases sobre las que se fundamenta el estudio: los datos objetivos que inciden en los Puertos y Aeropuerto de Lanzarote; cómo se ha definido el concepto de desarrollo sostenible en el ámbito internacional e interno, y, en especial en Canarias, haciendo un especial estudio del concepto de capacidad de carga, sobre el que se articula el de turismo sostenible.

En segundo lugar, se estudia la distribución de competencias entre las Administraciones Territoriales en relación con puertos y aeropuertos, ordenación del territorio, urbanismo, turismo y medio ambiente.

En tercer lugar, se aplican las consideraciones generales obtenidas en los apartados anteriores al caso del aeropuerto de Lanzarote.

En cuarto lugar, se pretende definir las fórmulas de colaboración entre la Administración del Estado, el Gobierno de Canarias y el Cabildo de Lanzarote en la gestión de la capacidad del aeropuerto de la Isla.

Por último se plantean conclusiones, desde un punto de vista eminentemente práctico.

### 4. AEROPUERTO DE LANZAROTE, DATOS BÁSICOS

El Aeropuerto de Lanzarote (1ª categoría aeroportuaria) tiene una importancia destacada en el tráfico de pasajeros, tanto en el Archipiélago canario como en el conjunto del Estado. AENA informa que en el año 2002, con más de cinco millones de viajeros, ocupó el tercer puesto respecto al tráfico de pasajeros, dentro de los aeropuertos de las Islas Canarias<sup>1</sup> y en el ranking nacional ocupó el octavo lugar.

<sup>1</sup> Detrás de Gran Canaria y Tenerife Sur.

El tráfico mayoritario del aeropuerto corresponde a los países de la Unión Europea, con el 70% del total de pasajeros. El Reino Unido y Alemania concentran más del 75% del tráfico internacional, dividido prácticamente a partes iguales entre segmento regular y el charter. El tráfico nacional, que representa cerca del 30% del total, se encuentra fuertemente concentrado en tres destinos: Gran Canaria, Madrid-Barajas y Tenerife Norte.

En la actualidad, aunque el aeropuerto permanece operativo de 07:00 horas a 24:00 horas con una pista de 2.400 m de longitud y 45 m de ancho y una orientación que coincide casi el 100 por 100 del tiempo con la dirección de los vientos predominantes, el tráfico turístico se concentra en ciertas horas y en dos o tres días a la semana, adaptándose a las conveniencias logísticas de los Tour Operadores. Por lo tanto su capacidad para multiplicar de forma muy significativa los flujos turísticos no requiere una ampliación de las instalaciones, sino en la mera ampliación de los "slots" vía aumento de las horas y días operativos. La gestión del tráfico aeroportuario se convierte así en un factor clave, junto a la contención de la oferta alojativa puesta en práctica por el Cabildo, para evitar el desbordamiento de la presión turística sobre la isla.

Pese a las fortísimas medidas adoptadas en cuanto ordenación del territorio en la Isla (desclasificación de unas doscientas mil plazas turísticas e instauración de moratorias), AENA señala que durante los últimos cinco años el aeropuerto de Lanzarote ha vivido un proceso de crecimiento importante en lo que a tráfico de aeronaves y pasajeros se refiere, superando en tres ocasiones en 2001 su propio récord histórico de aeronaves operadas en un solo día.

La cuestión que se plantea en el informe es si el Aeropuerto debe ser un sujeto pasivo de las presiones del entorno territorial, o en una isla como Lanzarote puede ser un factor relevante para la consecución de los objetivos asumidos en el modelo de desarrollo adoptado por la Administración competente y si esto puede conseguirse en el Ordenamiento Jurídico Español.

## 5. CONCLUSIONES

Como conclusión general del estudio, cabe afirmar que el modelo territorial y de desarrollo que se está definiendo en España existe base jurídica suficiente para afirmar que el Cabildo Insular de Lanzarote no es ajeno a la explotación que se efectúe en el Aeropuerto y que el Ordenamiento Jurídico Español le otorga competencias para poder colaborar en la definición de la gestión aeroportuaria y para que su voz sea escuchada en defensa de los intereses que debe de gestionar.

Dicha conclusión general se basa en las siguientes premisas contempladas en el informe:

- 1) La sostenibilidad es un principio, que, en su inicio, tenía carácter político y programático y que en la actualidad tiene relevancia jurídica y ha sido recogido en normas de tal carácter.
- 2) La gestión de la demanda de los aeropuertos con tráficos turísticos relevantes, en especial en las islas, es un factor cada vez más importante para la definición del modelo de ordenación del territorio, y tiene una relación directa con el concepto de capacidad de carga de los sistemas insulares.
- 3) La Unión Europea ha dictado Reglamentos que regulan la distribución de las franjas aéreas -slots- en los aeropuertos que los Estados miembros califican como coordinados. Tienen su fundamento en la autorregulación que han realizan las compañías aéreas en el seno de la IATA. Estos Reglamentos se encuentran, en la actualidad, en trámite de revisión en la Unión Europea. Algunas Instituciones comunitarias defienden que se tomen en consideración los factores medioambientales para determinar los criterios de distribución de dichos slots.
- 4) En España la competencia para la gestión de la demanda de los aeropuertos de interés general la tiene atribuida la Administración General del Estado, que la ejerce, de forma unificada para todo el territorio nacional, a través de AENA.
- 5) El aeropuerto de Lanzarote ha sido calificado como aeropuerto totalmente coordinado. Un aeropuerto en el cual, para aterrizar o despegar, las compañías aéreas y cualquier otro operador de una aeronave han de tener una franjas horarias asignadas por un coordinador.
- 6) Las competencias de ordenación del territorio están atribuidas, en general, a las Comunidades Autónomas, y también participan en su ejercicio los Cabildos Insulares.
- 7) En las relaciones entre las competencias sectoriales, entre las que se incluyen la gestión de la demanda de los aeropuertos, y las competencias de ordenación del territorio deben primar los principios de colaboración y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas.
- 8) El Cabildo de Lanzarote tiene atribuida competencia para iniciar los procesos de colaboración y cooperación con la Administración General del Estado, a fin de que se adecue la gestión de la demanda aeroportuaria al modelo de ordenación del territorio insular y que en la gestión de las franjas aéreas se tome en consideración el hecho insular.
- 9) En el ámbito de las Organizaciones Internacionales y de la Unión Europea se están estudiando las fórmulas de mejorar la relación entre la gestión de las infraestructuras aeroportuarias y los intereses locales y regionales.

10) En España se ha alcanzado un nivel adecuado en las técnicas y mecanismos de coordinación y colaboración entre las Administraciones para que, si el Cabildo lo considera oportuno, pueda iniciar el citado procedimiento de colaboración y cooperación. Esta situación ya se dió en el pasado y el Cabildo cooperó satisfactoriamente en la implantación y sucesivas ampliaciones del aeropuerto. Esta cooperación debe adaptarse a las circunstancias actuales y a las recientes normas dictadas en materia de sostenibilidad del desarrollo general y del turismo en la Comunidad Autónoma Canaria, así como en las propias políticas insulares.

## SYNTHESIS OF THE REPORT

The Island Government could propose a framework agreement to orient airport management towards sustainable development and the island's carrying capacity.

In the territorial and development model that is being defined in Spain there are sufficient legal grounds to argue that the Island Government is not alien to the operation of the airport, and that the Spanish legal system grants it powers to assist in the definition of the airport's management so that its voice may be heard in defence of the interests that it is obliged to defend.

It cannot be ignored that both environmental sustainability and island status are acquiring increasing legal importance, and that today's laws offer the public administrations better tools to cooperate in matters as fundamental as the sustainable management of tourist flows through island ports and airports, facilitating the good governance of these limited and territories.

### 1. INTRODUCTION

Island status gives rise to differential aspects in territorial planning which do not appear in other regions. One of the most important is the question of air and sea communications with the exterior, which are essential to allow arrivals and departures in appropriate conditions. Inappropriately managed they can create bottlenecks that impede island development or can channel excessive human pressure for territorial equilibrium. Duly controlled they represent key management instruments on the road to sustainable development.

In the field of programming principles, the First European Conference on Sustainable Island Development in Europe, which took place in Menorca in 1997, proposed as a fundamental guideline that the management of airport infrastructures and the corresponding tourist flows should take into consideration the reception capacity of each island environment.

This does not refer to the construction and extension of airports, or the question of which administration is competent to decide where the general airport system is to be implemented in the territory and how this should be done. It relates, above all, to the consideration of what limits the development model adopted on an island imposes on the operation of its airports by the competent administration, and how administrations with concurrent competencies can influence and collaborate.

The questions that are derived from the principles established on Menorca and

*Exploring new lines of Action,  
Financing and Taxation for the Biosphere Reserve*



which need to be answered are: Should the way the airport is operated and its growth planned respond mainly to the pressures of tourist development demands, or should it be a means to configure the territorial planning model and an important way of avoiding undesired growth and the exceeding of the island's carrying capacity? Are there alternatives to saturation and inefficient service as limiting factors?

The answer to these questions is of extraordinary importance for an island like Lanzarote, which, with a territory of 848 km<sup>2</sup>, a resident population of one hundred and twelve thousand inhabitants, and which receives one million eight hundred and fifty thousand tourists each year, has overwhelmed the reception capacity of an island ecosystem that is extremely fragile due to its volcanic origin and desert environment.

Besides, now is a particularly good time to answer these questions in view of the course of events at the different institutional levels. The recent meeting of the Council of the European Union in Thessaloniki gave a legal standing to the political and programming principle of the sustainability of development, and the year 2003 has also been very prolific in Spain in terms of highly important legislative initiatives by the central administration and in the autonomous region of the Canary Islands in matters related with general, territorial and tourist development and with port and airport management.

## 2. OBJECT OF THE REPORT

The object of this study is to analyse how the matters raised on Menorca are considered in the Spanish legal system, including recently approved legislation and that in preparation up to summer 2003, and to examine what possibilities exist for managing with sustainable criteria the flows of tourists accessing an island via its ports and airports.

The report does not therefore seek to assess how certain territorial administrations can claim their competencies from others, or how far they can go in doing this, but rather to analyse the means that exist to obtain the necessary cooperation between the public administrations that are attributed competencies which affect the sustainability of development and the quality of life of the island's residents. All of this takes place in a framework of competencies where the limits are diffuse but the general principles are in practice unanimously accepted by multilateral organisations, the European Union and the different levels of the territorial administrations, being oriented towards interadministrative cooperation which must achieve the compatibility of objectives which, like the viability and improved quality of services and the sustainability of tourist and island development, can only be considered complementary and concurrent from the point of view of the common good.

On the other hand it cannot be ignored that island status is acquiring increasing legal importance, and for this reason the question of the means that the law

affords to the public administrations so that they can cooperate in matters as fundamental as the sustainable management of tourist flows through island ports and airports is of great importance for the good governance of these territories.

### 3. METHODOLOGY

The methodology used is as follows:

First of all a study is made of the grounds upon which the report is based, considering objective data on Lanzarote's ports and airport and analysing how the concept of sustainable development has been defined in the international arena and in Spain, especially in the Canary Islands, making a special study of the concept of carrying capacity upon which the concept of sustainable tourism is founded.

Secondly, an analysis is made of the distribution of competencies among the territorial administrations with regard to ports and airports, territorial planning, urban planning, tourism and the environment.

Thirdly, the general considerations resulting from the two preceding points are applied to the case of Lanzarote airport.

Fourthly, an attempt is made to define formulas for cooperation between the Spanish Administration, the Regional Government of the Canary Islands and Lanzarote Island Government in relation with the management of airport capacity on the island.

Finally, conclusions of an eminently practical nature are proposed.

### 4. LANZAROTE AIRPORT, BASIC DATA

Lanzarote airport (category 1) operates a considerable passenger traffic, both at Canary Islands level and in national terms. According to the Spanish Airports and Air Traffic Authority (AENA), in 2002 it was the third busiest airport in the Canary Islands with regard to passenger traffic, handling more than five million passengers, and occupied eighth place in the national ranking.

Most of the airport's traffic, around 70% of the total number of passengers, is with European Union countries. The United Kingdom and Germany account for more than 75% of international traffic, split almost equally between scheduled and charter flights. Domestic traffic, which represents close to 30% of the total, is heavily concentrated on three destinations: Gran Canaria, Madrid-Barajas and Tenerife North.

At present, although the airport is operative from 07:00 hours to 24:00 hours, with a runway of 2,400 m in length and 45 m in width and an orientation that

*Exploring new lines of Action,  
Financing and Taxation for the Biosphere Reserve*

coincides almost 100 percent of the time with the prevailing wind direction, tourist traffic is restricted to a number of hours on two or three days of the week in order to suit the logistical convenience of tour operators. This means that tourist flows could be significantly multiplied without the need to extend the airport's installations, but simply by extending the slots that are allocated, increasing the number of hours and days of operation. Airport traffic management is thus a key factor, along with the Island Government's initiative to contain the amount of accommodation on offer, to avoid excessive tourist pressures on the island.

Despite the strong measures adopted in relation with territorial planning on the island (deprogramming of some two hundred thousand tourist beds and implementation of moratoriums), AENA reports that Lanzarote airport has experienced considerable growth in the last five years in terms of aircraft and passenger traffic, and in 2001 broke its own historic record of aircraft operating on a single day on three occasions.

The question that this report poses is whether the airport should be a passive element in the pressures that are exerted on the territory or whether on an island like Lanzarote it can be a relevant factor in helping to achieve the targets of the development model adopted by the competent administration, and whether this is possible within the Spanish legal system.

## 5. MAIN CONCLUSIONS

As a general conclusion of the study it can be stated that in the territorial and development model that is being defined in Spain there are sufficient legal grounds to argue that Lanzarote Island Government is not alien to the operation of the airport, and that the Spanish legal system grants it powers to assist in the definition of the airport's management so that its voice may be heard in defence of the interests that it is obliged to defend and of public interest in general.

This general conclusion is based on the following premises contemplated in the report:

- Sustainability is a principle whose character was initially of a political and programming nature but which now has juridical relevance and has been set out in legal instruments.
- Demand management in airports with relevant levels of tourist traffic, especially on islands, is an increasingly important factor in the definition of territorial planning models and is directly related with the concept of the carrying capacity of island systems.
- The European Union has set out regulations governing slot distribution in the airports that the Member States classify as coordinated. The onus has hitherto

been on self-regulation, which has been carried out by airline companies in the framework of the IATA. These regulations are now under review in the European Union. Some Community institutions argue that environmental factors need to be taken into account when determining the criteria for slot distribution.

- In Spain, competency for demand management in commercial airports lies with the central administration, and is exercised in a unified way for all the national territory by AENA.

- Lanzarote airport has been classified as a fully coordinated airport, where, in order to land or take off, airlines and other aircraft operators must have slots assigned by a coordinator.

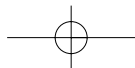
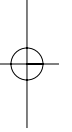
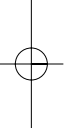
- Territorial planning competencies are attributed, in general, to the autonomous regional governments, with the participation of the island governments.

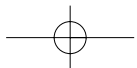
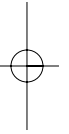
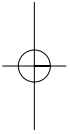
- In relationships between sectoral competencies, including airport demand management, and territorial planning competencies, the principles of collaboration and cooperation between the different public administrations must take precedence.

- Lanzarote island government is competent to initiate processes of collaboration and cooperation with the General State Administration, with the aim of adapting airport demand management to the island's territorial development model and so that its island status be taken into account in slot management.

- In the corresponding international organisations and in the European Union, formulas are being studied to improve the relationship between airport infrastructure management and local and regional interests.

- In Spain an adequate level of techniques and mechanisms has been reached for coordination and collaboration between administrations, so that if the Island Government considers it appropriate it may initiate a procedure of collaboration and cooperation. This situation has already occurred in the past, and the Island Government has cooperated satisfactorily in the implementation and successive extensions of the airport. Such cooperation must be adapted to current circumstances and to the regulations recently set out regarding the sustainability of general and tourist development in the Canary Islands autonomous region and in the island's own policies.





## I.- INTRODUCCIÓN

El hecho de la insularidad plantea aspectos diferenciales en la ordenación del territorio que no aparecen en otras regiones. Entre estos aspectos diferenciales destaca la problemática que plantean las vías de acceso y salida a las Islas: vía marítima y vía aérea ya que son factores claves para permitir el acceso y salida en condiciones adecuadas. Pueden suponer estrangulamientos que impiden el desarrollo de las Islas o pueden suponer una presión sobre el equilibrio territorial. Debidamente gestionados pueden ser factores de equilibrio claves para alcanzar un desarrollo sostenible.

En el ámbito de los principios programáticos, la Primera Conferencia Europea de Desarrollo Sostenible celebrada en Menorca en 1997, dentro de las medidas propuestas para favorecer el desarrollo sostenible de las Islas en el ámbito Europeo, propuso que uno de los criterios para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias fuera la capacidad de absorción del entorno insular.

No se trata, únicamente, de la problemática planteada respecto a la construcción y ampliación de aeropuertos y la Administración que se considera competente para decidir donde se implanta el Sistema General Aeroportuario en el territorio y la forma de hacerlo, sino se trata, también, de examinar qué límites impone el modelo adoptado en una isla a la explotación de sus aeropuertos por la Administración que sea competente, y la forma que pueden influir y colaborar las Administraciones que tienen competencias concurrentes. Las preguntas a las que hay que responder son ¿La forma de explotar el aeropuerto, y planificar su crecimiento debe ser, meramente, sensible a las presiones del desarrollo turístico o debe ser un elemento para configurar el modelo de ordenación territorial y ser una baza importante para evitar las presiones de crecimiento no deseado? ¿Hay alternativas a la saturación y servicio ineficiente como factor de limitación?

El momento para contestar estas cuestiones es especialmente indicado dado que en los meses de junio y julio de 2003 se han producido modificaciones legislativas importantes, en el ámbito de la gestión aeroportuaria y ordenación del territorio tanto al nivel de la Administración del Estado como de la Comunidad Autónoma.

En el ámbito de la Unión Europea, en el Consejo Europeo de Salónica se ha presentado el borrador de Proyecto de Constitución Europea, donde siguiendo

*Debidamente  
gestionados, los puertos  
y aeropuertos pueden ser  
factores de equilibrio  
claves para alcanzar un  
desarrollo sostenible*

**Ley Lanzarote 2001-2004***La ley 13/2003 regula  
la colaboración entre  
Administraciones  
Públicas en materia de  
infraestructuras*

el camino iniciado en el Tratado de Amsterdam se recogen entre los principios fundamentales y objetivos de la Unión el del Desarrollo Sostenible, que se integra en cada una de las políticas de la Unión. Se ha dado carta de naturaleza jurídica a este principio que anteriormente tenía carácter programático y político.

En el ámbito Estatal:

- a) En la Disposición Adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, se regula de forma general, las normas de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas en materia de obras públicas e infraestructuras. En la Exposición de Motivos de esta Ley las primeras palabras que se utilizan son las de desarrollo económico "sostenido"<sup>2</sup> y en sus mandatos se engarzan las competencias sectoriales atribuidas a la Administración del Estado con las competencias de ordenación del territorio y urbanísticas atribuidas a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
- b) La Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea<sup>3</sup>, regula entre otras cuestiones las competencias del Ministerio de Fomento en relación con los sistemas aeroportuarios, sin citar en una sola ocasión el término desarrollo sostenible, quizás por su objeto, pero, por fin, existe una regulación postconstitucional de los aeropuertos y de la navegación aérea con rango de Ley.
- c) Se encuentra en el Congreso de los Diputados en tramitación el Proyecto de Ley sobre Régimen Económico y Prestación de Servicios de los Puertos de Interés general, donde sí se hace mención al desarrollo sostenible y se recogen medidas para lograr un transporte sostenible, mediante la cooperación de todas las Administraciones con competencia en la materia.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias:

- a) La Ley 19/2003, de 14 de abril, aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias<sup>4</sup> definiendo el modelo territorial deseado, en norma con rango de ley, y sistematizando los instrumentos y técnicas para llevarlo a cabo. Se culmina el proceso iniciado con el Decreto 4/2001, de 12 de enero, con el que el Gobierno regional acordó la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, en el marco establecido por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de los

<sup>2</sup> Llama la atención que utilice el término sostenido y no el de sostenible que es el que, como veremos continuación, es el que se utiliza en el ámbito de la Unión Europea y otros organismos internacionales y en el Ordenamiento Jurídico español.

<sup>3</sup> En adelante citada como **LSAe**.

<sup>4</sup> En adelante citada como **DOGTU**. Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.



Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo<sup>5</sup>.

En la Ley 19/2003 tiene especial importancia el concepto que se insta de capacidad de carga del territorio que permite acudir a un concepto jurídico indeterminado para definir la capacidad de desarrollo del territorio, mejorando la seguridad jurídica de todos los intereses afectados.

b) Se ha publicado el Libro Blanco de los Transportes de Canarias en el año 1998, con lo que se dispone de un estudio de la situación de este sector, y en la legislatura anterior se ha tramitado un anteproyecto de ley de los transportes de Canarias.

c) Mediante la Ley 14/2003, de 8 abril, se ha aprobado la Ley de Puertos de Canarias.

El objeto del presente estudio es comprobar si el objetivo incluido en los documentos de la Agenda Insular Europea de Menorca de 1997, desde entonces hasta la fecha, ha sido incluido en el Ordenamiento Jurídico español y, en especial, en la nueva normativa que se ha dictado y que, indudablemente, afecta a la cuestión planteada y examinar qué posibilidades otorga el Ordenamiento Jurídico vigente para gestionar con criterios sostenibles los flujos turísticos de puertos y aeropuertos de acceso a una Isla.

El objetivo del estudio no es estudiar cómo unas Administraciones Territoriales pueden reivindicar sus competencias a otras, y cuáles son los límites hasta donde pueden reivindicarlas. El objetivo es en una situación donde los límites son difusos, pero los principios generales, son prácticamente admitidos de forma unánime en las organizaciones multilaterales, Unión Europea y los diversos órdenes de las Administraciones Territoriales, estudiar cuáles son los instrumentos y técnicas que proporciona el Ordenamiento Jurídico para conseguir la colaboración y coordinación de las Administraciones Territoriales.

Nadie defiende un desarrollo no sostenible, ni tampoco la ausencia de coordinación y colaboración entre las Administraciones Territoriales, pero cada vez son más frecuentes las situaciones contenciosas entre las Administraciones Territoriales y en la actualidad, a lo largo del mes de junio y julio de 2003, a título de ejemplo nos encontramos con una situación contenciosa en el Aeropuerto de San Sebastián donde el Ministerio de Fomento contesta una pregunta en el Senado<sup>6</sup> indicando, frente a la oposición del Ayuntamiento y Diputación, que si no se amplía la pista aterrizaje puede cerrarse el aeropuerto, o en la construcción del AVE a Málaga la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía tienen planteado un incidente de suspensión de las obras porque las dos Administraciones Territoriales se consideran competentes.

<sup>5</sup> En adelante citado como **TROTEN**.

<sup>6</sup> Pregunta sobre los criterios de actuación del Gobierno respecto de la ejecución y viabilidad de las medidas contenidas en el Plan Director del Aeropuerto de San Sebastián, en Hondarribia (Guipúzcoa). Diario Senado Pleno, 0144 Fecha:25-JUN-2003.

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*La Ley 19/2003  
incorpora el concepto de  
capacidad de carga del  
territorio*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*No puede planificarse el desarrollo de las Islas sin contar con una actuación congruente en las vías indispensables de acceso a las mismas*

Estas situaciones deben evitarse y el objeto de este estudio es plantear, desde un punto de vista práctico, los medios que pueden utilizarse para que estas situaciones no se susciten o sea más fácil solucionarlas. Cada vez se plantea con mayor frecuencia cuáles son los medios que el Derecho Administrativo suministra a las Administraciones Públicas para cooperar entre ellas en las materias en las que existe una distribución compartida, y muchas veces fragmentada, de competencias.

Entre estas materias destaca el supuesto de la utilización de infraestructuras estatales indispensables para el debido planeamiento de la ordenación del territorio. En particular, las infraestructuras aeroportuarias y portuarias en las Islas, ya que no puede hacerse una debida planificación del desarrollo de las mismas sin contar con una actuación congruente en las vías indispensables de acceso a las mismas.

Desde 1976 la distribución de competencias entre las Administraciones Territoriales ha sufrido una modificación muy profunda y positiva. Con la entrada en vigor de la Constitución el 29 de diciembre de 1978 se produjo una distribución de las competencias en relación con las obras de infraestructura, el urbanismo y la moderna ordenación del territorio entre la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales: Cabildos y Ayuntamientos. La fórmula utilizada para la distribución no es clara y por las circunstancias en las que hubo de producirse es ecléctica. Esto ha motivado problemas competenciales que en numerosas ocasiones han debido ser resueltos por los tribunales y en especial por el Tribunal Constitucional. Pero ya se cuenta con una experiencia de más de veinticinco años, y en especial, en competencias como la ordenación del territorio la falta de definición del contenido de las mismas ha sido completada por la doctrina del Tribunal Constitucional y por la labor normativa de las Comunidades Autónomas y del Estado.

Por otra parte, se han ido afianzando en el ámbito de las organizaciones multilaterales, Unión Europea, Administración Central y, por supuesto, en el ámbito de las Administraciones Autonómicas y Administraciones Locales conceptos como el de desarrollo sostenible, que en un primer momento se consideraban por algunos como rémoras para el desarrollo y que en la actualidad se consideran, de forma casi unánime, como elementos esenciales para alcanzar un desarrollo equilibrado y una parte integrante esencial de cada una de las políticas, en especial de la construcción y utilización de las grandes obras de infraestructura.

La necesidad de contar con un modelo de ordenación territorial, que trasciende al urbanismo también, es asumida de forma casi unánime. Sin embargo, en la distribución de competencias que existe entre las Administraciones Territoriales españolas no han estado bien definidas las competencias en relación con las infraestructuras de competencia estatal, y las competencias de ordenación del territorio atribuidas a las Comunidades

Autónomas. En particular, no se encuentra bien definida cuáles son las competencias de la Administración Autonómica y de la Administración Local en relación con las obras de infraestructura de competencia estatal, una vez han ejercitado sus competencias sobre ordenación del territorio la Administración Autonómica y las Corporaciones Locales.

Por otra parte, cada vez va adquiriendo mayor importancia, desde un punto de vista jurídico, el hecho insular y las anteriores cuestiones se manifiestan con mayor intensidad en los territorios insulares. Las vías de acceso a los territorios insulares son la marítima y la aérea y, por ello, es difícil ejercer las competencias atribuidas a los Gobiernos Regionales, a los Cabildos y a las otras Administraciones Locales si no se gestionan con criterios sostenibles los flujos turísticos de puertos y aeropuertos.

El método de trabajo seguido es el siguiente:

En primer lugar, se enumeran y describen las bases sobre las que se fundamenta el estudio: los datos objetivos que inciden en los Puertos y Aeropuerto de Lanzarote; cómo se ha definido el concepto de desarrollo sostenible en el ámbito internacional e interno. En especial en Canarias, haciendo un especial estudio del concepto de capacidad de carga, sobre el que se articula el de turismo sostenible y la relevancia del hecho insular.

El punto de partida es el concepto de desarrollo sostenible, directriz que es compartida por todas las Administraciones con competencia en la materia. Pero la forma e intensidad de la definición y en especial el modo de aplicarlo es diferente. Por ello se trata de, aplicando conceptos jurídicos, determinar cuáles son las fórmulas de colaboración que existen desde la perspectiva del Cabildo Insular y definir cuales son las obligaciones y límites de cada una de las Administraciones.

Desde un punto de vista jurídico la cuestión que debe estudiarse es la posibilidad de una entidad local de colaborar con la Administración del Estado y la Regional en la definición del modelo de explotación de una infraestructura que es vital para la implantación del modelo territorial de la Isla y cuáles son los límites y obligaciones de la Administración Central y del Gobierno Regional.

Esta cuestión ha sido objeto de estudio por la doctrina y por los tribunales en cuanto a la definición y construcción de las obras de infraestructura que deben realizarse y a la necesidad de que exista o no licencia o autorización municipal, pero hasta el momento no ha sido objeto de estudio detallado en cuanto a la gestión y utilización de infraestructuras y únicamente ha sido objeto de menciones en estudios sobre la competencia de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, se estudia la distribución de competencias entre las

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Desde el punto de vista jurídico se estudia la posibilidad de una entidad local de colaborar con la Administración del Estado*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

Administraciones Territoriales en relación con puertos y aeropuertos, ordenación del territorio, urbanismo, turismo y medio ambiente. En particular se estudian las competencias de los Cabildos y la situación tras las nuevas leyes que se han dictado y la Ley de Puertos de Interés General.

En tercer lugar, se aplican las consideraciones generales obtenidas en los apartados anteriores al caso del Aeropuerto de Lanzarote. Para ello se estudia en especial cuáles son los instrumentos de planificación que inciden sobre el territorio en el que se asienta.

Se pretende definir las fórmulas de colaboración entre la Administración del Estado, el Gobierno de Canarias y el Cabildo Insular de Lanzarote en la gestión de la capacidad del aeropuerto y puertos de la Isla. No se quiere incidir, en especial, en las fórmulas de defender competencias sino en las fórmulas que el Ordenamiento Jurídico ofrece para lograr una colaboración entre las Administraciones Territoriales para gestionar con criterios sostenibles los flujos turísticos de puertos y aeropuertos. Dado que la principal dificultad se encuentra en el ámbito aeroportuario, tras una descripción general de la situación se estudian, especialmente, las competencias que inciden en el Aeropuerto de Lanzarote.

Por último se alcanzan conclusiones, desde un punto de vista eminentemente práctico.

Con carácter preliminar se avanza que en el modelo territorial y de desarrollo que se está definiendo en España existe base jurídica suficiente para afirmar que el Cabildo Insular no es ajeno a la explotación que se efectúe del aeropuerto y que el Ordenamiento Jurídico español le otorga competencias para poder colaborar en la definición de la gestión del aeropuerto, y a que su voz sea escuchada en defensa de los intereses que debe gestionar.

*El Cabildo no es ajeno  
a la explotación que se  
efectúe del aeropuerto*

## II.- LAS BASES QUE DEFINEN LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS FLUJOS DEL PUERTO Y AEROPUERTO

### 1. DATOS OBJETIVOS QUE JUSTIFICAN EL ESTUDIO

Canarias tradicionalmente ha fundamentado su desarrollo en el intercambio exterior. Esto convierte a la accesibilidad al Archipiélago en un elemento fundamental. La necesidad del libre comercio siempre ha estado presente en la historia del Archipiélago, que en la etapa reciente se institucionaliza con la Declaración de Puertos Francos en 1852. El Régimen Económico y Fiscal de 1972 ratificó esta situación, que ha sido reconocida en su Estatuto de Autonomía y en la definición de las condiciones especiales de incorporación de Canarias a la Unión Europea en 1996.

En la década de 1960, con el más fácil acceso al transporte aéreo y con el turismo de masas se produjo la mayor mutación histórica de la sociedad canaria<sup>7</sup>. El Archipiélago cada vez se va especializando más en el sector servicios y las Islas no utilizan sus recursos naturales para producir una mercancía que exportar, sino que ofrecen esos recursos para su consumo en el propio lugar en que se encuentran. Esto motiva una demanda creciente de servicios de transporte de calidad por parte de los turistas y por la propia movilidad interinsular. Para conseguir un desarrollo sostenible que permita mantener la calidad y evitar los altibajos, se hace necesario el control de la oferta y la demanda.

La situación de cada isla es diferente, y el territorio fragmentado motiva que no puedan aprovecharse economías de escala al requerirse en cada una de ellas al menos un puerto y un aeropuerto, y este último a ser posible con conexión directa con los mercados turísticos del continente europeo, para no perder competitividad.

Lanzarote es la más oriental de las islas que componen el Archipiélago canario. Tiene una superficie de 845,9 Km<sup>2</sup>. Su distancia a la Península y a los principales mercados turísticos, como en el resto del Archipiélago, hace que

<sup>7</sup> Puede examinarse la descripción y los datos que se contienen en las Memorias de la Ley 19/2003, de 14 de abril, del Parlamento de Canarias que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias y que, en parte, se recogen en este epígrafe.

***Vida Lanzarote 2001-2004***

*Lanzarote crece a  
velocidad  
progresivamente mayor  
que el conjunto del  
Archipiélago, creando  
desequilibrios*

los medios de transporte marítimos y aéreos y su calidad sean vitales. En 2001 su población de derecho era de 111.830 habitantes. El promedio de turistas, en el mismo ejercicio, era de 1.800.000 turistas año, equivalentes a unos 49.759<sup>8</sup> visitantes diarios. La población total era de 161.589 personas.

Se produce, en consecuencia, una situación en la que predomina la inmigración y la llegada de turistas. Esto provoca una ampliación de la oferta edificatoria y la creación de nuevas plazas alojativas turísticas. El Archipiélago, con los datos del censo de 2001, tiene una densidad de población que es casi el cuádruplo de la media del Estado y supera con mucho a las Islas Baleares y a Cataluña. Lanzarote crece a velocidad progresivamente mayor que el conjunto del Archipiélago, de forma que entre 1990 y 2001 creció un 49%, superior a cuatro veces a la tasa media de crecimiento del Archipiélago en el período. Situación que crea desequilibrios.

Desde un punto de vista económico la situación anterior ha creado grandes altibajos, que afectan a la calidad de la oferta. En el trienio 1986-1988 Canarias ocupó el primer lugar del ranking autonómico en crecimiento económico, mientras que en el trienio 1989-1991 se hundió hasta la última posición según la tasa de variación interanual.

Se han producido crisis cíclicas que han puesto de manifiesto la necesidad de mantener la calidad, pese a las crisis, graduar la oferta y en definitiva alcanzar un desarrollo sostenible del turismo. En términos globales, la demanda, contabilizada como número de visitantes llegados, parece haberse estabilizado entre los años 1999 a 2001 y se ha producido una ligera tendencia a la baja durante 2002, con motivo de la crisis del 11 de septiembre de 2001 y el enfriamiento de la economía de los países europeos de donde provienen los flujos turísticos.

Sin embargo, una de las islas, junto a Fuerteventura, que ha experimentado un mayor crecimiento en el número de turistas entre 1996 y 2000, ha sido Lanzarote con un 23%. También mantiene una elevada intensidad de uso turístico con unos 70 turistas por kilómetro cuadrado y día.<sup>9</sup>

Por otra parte dado el carácter insular de Lanzarote y su situación, los accesos por vía marítima y aérea son imprescindibles tanto para atender al sector servicios como para el tráfico interinsular de la población y el transporte de mercancías.

Estos datos objetivos hacen que las infraestructuras de comunicación y aéreas

<sup>8</sup> Indicadores obtenidos del Centro de Datos del Cabildo de Lanzarote. El número de turistas se ha estimado por el citado Centro a partir del porcentaje de ocupación de los establecimientos alojativos.

<sup>9</sup> Gran Canaria, tiene una intensidad de uso turístico de unos 74 turistas por kilómetro cuadrado. Tenerife tiene, junto Lanzarote, 70 turistas por kilómetro cuadrado y día, 24 Fuerteventura y 7 La Palma.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

y marítimas sean totalmente imprescindibles para cualquier planificación del desarrollo. Por otra parte dado el carácter insular y contar con un espacio más reducido que en otros territorios es absolutamente imprescindible una adecuada coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Territoriales competentes para la definición y uso de las infraestructuras del transporte.

La publicación del Informe del Centro de Datos sobre la Evolución de los Indicadores Insulares (1996-2001)<sup>10</sup> ha puesto de manifiesto la situación de la isla: la mayoría de los 35 indicadores que analizan el sistema insular apuntan tendencias de difícil sostenibilidad. Se pueden citar a título de ejemplo:

- En esos años, la población residente se ha incrementado en un 38%, la densidad de población en un 28%, los turistas en un 20% y la inmigración supone ya el 47% de la población.
- La construcción ha crecido el 73% en estos cuatro años, pese a la normativa sobre moratorias y la densidad de vehículos lo ha hecho en el 39%.
- El consumo de agua, energía, residuos y emisiones de CO<sub>2</sub> se incrementan con crecimientos en torno al 40% acumulado.

Los datos anteriores reflejan que la isla tiene riesgo cierto de alcanzar, si no lo ha hecho ya, su límite máximo de capacidad de carga y ofrece una perspectiva de futuro preocupante, especialmente si se tiene en cuenta la intensa labor realizada desde mediados de los años 80 para mantener el desarrollo sostenible de la Isla, que se describe en los apartados siguientes.

En dicho estudio se concluye que los datos que contiene reflejan la situación desbordante vivida en Lanzarote durante dichos años, el frenético crecimiento del sector de la construcción, con impactos territoriales que inciden significativamente sobre el frágil entorno insular junto a una estabilización de la presión edificatoria y un traslado de dicha presión demográfica al sector turístico, que es previsible que aumente en los próximos años por ocupación de la oferta actualmente en construcción, provocando nuevos impactos directos e indirectos sobre el entorno insular.

Aun cuando, tras el 11 de septiembre de 2001, los acontecimientos internacionales no han sido favorables al turismo y ha habido una sucesión de conflictos, crisis económica y epidemias que han causado una retracción del turismo en Lanzarote, se va manteniendo la ocupación turística. En un panorama turístico regional en recesión (crecimiento negativo del -3,8% entre enero y noviembre de 2002), Lanzarote mantiene prácticamente sus índices de ocupación, aunque a costa de reducir precios, situándose la recesión en torno al -0,9%, a pesar de la entrada en carga de nueva oferta en la isla

<sup>10</sup> Evolución de indicadores insulares 1996-2001. Programa *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, de la Unión Europea. Cabildo de Lanzarote.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La mayoría de los indicadores analizados por el Centro de Datos apuntan tendencias de difícil sostenibilidad*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La demanda turística no parece que vaya a recuperar fuerza en el futuro inmediato*

(todavía están pendientes de apertura algunos nuevos hoteles contemplados en la moratoria 2000-2010).

Pese a que en dicho marco internacional la demanda turística no parece que vaya a recuperar fuerza en el futuro inmediato, sí que pueden ponerse en explotación los alojamientos en construcción lo que incrementaría las dificultades de un sector con la demanda a la baja y, a largo plazo, agudizaría, como se ha señalado reiteradamente en los documentos del Cabildo, la pérdida de calidad de un entorno ambiental que constituye, sin duda, el mejor factor de riqueza patrimonial y de competitividad de la isla.

Ante esta situación cabe preguntarse qué fórmulas de cooperación existen entre las Administraciones Públicas que tienen competencia en la materia para coordinar y colaborar en la gestión de las infraestructuras imprescindibles para el acceso a la isla: los puertos y aeropuertos, mejorando la calidad de los servicios que prestan y siendo un factor positivo en la sostenibilidad del desarrollo turístico.

Para ello, es imprescindible describir como se ha incorporado el concepto de desarrollo sostenible, en el marco insular, en la ordenación del territorio y el sector turístico y cómo se ha materializado en el ámbito de las normas jurídicas tanto internas como de la Unión Europea y de las organizaciones multilaterales, y, en particular, cómo se han aplicado estas en Lanzarote que es uno de los ámbitos emblemáticos en esta materia.

## **2.- EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. SU INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESTATAL: UN PROCESO EN CURSO Y CONSOLIDADO**

El concepto de desarrollo sostenible se ha convertido en un principio programático con relevancia política, económica y jurídica aplicado en todos los ámbitos, tanto públicos como privados. Dado que el objeto de nuestro estudio es Lanzarote, como isla, donde la actividad de servicios tiene una importancia estratégica, y, en particular, el turismo es su principal fuente de desarrollo económico, vamos a centrar nuestro estudio en el ámbito del turismo sostenible y su relación con la gestión de las infraestructuras aeroportuarias.

En la actualidad el concepto de turismo sostenible es el primer principio programático, en las organizaciones internacionales, Unión Europea y España de los documentos y planes que se hacen para conseguir un desarrollo continuado, equilibrado y sin crisis cíclicas. Para la Organización Mundial del Turismo, el desarrollo turístico sostenible es aquél que satisface las necesidades de los turistas y residentes y, simultáneamente, protege y mejora las oportunidades para el futuro. Exige que se gestionen de forma integrada todos los recursos, de tal forma que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas mientras se mantienen la integridad cultural,

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*



los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los ecosistemas<sup>11</sup>.

Uno de los elementos fundamentales que tiene que tomarse en consideración para planificar el turismo sostenible, en una isla no unida al continente, es la infraestructura aérea y portuaria imprescindible para el acceso y la comunicación entre las islas, ya que el 100% de los que acceden a la Isla y las mercancías deben hacerlo por una de esas dos vías.

Como se comprueba a continuación, el concepto que en un primer momento tenía un carácter programático político y económico ha pasado a ser, también, un principio general del derecho que en la legislación interna española toma la forma de concepto jurídico indeterminado, que está siendo desarrollado de forma muy intensa al ser aplicado en las respectivas políticas sectoriales, de ordenación del territorio o urbanismo.

La utilización sistemática del concepto desarrollo sostenible se cita en general a raíz del Informe sobre Nuestro Futuro Común, elaborado en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y de Desarrollo, en el ámbito de las Naciones Unidas.<sup>12</sup>

En dicho Informe<sup>13</sup> se define como el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. También se propone que protección del medio ambiente y desarrollo económico deben tratarse armónicamente de modo unificado.

Este concepto y método adquiere trascendencia política a través de la Declaración de Río, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992 en la Cumbre de la Tierra<sup>14</sup>. Su importancia radica en que se resalta en el ámbito de una organización multilateral el concepto de una política ambiental, que se considera que no es opuesta a la política de desarrollo, donde se incluyen las infraestructuras, sino que es una parte esencial de las propias políticas sectoriales, de forma que no solamente se tome en consideración el corto plazo, los habitantes actuales, sino también las generaciones futuras. Como se ha señalado la Cumbre de Río dio un contenido de futuro a la política ambiental al encastrarla, sin desvirtuarla, en el núcleo del concepto de desarrollo sostenible<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Puede examinarse la Memoria que acompaña la Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

<sup>12</sup> Se denomina Informe Brundtland en honor a su Presidenta Gro Harlem Brundtland, Noruega, y su texto en español se ha publicado por Alianza Editorial, Madrid 1987.

<sup>13</sup> Pag 67 de la edición citada.

<sup>14</sup> En 1992 la Comunidad Europea aprobó el Quinto Programa de acción: "Hacia un Desarrollo Sostenible".

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La Cumbre de Río dio un contenido de futuro a la política ambiental*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las Agendas 21  
Locales consideran que  
los problemas  
ambientales globales  
necesitan de una acción  
local y regional*

Los programas de acción para el desarrollo sostenible que incorporan los planes estratégicos de sostenibilidad derivados de la Cumbre de Río en el ámbito local se denominan Agendas 21 Locales, considerándose que los problemas ambientales globales necesitan de una acción local y regional. Estas Agendas son la contribución de cada municipio y su comunidad local a la sostenibilidad<sup>16</sup>. En el ámbito internacional debe destacarse la Carta de Aalborg<sup>17</sup> (Dinamarca) aprobada por los participantes en la Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles el 27 de mayo de 1994<sup>18</sup>. En esta Carta se da especial protagonismo a las Corporaciones Locales.<sup>19</sup>

El concepto se precisa y se asume en las diferentes áreas y es objeto de estudio en diversas Cumbres Mundiales sobre el Desarrollo Sostenible, la última de ellas celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica), del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002<sup>20</sup>. En la actualidad, prácticamente en todas las políticas sectoriales y en el sector privado se hace mención al concepto de desarrollo sostenible.

En relación con los destinos turísticos en el ámbito de la Organización Mundial del Turismo<sup>21</sup> se hace referencia al desarrollo sostenible en múltiples declaraciones, a título de ejemplo pueden citarse: Declaración de Manila de 1980, Declaraciones de Acapulco en 1982, Sofía en 1985, La Haya en 1989, Lanzarote en 1995 y 1998, El Cairo en 1995, etc. Pero en el ámbito de este estudio debe citarse especialmente el Código Ético Mundial para el Turismo<sup>22</sup>. Los diez artículos que lo componen fueron aprobados por unanimidad en la

<sup>15</sup> Domingo Jimenez-Beltrán: *Diez años después de la Cumbre de Río. Dónde estamos y adónde vamos*. Discurso en el IV Congreso Nacional de Periodismo Ambiental sobre información ambiental, desafíos ante las crisis y los problemas ambientales, Madrid 21-22 de noviembre de 2001 ep 22 - 2001.

<sup>16</sup> La Agenda 21 local es el sistema en que las autoridades locales trabajan en colaboración con los sectores de la comunidad local para preparar los planes de acción para aplicar la sostenibilidad a escala local. Internacionalmente, más de 2000 autoridades locales de 64 países ya están comprometidas en el proceso.

<sup>17</sup> Celebrada bajo el patrocinio conjunto de la Comisión Europea y de la Ciudad de Aalborg y organizada por el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales.

<sup>18</sup> En este documento los municipios europeos se comprometen a adoptar estrategias locales y hacer de la sostenibilidad uno de los ejes fundamentales de su actuación. El documento queda abierto para su firma de forma indefinida.

<sup>19</sup> En el apartado 1.5 se proclama: Resolución de problemas mediante negociaciones abiertas:

"Nosotras, ciudades, reconocemos que no podemos permitirnos trasladar nuestros problemas ni a comunidades más grandes ni a las generaciones futuras. Por consiguiente, debemos resolver nuestras dificultades y desequilibrios primero por nosotras mismas y, en su caso con la ayuda de entidades regionales o nacionales. Este es el principio de la concertación, cuya aplicación dará a cada ciudad una mayor libertad para definir la naturaleza de sus actividades".

<sup>20</sup> Coincidiendo con ella se celebra la Conferencia sobre turismo responsable en los destinos, Ciudad del Cabo, del 21 al 23 de agosto de 2002.

<sup>21</sup> En adelante citada como **OMT**.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

reunión de la Asamblea General de la OMT en Santiago de Chile, en octubre de 1999.

En su artículo 3 hace referencia al turismo como factor de desarrollo sostenible<sup>23</sup>, en el que se destaca, entre otras cuestiones, que las autoridades públicas nacionales, regionales y locales favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y energía, y eviten en lo posible la producción de desechos. En el artículo 8 se recoge la libertad de desplazamientos turísticos<sup>24</sup> y en el artículo 10 se crea el denominado Comité Mundial de Ética del Turismo con fines de conciliación.

Este concepto de desarrollo sostenible se recoge en declaraciones de otras Entidades Multilaterales. El Consejo de Europa adopta los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo<sup>25</sup>.

En el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), debe destacarse la estrategia aprobada a partir del

<sup>22</sup> La preparación de dicho Código se solicitó en la reunión que celebró la Asamblea General de la OMT en Estambul en 1997 y, tras un amplio proceso de alegaciones públicas, fue aprobado utilizando el concepto de Código aprobado por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, reunida en Nueva York en abril de 1999.

<sup>23</sup> [Artículo 3] El turismo, factor de desarrollo sostenible.

"Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

Las autoridades públicas nacionales, regionales y locales favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y la energía, y eviten en lo posible la producción de desechos.

Se procurará distribuir en el tiempo y en el espacio los movimientos de turistas y visitantes, en particular por medio de las vacaciones pagadas y de las vacaciones escolares, y equilibrar mejor la frecuentación, con el fin de reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente y de aumentar sus efectos beneficiosos en el sector turístico y en la economía local.

Se concebirá la infraestructura y se programarán las actividades turísticas de forma que se proteja el patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies en peligro de la fauna y de la flora silvestre. Los agentes del desarrollo turístico, y en particular los profesionales del sector, deben admitir que se impongan limitaciones a sus actividades cuando éstas se ejerzan en espacios particularmente vulnerables: regiones desérticas, polares o de alta montaña, litorales, selvas tropicales o zonas húmedas, que sean idóneos para la creación de parques naturales o reservas protegidas.

El turismo de naturaleza y el ecoturismo se reconocen como formas de turismo particularmente enriquecedoras y valorizadoras, siempre que respeten el patrimonio natural y la población local y se ajusten a la capacidad de ocupación de los lugares turísticos".

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*El Código Ético Mundial para el Turismo recoge la libertad de desplazamientos turísticos*

Life Lanzarote 2001-2004

*La sostenibilidad se incluye en el tratado de Ámsterdam como uno de los principios inspiradores de la Unión Europea*

acuerdo adoptado en la reunión ministerial de 1998. Se han aprobado diversos documentos con el propósito de proporcionar orientaciones y políticas ambientales sostenibles a los Estados, con unos objetivos a corto plazo 2010, a diferencia de otras Organizaciones Multilaterales y como órgano adjunto se ha constituido una Mesa sobre el Desarrollo Sostenible a la que acuden los ministros de los países miembros de la OCDE y representantes de la sociedad civil así como representantes de otros organismos multilaterales.

Existen múltiples ejemplos adicionales, y prácticamente en todos los ámbitos, y quizás este es el mayor peligro que tiene en este momento el concepto, convertirse en una rutina, por la utilización repetida del término.

Especial importancia tiene la recepción del concepto en la Unión Europea. Además de múltiples declaraciones sobre desarrollo sostenible debe destacarse especialmente que el concepto se incluye en el Tratado de Amsterdam en 1997 como uno de los principios inspiradores de la Unión Europea, ordenando que una de las misiones de la Unión Europea es promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad<sup>24</sup>. En el artículo 6 del mismo Tratado se añade que las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas de

<sup>24</sup> [Artículo 8] Libertad de desplazamientos turísticos.

Con arreglo al derecho internacional y a las leyes nacionales, los turistas y visitantes se beneficiarán de la libertad de circular por el interior de sus países y de un Estado a otro, de conformidad con el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y podrán acceder a las zonas de tránsito y estancia, así como a los sitios turísticos y culturales sin formalidades exageradas ni discriminaciones.

Se reconoce a los turistas y visitantes la facultad de utilizar todos los medios de comunicación disponibles, interiores y exteriores. Se beneficiarán de un acceso rápido y fácil a los servicios administrativos, judiciales y sanitarios locales, y podrán ponerse libremente en contacto con las autoridades consulares del país del que sean ciudadanos conforme a los convenios diplomáticos vigentes.

Los turistas y visitantes gozarán de los mismos derechos que los ciudadanos del país que visiten en cuanto a la confidencialidad de los datos sobre su persona, en particular cuando esa información se almacene en soporte electrónico.

Los procedimientos administrativos de paso de las fronteras establecidos por los Estados o por acuerdos internacionales, como los visados, y las formalidades sanitarias y aduaneras se adaptarán para facilitar al máximo la libertad de los viajes y el acceso de la mayoría de las personas al turismo internacional. Se fomentarán los acuerdos entre grupos de países para armonizar y simplificar esos procedimientos. Los impuestos y gravámenes específicos que penalicen el sector turístico y mermen su competitividad habrán de eliminarse o corregirse progresivamente.

Siempre que lo permita la situación económica de los países de los que procedan, los viajeros podrán disponer de las asignaciones de divisas convertibles que necesiten para sus desplazamientos.

<sup>25</sup> Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) celebrada en Hannover en el año 2000. Se puede consultar en una edición preparada por el Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>26</sup> Artículo 2 del Tratado Constitutivo.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

En el proyecto de Constitución Europea<sup>27</sup>, consensuada en la Convención, el pasado 9 de julio de 2003 y remitida a la Conferencia Intergubernamental, en el Artículo I-3, entre los Objetivos de la Unión se propone recoger que la Unión obrará en pro de una Europa caracterizada por un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

Se añade en el Proyecto de Constitución:

- a) Artículo II-37: Protección del medio ambiente: Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.
- b) Artículo III-2 (antiguo artículo 6): Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión a que se refiere la Parte I, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.
- c) Artículo III-188 (antiguo artículo 1): ... 2. La Unión Europea definirá y aplicará políticas comunes y acciones de la Unión, y tratará de lograr la mayor cooperación posible en todos los ámbitos de las relaciones internacionales para:
  - ....
  - d) fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza;
  - .....
  - f) desarrollar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, a fin de garantizar el desarrollo sostenible;

Con ello se incluye el concepto de desarrollo sostenible, en primer lugar, en el Ordenamiento Jurídico europeo y, por tanto, es objeto de protección dentro del acervo comunitario. Con su inclusión en el Proyecto de Constitución Europea el concepto se incluye entre los principios y objetivos fundamentales de la Unión.

Estos objetivos generales se han concretado, también, en los Consejos

<sup>27</sup> El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que fue presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio de 2003, se divide en cuatro partes: La primera define la Unión y sus Objetivos. La segunda contiene la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. La tercera contiene las políticas y el funcionamiento de la Unión. La cuarta las disposiciones generales y finales. Documento Conv 820/03.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*El proyecto de  
Constitución Europea  
contempla la protección  
y mejora de la calidad  
del medio ambiente*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*En España se encuentra en curso la aprobación por el Consejo de Ministros de la Estrategia Española para el Desarrollo Sostenible*

Europeos y en las políticas de la Unión. Los Consejos Europeos<sup>28</sup> van adoptando conclusiones sobre desarrollo sostenible propuestas, principalmente por los ministros responsables de ordenación del territorio. Esta actuación se concreta en el Consejo Europeo de Gotemburgo, celebrado en junio de 2001, donde se adopta la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible.

En España, a escala estatal, se encuentra en curso la aprobación por el Consejo de Ministros de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible<sup>29</sup>. El documento, que se encuentra en tramitación, está abierto a la participación de todos los interesados y se anuncia que será revisado cada cinco años.

En el documento sobre la EEDS sometido a consulta<sup>30</sup> se señala que uno de los principios básicos para abordar el desarrollo sostenible es la necesidad de un enfoque integrado y estratégico. En síntesis, el desarrollo sostenible es la combinación de tres aspectos al mismo tiempo: un crecimiento económico que favorezca al progreso social y respete el medio ambiente; una política social que estimule la economía; y una política ambiental que sea a la vez eficaz y económica. Objetivos que al estar ligados entre sí obligan a una concepción integrada.

En el desarrollo legislativo de los sectores que son competencia de la Administración del Estado, tanto esta como los entes de Derecho Público y Privado que la componen deben aplicar, tanto al proponer la legislación al Parlamento como en el desarrollo reglamentario de la misma, el concepto de desarrollo sostenible y el de turismo sostenible.

Sin embargo, cuando se profundiza en la aplicación práctica de los conceptos jurídicos indeterminados en las diferentes políticas sectoriales se comprueba que bajo el mismo concepto se están aplicando modelos diferentes y en muchas ocasiones contrapuestos. En el ámbito estatal falta, sin embargo, una concreción práctica de los principios generales que se han asumido, de forma casi unánime, en los organismos internacionales, Unión Europea y Administración del Estado.

En resumen, estamos tratando de unos conceptos, los de desarrollo sostenible y turismo sostenible, que, a escala internacional, europea, estatal, comunidades autónomas y local han sido plenamente asumidos. Incluso han sido recogidos en la normativa internacional, europea y española como

<sup>28</sup> Postdam, mayo de 1999, Helsinki en 1999, Lisboa 2000, Estocolmo 2001. La Comisión Europea ha elaborado la comunicación "Diez años después de Río: Preparación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002" y "Una Europa Sostenible para un mundo mejor" que contienen la propuesta de la Comisión de una Estrategia de la Unión Europea de Desarrollo Sostenible, presentada por el Presidente de la Comisión en mayo de 2001.

<sup>29</sup> En adelante citada como **EEDS**.

<sup>30</sup> Pags. 12-13.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

principios generales y en España, en algunas ocasiones, con el carácter de conceptos jurídicos indeterminados, con la relevancia práctica jurídica que esto comporta.

En el apartado siguiente, se comprueba que en Lanzarote, desde 1987, se viene aplicando en los distintos planes aprobados estos conceptos y las políticas propugnadas en el ámbito internacional y de la Unión Europea. En el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria, en el año 2003 se han recogido de forma muy pormenorizada los desarrollos prácticos de los mismos, y se han desarrollado los conceptos jurídicos indeterminados, de forma que se evitan ambigüedades y se mejora la seguridad jurídica y de todos los interesados.

Veamos cómo se pueden aplicar estos principios generales a un aspecto concreto: la sostenibilidad de los flujos turísticos en los puertos y Aeropuerto de Lanzarote.

### **3.- LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO DESARROLLO SOSTENIBLE EN LANZAROTE. SU EXTENSIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA: UN PROCESO CRISTALIZADO**

#### **3.A.- El inicio del proceso: El ámbito internacional: Las declaraciones de especial protección de Lanzarote. Los estudios de diagnóstico**

Lanzarote, a través de las entidades e instituciones que han representado los intereses específicos de la Isla desde la década de los años 1970, ha recogido y promovido las inquietudes que se han manifestado en las organizaciones internacionales para alcanzar un desarrollo sostenible sin ciclos depresivos que permita el mantenimiento de sus valores. Son muchos y muy variados los antecedentes que existen y, a los efectos de este estudio, se destacan los siguientes:

En 1987<sup>31</sup>, en el ámbito de la OMT se declara a Lanzarote como uno de los 6 modelos de desarrollo turístico sostenible.

En 1993<sup>32</sup> Lanzarote fue declarada Reserva de Biosfera por el Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO. La declaración obedece a una iniciativa de César Manrique, que se dirige al Cabildo Insular y éste al

<sup>31</sup> Se realiza, posteriormente, el primer Plan Insular de Canarias que bajo el prisma de la sostenibilidad desclasifica más de 200.000 plazas turísticas.

<sup>32</sup> En España existen, a julio de 2003, 24 zonas declaradas Reserva de la Biosfera. Menorca fue también declarada Reserva de la Biosfera en 1993, La Palma en 1997 /2002/ y parcialmente en 1983 y la Isla de El Hierro en el año 2000. En julio de 2003 se han declarado Reservas de la Biosfera Monfrague; Valles de Jubera, Leza, Cidacos y Alhama y se han extendido otras en Asturias, Castilla y León y Cantabria donde se tiende a constituir una Reserva de la Biosfera Gran Cantábrica.

#### *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Los conceptos de desarrollo sostenible y turismo sostenible han sido plenamente asumidos en todos los ámbitos*

Life Lanzarote 2001-2004

*La I Conferencia  
Mundial para el  
Turismo Sostenible,  
celebrada en Lanzarote,  
apuesta por la  
sostenibilidad en el  
ámbito local*

Gobierno de Canarias, que formula la solicitud. Tuvo la particularidad de proteger un espacio habitado y con uso turístico, puesto que con anterioridad las Reservas de Biosfera declaradas coincidían, en general, con espacios naturales donde la población humana apenas tenía intervención. Lanzarote se comprometía frente a la UNESCO a realizar actuaciones en un territorio altamente habitado, de paisajes únicos, donde existía una industria turística desarrollada que ya había tenido sus primeros signos de saturación y crisis en 1992-3.<sup>33</sup>

El año 1995 resulta clave en relación con la sostenibilidad y el turismo. En abril se celebró en la Isla de Lanzarote la I Conferencia Mundial para el Turismo Sostenible, auspiciada por organizaciones internacionales, Organización de Naciones Unidas, OMT, Unión Europea y distintas Administraciones Públicas del Estado español. Uno de los principales logros fue la promulgación de la Carta del Turismo Sostenible, compuesta por dieciocho principios, donde se apuesta por la sostenibilidad en el ámbito local.<sup>34</sup>

Se encargaron un conjunto de informes por el Cabildo de Lanzarote para diagnosticar la situación de la isla y proponer las acciones para corregir dicha situación. En julio de 1997, el Cabildo Insular encargó la realización de la Estrategia de Desarrollo Sostenible *Lanzarote en la Biosfera*, tras presentar un proyecto al Programa Life-Medio Ambiente de la Unión Europea.

<sup>33</sup> El concepto de Reserva de la Biosfera fue elaborado en 1974 por un grupo de trabajo del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO. La Red de Reservas de Biosfera se inició en 1976 y ya en marzo de 1995 comprendía 324 reservas en 82 países. Conforme al artículo 3 del Marco Estatutario son sus funciones las siguientes: Las Reservas de Biosfera, combinando las tres funciones que se exponen a continuación, deberían procurar ser lugares de excelencia para el ensayo y la demostración de métodos de conservación y desarrollo sostenible en escala regional: (i) Conservación: Contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética.

(ii) Desarrollo: Fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico. (iii) Apoyo logístico: Prestar apoyo a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible.

Las consecuencias legales de esta declaración pueden examinarse en el documento UNESCO, 1996. Reservas de Biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial. UNESCO. París. Las Reservas de la Biosfera, están sujetas a la soberanía exclusiva del Estado en la que están situadas y por lo tanto sometidas únicamente a la legislación nacional (artículo 2 del Marco Estatutario) y, forman una Red Mundial de la cual los Estados participan de manera voluntaria.

<sup>34</sup> En esta Carta se recomienda a los gobiernos estatales y regionales formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un desarrollo sostenible y aplicados al turismo, en consonancia con los principios enunciados en dicha Carta. La Conferencia acordó elevar al Secretario General de Naciones Unidas la citada carta, a fin de que pudiera ser asumida por los organismos y agencias del sistema de Naciones y Unidas, así como por otras organizaciones internacionales.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*



En 1998, se aprueba la Estrategia *Lanzarote en la Biosfera* (Estrategia L+B), y Lanzarote empieza a dotar de contenido a su declaración adoptando las correspondientes medidas jurídicas. Esto dio lugar a un intenso debate y motivó diversos recursos contencioso administrativos.

En 2000, la Unión Europea aceptó la propuesta *Life Lanzarote 2001-2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*, con la cual el Cabildo solicitaba apoyo para explorar nuevas herramientas que permitan superar los obstáculos legales, financieros y administrativos para poder evitar nuevos crecimientos de la oferta alojativa turística, lo que agravaría aún más la presión que soportan la naturaleza y sociedad insular. El *Life Lanzarote 2001-2004* ofrece nuevas orientaciones políticas y económicas, así como impulsos y recursos con los que se podrán retomar las propuestas de la *Estrategia Lanzarote en la Biosfera*.

### 3.B.- Las primeras actuaciones administrativas del Cabildo de Lanzarote: La planificación urbanística

Los estudios anteriormente citados se llevan a la práctica, progresivamente, mediante la adopción de diversas medidas administrativas, a nivel, en un primer momento, de la Isla.

El Cabildo de Lanzarote aprueba en 1996 la creación del Consejo de la Reserva de Biosfera de Lanzarote<sup>35</sup>, órgano de participación que debe velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante UNESCO.

Tras la adscripción a los programas de organizaciones internacionales, el Cabildo establece las modificaciones orgánicas necesarias. Se encargan diversos estudios que son sometidos a trámite de alegaciones por los interesados, y ante la falta de una normativa en el ámbito estatal o autonómico que permitiera realizar las actuaciones procedentes el Cabildo, con el fin de intervenir en el crecimiento turístico, aprobó el 14 de enero de 1999, la revisión<sup>36</sup> del Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote<sup>37</sup> llamada "Moratoria Turística" que entró en vigor en mayo de 2000<sup>38</sup>. En consecuencia, en un primer momento, las actuaciones del Cabildo, que fue la primera Administración Pública que actuó, se basó en la normativa urbanística y de ordenación del territorio.

El objetivo principal era ganar tiempo para la reflexión conteniendo, sin reducción de los aprovechamientos urbanísticos reconocidos, el ritmo de ejecución de las plazas alojativas turísticas previstas en el PIOT anterior. Con ello se pretendía pasar de un modelo de crecimiento continuado y acelerado de oferta y demanda, basado en los aspectos inmobiliarios, a un modelo de desarrollo sostenible basado en la calidad de la oferta y en su diversificación sin que suponga una presión no soportable sobre los valores en los que se asienta la oferta.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*El Consejo de la Reserva de Biosfera de Lanzarote vela por el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante UNESCO*

**Life Lanzarote 2001-2004**

*La isla introdujo un límite a la construcción hotelera hasta el año 2010*

Hubo una limitación de las autorizaciones necesarias para la creación de plazas turísticas mediante la cual se limitó el número de camas a acometer hasta el año 2010, estableciendo la temporalización de su construcción.

Ello motivó diversos recursos contencioso administrativos. Aunque algunos han sido admitidos parcialmente las sentencias dictadas han confirmado la legalidad de las actuaciones seguidas en sus aspectos fundamentales. El Tribunal Supremo<sup>35</sup> ha declarado que la aprobación del PIOT de Lanzarote comportó un acuerdo de los diversos alcaldes de los municipios de la Isla, quienes por razones de coordinación y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada han superado un planteamiento de contemplar aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Por ello, considera que no se ha afectado a la autonomía local con la aprobación de la modificación del PIOT, y con la moratoria aprobada.

Esta actuación se integra dentro de la normativa de ordenación del territorio, competencia del Gobierno Regional, y es objeto de apoyo mediante las leyes

<sup>35</sup> La base jurídica de creación son los artículos 101.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, sobre las Disposiciones de Régimen local; y 67, primera, b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el Consejo de la Reserva de la Biosfera, que tiene el carácter de órgano desconcentrado y cuya finalidad es la de impulsar y desarrollar la declaración de Lanzarote como Reserva de la Biosfera. Bajo este fin se coordinarán las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas y las que se establezcan entre éstas y las entidades privadas.

Son objetivos del Consejo:

- a) Velar por la conservación del patrimonio natural de la Isla y la recuperación de los niveles de calidad ambiental donde se hayan perdido.
- b) Difundir el patrimonio natural y cultural a fin de que sea conocido y usado sin riesgo de degradación.
- c) Promover y ejecutar propuestas de desarrollo sostenible.
- d) Contribuir al mantenimiento de las actividades productivas tradicionales adaptadas al medio insular.
- e) Desarrollar las bases científicas y los instrumentos de investigación orientados a la conservación y el desarrollo.
- f) Fomentar la participación de la población en las tareas de planificación y gestión de los recursos.
- g) Desarrollar los instrumentos de formación, información, y divulgación necesarios para cubrir los objetivos señalados así como estrategias insulares de educación, concienciación e información para cubrir los objetivos señalados en la Estrategia de Sevilla.

El Consejo dispone de tres Órganos de Gobierno que son:

- a) El Consejo de Administración, que se denominará Junta Rectora.
- b) El Presidente.
- c) El Director-Gerente.

En el 2001 dependiente de la Junta Rectora y con carácter de órgano consultivo de la misma, se aprueba trabajar en la creación de un Gabinete Científico de la Reserva de Biosfera, cuyas funciones serán, en general, el asesoramiento técnico y científico aplicado a los fines de la Reserva. Su Reglamento fue revisado en 2001 y en febrero de 2000 se aprueba vinculado a él la creación del Observatorio de Lanzarote.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

que permiten adoptar medidas transitorias durante la preparación de los planes correspondientes.

Las medidas adoptadas por el Cabildo son apoyadas por Resoluciones del Parlamento de Canarias<sup>40</sup>, normas dictadas por el Gobierno canario y por declaraciones conjuntas de los partidos políticos y propuesta de firmas de iniciativas conjuntas de las tres esferas territoriales del Archipiélago.

La actuación del Cabildo ejercitando las competencias urbanísticas fue complementada por el Gobierno Regional, a través de las competencias que tiene atribuidas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y turismo<sup>41</sup>.

Mediante la aprobación del Decreto 4/2001, de 12 de enero, el Gobierno de Canarias acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, conforme a lo previsto en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales.

<sup>36</sup> El Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote se aprobó por Decreto 63/1991, de 9 de abril, y fue pionero entre los instrumentos de planeamiento de su clase, adoptando, entre sus objetivos básicos, la racionalización y delimitación del desarrollo turístico de la isla. Su fundamento era la Ley 1/1987, de 30 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación. Se aprobó definitivamente, la modificación, mediante Decreto 95/2000, de 22 mayo. La modificación se fundamentó en el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor; el desajuste entre sus previsiones y los procesos de adaptación del planeamiento general y de desarrollo de los municipios lanzaroteños; la aprobación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; la Estrategia de Lanzarote en la Biosfera impulsada por el programa LIFE de la Unión Europea y avalada por el Comité español "MAN + BIOSPHERE" de la UNESCO; la evolución de la población y la rápida irrupción del turismo, que habían propiciado en poco más de un decenio, que el suelo insular ocupado aumentase el 5% y la densidad territorial se hubiese incrementado más de un 60%, lo que aconsejó revisar el documento, siquiera parcialmente, para atajar la degradación ecológica y paisajística en la isla, adoptando las medidas de contención y de programación del crecimiento que se consideraron más oportunas.

<sup>37</sup> En adelante citado como PIOT.

<sup>38</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo del 16 de julio de 2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, y sección 5ª, Aranzadi 2002/91961) estima en parte alguno de los recursos presentados.

<sup>39</sup> En la Sentencia citada en la Nota anterior, Motivo 7º de casación.

<sup>40</sup> Sesión plenaria de los días 18 y 19 de octubre de 2000, en el Debate sobre el Estado de la Nacionalidad, en la que se instó al Gobierno para la adopción de las medidas precisas para garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas, así como con la necesidad de acometer el proceso de implantación de un modelo canario de desarrollo sostenible. La voluntad de cambio hacia un desarrollo sostenible también, ha sido expresada por el Parlamento de Canarias en sus acuerdos de 14 de abril de 1999, aprobando la Ley de Ordenación del Territorio; de 16 de abril de 1999, referido al Plan Director de Infraestructuras de Canarias; de 22 de marzo de 2000, sobre definición de la capacidad de carga de las Islas.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Las medidas adoptadas por el Cabildo son apoyadas por Resoluciones del Parlamento de Canarias*

LIFE Lanzarote 2001-2004

Se produce una modificación cualitativa y del ámbito de las Organizaciones Internacionales, Declaraciones y Códigos éticos, se pasa al Derecho positivo. A continuación, se describen las principales normas que se encuentran vigentes respecto a la ordenación del territorio.

### 3.C.- La normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias: Las Directrices Generales y de Ordenación del Turismo<sup>42</sup>

#### a) Introducción

Como culminación de las obligaciones asumidas en el ámbito de las organizaciones internacionales, que han tenido reflejo en el derecho originario y derivado de la Unión Europea, el Cabildo y el Gobierno Regional, a través de la planificación y la normativa de ordenación del territorio, han especificado el marco para la debida utilización del territorio y los recursos naturales, permitiendo la actuación coordinada de las diversas Administraciones con competencia sobre el territorio.

*Las Directrices  
generales y turísticas no  
agotan los medios  
jurídicos para alcanzar  
la sostenibilidad*

Esto se ha realizado, principalmente, a través del TROTAN y las DOGTU. Las Directrices no agotan los medios jurídicos para alcanzar la sostenibilidad, ya que el desarrollo sostenible, como se ha expuesto anteriormente, tiene un aspecto muy relevante de principio programático o impulso político que debe afectar a todas las políticas sectoriales u horizontales para que pueda obtenerse un grado satisfactorio de sostenibilidad. Por ello, en la Memoria de la propia Ley 19/2003 ya se empieza a hablar de una Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible o Agenda 21 Canaria.

Sin embargo, las DOGTU, por el proceso seguido y por su contenido, significan un paso cualitativo en la normativa de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma. Por ello, a continuación, se exponen sus

<sup>41</sup> Los textos legislativos promulgados por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación territorial, que al principio está íntimamente ligado al urbanismo, y en la que fue una de las pioneras, se remontan a la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza y desarrollado por la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida o la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, así como la posterior actividad legislativa, materializada, entre otras, en la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial en Canarias, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias o la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias que, además de regular la materia específica que tratan, contienen determinaciones con clara incidencia territorial. Sin perjuicio de las otras leyes que posteriormente se citan tiene también importancia la Ley 6/2001, de 23 julio de medidas urgentes.

<sup>42</sup> En este apartado se sistematiza el contenido de las Directrices y Memoria de la Ley 19/2003, que se resumen y en muchas ocasiones por su novedad se citan literalmente.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

características generales, a los efectos de este estudio, sin perjuicio de que en un apartado posterior se examina con carácter general la normativa de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma.

Se trata de determinar si la normativa de ordenación del territorio tiene incidencia en la gestión de las infraestructuras portuarias y, especialmente, aeroportuarias, y si esa posibilidad se ha ejercitado en el ámbito de la Comunidad Autónoma Canaria, estudiando en particular el concepto de capacidad de carga.

#### **b) La Ley 19/2003: El contenido de las Directrices**

La Ley 19/2003, de 14 de abril aprueba las Directrices<sup>43</sup> de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias<sup>44</sup>. Esta Ley, a semejanza de la Ley 6/1999, de 3 abril, del Parlamento de las Illes Balears de Directrices de Ordenación Territorial y de Medidas Tributarias<sup>45</sup>, significa el alcanzar una nueva fase, desde el punto de vista jurídico. Con la nueva ley se sistematizan los instrumentos jurídicos y se consigue una mayor seguridad jurídica para todos los intereses afectados. Trascienden la naturaleza urbanística.

En Canarias las Directrices reconocen la inviabilidad de los patrones de desarrollo vigentes, se sientan los nuevos principios sostenibles del desarrollo regional y se establece una moratoria turística de tres años, una serie de medidas de desclasificación de planes urbanísticos y toda una gama de orientaciones integrales para la reelaboración de los planes insulares.<sup>46</sup>

Recogen un planteamiento global del territorio y los recursos naturales orientado por la sostenibilidad y la compatibilidad entre las necesidades humanas, económicas y ecológicas de la Isla. No se ha tratado de obstaculizar el desarrollo sino, desde la perspectiva del objeto de estudio que se propone, realizar una mejora cualitativa de la gestión del territorio, recursos naturales y, en especial, el turismo que es uno de los seis sectores estratégicos de la Isla.

Las DOGTU tienen como fin<sup>47</sup> adoptar las medidas necesarias y precisas que garanticen el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas del

<sup>43</sup> La Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias creó la figura de las Directrices de Ordenación como instrumento propio del Gobierno de Canarias para la ordenación general de los recursos naturales y el territorio, figura que estaba contemplada en los artículos 14 y siguientes del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

<sup>44</sup> Citada como Ley 19/2003.

<sup>45</sup> Existen, también, Directrices de Ordenación Territorial en las Comunidades Autónomas de Madrid, Navarra y Principado de Asturias. Directrices regionales en Cantabria y Directrices en el País Vasco, entre otras Comunidades Autónomas.

<sup>46</sup> Fernando Prats, El País, Sección Economía 21 de junio de 2003.

<sup>47</sup> Como ordena la Directriz 1, con carácter NAD.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices reconocen la inviabilidad de los patrones de desarrollo vigentes en Canarias*

*Lije Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices no han tratado de obstaculizar el desarrollo, sino mejorar la gestión del territorio*

*Se pretende en las Islas un modelo basado en la calidad urbanística y de la oferta*

Archipiélago, prestando especial atención al desarrollo turístico, en el marco de una perspectiva general de diversificación de la actividad económica.

Las Directrices de Ordenación General tienen como objeto:

- a) Articular las actuaciones<sup>48</sup> que garanticen el desarrollo sostenible de Canarias<sup>49</sup> en relación con el territorio y los recursos naturales, coordinando los diversos niveles competenciales, fijando la forma de determinar el ritmo de crecimiento y la forma de rehabilitar la oferta.
- b) Definir los criterios básicos para la ordenación y gestión de los recursos naturales<sup>50</sup>.
- c) Fijar los objetivos generales de las intervenciones con relevancia territorial y establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias.
- d) Establecer un marco referencial para las Directrices de Ordenación sectorial que se formulen y de obligado cumplimiento para los restantes instrumentos de ordenación<sup>51</sup>.

En último término, a los efectos de este estudio, establecen un marco de referencia, por norma con rango de ley, para la formulación y ejecución de las políticas sectoriales y definen los objetivos básicos que han de orientar las actuaciones con incidencia territorial.

Las Directrices de Ordenación del Turismo<sup>52</sup> pretenden consolidar el cambio de modelo turístico<sup>53</sup>. Se pretende un modelo basado en la calidad urbanística y de la oferta, de crecimiento armónico con el uso adecuado del territorio y los recursos naturales.

Las Directrices de Ordenación del Turismo tienen por objeto inducir el cambio de los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, que cubra las necesidades actuales de los turistas y de la sociedad canaria,

<sup>48</sup> Sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

<sup>49</sup> En este sentido, en particular: 1) Orientar las políticas y actuaciones necesarias coordinando los distintos niveles competenciales. 2) Fijar el ritmo de expansión de las actividades económicas en función de las dotaciones, infraestructuras y servicios de cada sistema insular, así como de la capacidad de carga insular. 3) Determinar las orientaciones de reconversión de las actividades económicas con incidencias negativas sobre el territorio.

<sup>50</sup> Propiciando su uso racional y eficiente y la conservación de la biodiversidad, compatibilizándose con un equilibrado desarrollo económico y social, y respetando la integridad de los ecosistemas y su capacidad de renovación o sustitución alternativa.

<sup>51</sup> En los términos del artículo 14 del TROTAN.

<sup>52</sup> La actividad turística, señala la Directriz de Ordenación General 120, con carácter ND, es la base de la economía canaria y la impulsora de la diversificación económica de las Islas.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

protegiendo y mejorando las perspectivas de futuro, de modo que queden cubiertas las necesidades económicas, sociales y estéticas, manteniendo al mismo tiempo la integridad cultural, el paisaje, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas vivos.

Los principios en los que se fundamentan las actuaciones son:

- a) Un cupo anual de crecimiento, en cada isla, para lo que previamente el Parlamento de Canarias debe aprobar una Ley cada tres años, en la que se fije el ritmo máximo anual de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas, durante el siguiente trienio. Para el primer trienio se fijan mediante Disposición Transitoria.

<sup>53</sup> La Directriz de Ordenación General 121 con carácter ND ordena que las Directrices de Ordenación del Turismo tendrán, entre otros, los siguientes objetivos, para la implantación del modelo turístico proyectado, y sin perjuicio del modelo definido en la legislación específica:

- a) La extensión territorial del uso turístico deberá contenerse y reorientar las iniciativas empresariales de producción de oferta a la rehabilitación del espacio turístico consolidado y la renovación de la planta alojativa existente, como opción preferente al crecimiento extensivo, ordenando e incentivando el tránsito entre uno y otro modelo.
- b) El crecimiento de la oferta alojativa turística estará vinculado al incremento del valor del destino y su imagen, al objetivo de renovación de la planta existente y a su aportación en términos de ingresos y empleo.
- c) Los instrumentos de planeamiento territorial deberán prestar atención y favorecer la diversificación y diferenciación de la oferta turística y el incremento de la oferta de ocio como formas de aumentar la competitividad del Archipiélago.
- d) La determinación de los ritmos y límites del crecimiento deberá realizarse en función de la capacidad de carga de cada territorio, considerando los efectos de la expansión de la oferta sobre los sectores económicos y sociales afectados y con la capacidad de las infraestructuras, servicios y equipamientos disponibles o en ejecución.
- e) La ordenación de la actividad turística estará dirigida al desarrollo social y económico de Canarias, de manera que contribuya a la mejora de la calidad de vida de la población, su bienestar social y la conservación de sus signos de identidad cultural, favoreciendo la integración de la actividad en el entorno económico, cultural, social y ambiental de cada isla, municipio y localidad.
- f) Toda ocupación de suelo con destino turístico deberá disponer de las infraestructuras, equipamientos y servicios con calidad y capacidad adecuadas para satisfacer las necesidades de la población y de la actividad turística, y acordes con las características naturales del territorio, y la calidad de los productos ofertados.
- g) La sostenibilidad de los establecimientos constituye un elemento esencial de la sostenibilidad del producto y el destino turísticos, por lo que se fomentará y regulará la utilización en el sector de las nuevas tecnologías orientadas al reciclaje, al ahorro energético y de agua y a la correcta gestión de los residuos.
- h) La gestión turística profesionalizada como requisito básico y necesario para el éxito de la implantación del modelo, en especial en relación con la renovación de la oferta alojativa.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices de Canarias tienen vigencia indefinida*

- b) La fijación del cupo de crecimiento se efectúa a través del concepto capacidad de carga, que se define, en sus aspectos básicos, en las Directrices.
- c) Las leyes al fijar el límite determinarán el modo de distribución de las autorizaciones.
- d) La mejora de los registros de actividades para disponer de datos fiables con la que hacer la planificación.

Las Directrices tienen por ámbito de aplicación el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>54</sup> y vigencia indefinida, sin perjuicio de las revisiones y modificaciones que procedan.<sup>55</sup>

El contenido de las 143 Directrices de Ordenación General<sup>56</sup> se articula en seis bloques temáticos, interdependientes entre sí, concebidos desde una triple variante ambiental, económica y social. Son los siguientes:

- a) Recursos naturales. Directrices 12 a 34.
- b) Energía y residuos. Directrices 35 a 47.
- c) Ordenación territorial. Directrices 48 a 80.
- d) Transportes y comunicaciones. Directrices 81 a 105.
- e) Patrimonio cultural y paisaje. Directrices 106 a 116.
- f) Actividad económica y territorio. Directrices 117 a 136.

Las 34 directrices de Ordenación del Turismo de Canarias se articulan en tres apartados, interdependientes entre sí:

- a) Modelo turístico. Directrices 6 a 17.
- b) Renovación edificatoria y rehabilitación urbana. Directrices 18 a 23.
- c) Condiciones del crecimiento. Directrices 24 a 27.

Además incluyen, al principio, un Título I y Capítulo, respectivamente, sobre Disposiciones Generales, que contemplan el objeto, el ámbito de aplicación, los criterios de elaboración, la estructura, la aplicación y desarrollo y, por último la vigencia, revisión y modificación de las respectivas Directrices.

También, incluyen un Título VIII, y último Capítulo, respectivamente, en el que se recoge una serie de Instrumentos: de información territorial; de seguimiento, revisión, modificación y evaluación de las Directrices; de

<sup>54</sup> Directrices 2 NAD. Definido en el artículo 2 del Estatuto de Autonomía.

<sup>55</sup> Directriz 6 y Directriz 5, respectivamente. NAD La revisión de las Directrices se efectuará en los siguientes supuestos: a) Por el transcurso de diez años de vigencia sin que se hubiese realizado revisión por alguno de los restantes motivos. b) Cuando se alteren sustancialmente cualquiera de las circunstancias ambientales, económicas o sociales que sustentan las Directrices, incluyendo los cambios originados por innovaciones tecnológicas o científicas. c) Cuando se produzcan modificaciones sustanciales de las disposiciones normativas en que las Directrices se encuadran.

<sup>56</sup> Directriz 4 NAD.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*



evaluación ambiental; de planificación y ordenación; económicos y de gestión; organizativos y, por último, formativos.

Como se expone en los Apartados III, 3<sup>57</sup> y IV 3 B)<sup>58</sup> estas Directrices hacen referencia a las infraestructuras portuarias y aeroportuarias y a la forma de integrarse en el territorio. Previamente conviene describir la sistemática que utilizan las Directrices en la Comunidad Canaria.

Las Directrices son un instrumento de ordenación de los recursos naturales y del territorio, y no un documento estratégico de planificación económica y social, ni en el ámbito sectorial ni general. Se trata de un Plan que no tiene carácter urbanístico.

Las Directrices intentan evitar, como se indica en la Memoria, los temas y determinaciones que rebasan el ámbito competencial del instrumento, por tratarse de cuestiones que corresponden a otros campos de la actividad política, como la planificación económica o sectorial, o el planteamiento integral de la sostenibilidad a través de la correspondiente Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible o Agenda 21 Canaria, o por constituir materias que competen a otras normas legales, como los Reglamentos, o a otros instrumentos de ordenación, como las Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico o las Ordenanzas Municipales de Urbanización y Edificación.

En cuanto al contenido sustantivo de las Directrices Generales y, en particular, la concreción del modelo perseguido sigue un modelo de sumatorio de sucesivas concreciones del planeamiento, tanto de las diferentes Directrices de Ordenación como de los restantes instrumentos de planeamiento en los que va cristalizando paulatinamente la forma del territorio.

Efectivamente, la remisión a instrumentos de ordenación urbanísticos, territoriales y de los recursos naturales, para el desarrollo y concreción de los objetivos y criterios expuestos en las Directrices, constituye una constante, y sin perjuicio del cumplimiento de sus normas de aplicación directa (NAD) la sistemática<sup>59</sup> que se utiliza es la siguiente:

- a) Desarrollo mediante Directrices de Ordenación sectoriales<sup>60</sup>, encargadas de establecer en el ámbito autonómico, los criterios de sostenibilidad,

<sup>57</sup> Pág. 98.

<sup>58</sup> Pág. 133.

<sup>59</sup> El desarrollo y aplicación de las Directrices de Ordenación General, Directriz 5 NAD, se llevará a cabo mediante el cumplimiento de sus determinaciones de directa aplicación y la elaboración de Directrices de Ordenación sectoriales, Planes Insulares de Ordenación, Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, Planes Territoriales Parciales y Especiales, Planes Generales de Ordenación, restantes figuras del planeamiento urbanístico y otras disposiciones generales. en las Directrices 7 a 11 se recogen los principios y criterios de intervención, y los Instrumentos de ordenación, ejecución y seguimiento.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices no son un documento estratégico de planificación económica y social*

LIFE Lanzarote 2001-2004

*Los Planes Territoriales  
Especiales tienen por  
objeto disponer en corto  
plazo de una ordenación  
suficiente para permitir  
la aplicación inmediata  
de las Directrices*

homogeneización y coordinación de políticas sectoriales propios del mismo.  
b) En segundo lugar, los Planes Insulares de Ordenación, definidos en la exposición de motivos de la Ley de Ordenación del Territorio como auténticas piedras clave del arco de la planificación de los recursos naturales y el territorio, y que encuentra en los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos y en los Planes Territoriales Especiales y Parciales sus propios ámbitos de concreción y detalle de sus determinaciones y criterios.

c) Por último, los Planes Generales de Ordenación constituyen los instrumentos capitales de la ordenación urbanística, competentes en casi todos los aspectos de la realidad, para llevar a la realidad el conjunto de las políticas expresadas a lo largo del Sistema de Planeamiento y, sobre todo, el de las propias políticas municipales.

En el ámbito del turismo, las Directrices se dirigen con frecuencia al planeamiento insular y, en menor medida, dado el carácter de sector estratégico de relevancia supramunicipal, al planeamiento general. Conviene destacar, sin embargo, que mediante Disposición Adicional de la Ley de Aprobación de las Directrices, se utilizará la figura de los Planes Territoriales Especiales<sup>61</sup> de tramitación simplificada, que no precisan de avance de planeamiento y tienen por objeto poder disponer en corto plazo de una ordenación suficiente para

<sup>60</sup> Se ordena que se formularán Directrices de Ordenación sectoriales para la ordenación de aquellos ámbitos que considere oportuno el Gobierno de Canarias y al menos para la ordenación de la calidad ambiental, infraestructuras, energía, residuos, patrimonio cultural, paisaje, suelo agrario, vivienda y litoral.

<sup>61</sup> En la Disposición Final Primera de la Ley 19/2003 se ordena que para la adaptación de la ordenación turística a los límites y ritmos de crecimiento que fije trienalmente el Parlamento de Canarias, deberán formularse por los Cabildos Insulares Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, para el ámbito de la isla, que podrán contener normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones. Las determinaciones contenidas en estos Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística se entenderán, en su caso, como alteración de las determinaciones de los Planes Insulares de Ordenación que sean contradictorias con las primeras.

Estos Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular tendrán por objeto establecer previsiones específicas de desarrollo territorial y turístico conformes con las Directrices. Contendrán al menos las siguientes determinaciones, justificadas de acuerdo con las características económicas, sociales y territoriales de la isla:

- a) Las previsiones específicas de desarrollo turístico, incluyendo los criterios de localización de la oferta alojativa y las condiciones para el traslado de capacidad de alojamiento a otro emplazamiento dentro del mismo municipio, comarca o isla.
- b) En su caso, el número de plazas alojativas de nueva creación susceptibles de ser implantadas en la isla durante el trienio, dentro de los límites establecidos legalmente, así como la definición de las tipologías, categorías y calidades mínimas para la totalidad de las modalidades turísticas susceptibles de implantación.
- c) Los criterios para la reclasificación y recalificación, por el planeamiento general, de los sectores y ámbitos de suelo con destino alojativo turístico, para la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico y para la revisión del planeamiento de desarrollo.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

permitir la aplicación inmediata de las Directrices. De la misma forma, se arbitra la figura del Plan Territorial Especial, también de tramitación simplificada, para la adaptación de la ordenación a las sucesivas Leyes trienales de fijación de ritmo máximo de crecimiento y calidad mínima de los productos alojativos.

En definitiva, en el ámbito de la ordenación del territorio se establece una nueva normativa que define el modelo territorial y de gestión de los recursos naturales en la Comunidad Autónoma Canaria. En el ámbito de esta normativa se hace referencia a las infraestructuras portuarias y aeroportuarias y el objeto de este estudio es determinar las oportunidades que pueden dar en la gestión de las infraestructuras aéreas en Lanzarote.

Antes de pasar a estudiar la normativa dictada por la Administración del Estado y por la Unión Europea para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias, por la novedad que significa la aprobación mediante ley de las Directrices de Ordenación General del Territorio, conviene especificar su naturaleza jurídica y en particular el concepto de capacidad de carga en base al cual se articula la modulación de la oferta turística.

### c) Naturaleza Jurídica

Las Directrices se aprueban por norma con rango de Ley. El objeto de la Ley es la aprobación de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Las Directrices se aprueban en un artículo único, que se limita a señalar que se aprueban las Directrices, en los términos que figuran como anexo en la Ley, estando integradas, cada una de ellas, por dos documentos: Normativa y Memoria.

Esto ha motivado, en otras Comunidades Autónomas, discusiones doctrinales respecto a las denominadas leyes-acto.<sup>62</sup> Se considera que debe tenerse precaución en la utilización del rango de ley para contenidos que podían ser propios de normas de carácter reglamentario y, en especial, de propios actos administrativos, dado que al utilizar el rango de norma de ley no pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso administrativa y únicamente cabe el control por el Tribunal Constitucional por vicio de inconstitucionalidad.

Por ello, para evitar ese efecto, en la normativa de ordenación del territorio, tradicionalmente, se ha distinguido entre normas de carácter vinculante y normas de carácter orientativo. De esta forma se atenúa el peligro señalado por la doctrina y se mantiene la seguridad jurídica de todos los afectados por las normas.

Así el artículo 5 de la ley 1/1987, de 3 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, ya distinguía entre las determinaciones vinculantes

<sup>62</sup> Por todos, puede citarse a Eduardo García de Enterría en el prólogo a la obra de Francisco Javier Enériz Olaechea en la obra La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra, Instituto Vasco de Administración Pública, Editorial Cívitas S. A. 1991

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices tiene rango de ley y constan de un artículo único*

Ley Lanzarote 2001-2004

de ordenación y las directrices indicativas. Mientras, las primeras eran de inmediata aplicación y obligaban a todos, Administraciones y particulares, de modo general y directo, las directrices indicativas obligaban directamente, sólo, a las Administraciones Públicas.

Esta distinción se va precisando en la normativa de ordenación del territorio, en especial en el Decreto 127/2001, de 5 de junio, y en el TROTAN y con ello se mejora la seguridad jurídica de los interesados. En la Ley 19/2003 se establece la siguiente sistemática: El Anexo de la Ley distingue entre:

a) **Memorias**, de contenido informativo, descriptivo y justificativo, en las que se contienen los datos relevantes, las líneas fundamentales de la ordenación propuesta y la motivación de las determinaciones de carácter prescriptivo.

b) **Normativa**, que contiene el marco jurídico específico aplicable a partir de la entrada en vigor de las Directrices de Ordenación. En esta se distingue entre los siguientes tipos de mandato:

i) **Normas de Aplicación Directa (NAD)** que son de inmediato y obligado cumplimiento por las Administraciones y los particulares. Estas determinaciones, incluso en términos de ordenación sustantiva, prevalecen de forma inmediata sobre las de cualquier otra disposición de carácter general de inferior rango y sobre las determinaciones de cualquier instrumento de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos.

ii) **Normas Directivas (ND)**, Normas directivas de obligado cumplimiento por la Administración y los particulares, cuya aplicación requiere, no obstante, su desarrollo mediante instrumentos de ordenación o disposiciones administrativas.

iii) **Recomendaciones (R)**, Recomendaciones, que tienen carácter orientativo para las Administraciones y los particulares y que cuando no sean asumidas deberán ser objeto de expresa justificación.

En cada uno de los mandatos de las Directrices se señala cuál es el tipo al que pertenece.

Esta peculiaridad de la normativa, que es frecuente en el ámbito de la ordenación del territorio, a diferencia del urbanismo donde los mandatos son, en general, de carácter imperativo se manifiesta, también, en el proceso seguido para la tramitación del procedimiento para la redacción de las Directrices y de la ley que las aprueba.

El procedimiento se determina en el artículo 16<sup>63</sup> del TROTAN que ordena que la iniciativa<sup>64</sup> para la elaboración de las Directrices de Ordenación corresponde al Consejo de Gobierno<sup>65</sup>.

Corresponde al Consejero que hubiera tomado la iniciativa, cuando los

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Las Normas de Aplicación Directa (NAD) son de inmediato y obligado cumplimiento por las Administraciones y particulares*

trabajos de redacción hayan alcanzado un grado suficiente de concreción, someter un avance de Directrices a un trámite de información ciudadana<sup>66</sup> y simultáneamente a otro de consulta con las Administraciones Públicas afectadas.

Posteriormente hay un acuerdo de aprobación inicial por el Gobierno Regional. El texto aprobado inicialmente es sometido, a su vez, a una nueva información pública<sup>67</sup> y a consulta de las administraciones públicas y como resultado de este proceso participativo se procederá a la elaboración de un texto final provisional de las Directrices, que se someterá a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

El Gobierno remite al Parlamento el texto final provisional para su debate conforme al procedimiento establecido para los programas del Gobierno en el Reglamento de la Cámara. El Gobierno procede, a continuación, a la elaboración y aprobación del texto final de las Directrices, teniendo en cuenta en su redacción el contenido de las resoluciones aprobadas por el Parlamento en el debate a que se refiere el párrafo anterior sobre el contenido del texto provisional final de las Directrices, de forma que se asegure la congruencia del conjunto del instrumento de ordenación.

El Gobierno remite, finalmente, al Parlamento, para su trámite reglamentario un Proyecto de Ley de artículo único, que deberá acompañar como anexo el texto final de las Directrices de Ordenación.

En el procedimiento para la elaboración de las Directrices, como se destaca en su Memoria, han tenido participación las Administraciones Territoriales y las distintas Entidades Públicas que gestionan los intereses afectados por las

<sup>63</sup> Conforme a la redacción dada por la Disposición Adicional 6 de la Ley 6/2001 de 23 de julio.

<sup>64</sup> El acuerdo de iniciación del procedimiento fijará los objetivos, plazos y criterios para la elaboración de las Directrices.

<sup>65</sup> La Propuesta corresponde a la a) La Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanismo, cuando afecten a la competencia de dos o más Consejerías y, en todo caso, las de carácter general; y b) La Consejería competente por razón de la materia en los restantes casos.

<sup>66</sup> El Avance de Directrices, redactado en aplicación del artículo 14.5 del TROTAN, desarrollado por el art. 7.3 del Decreto 127/2002, fue sometido al trámite de participación ciudadana. La duración inicial del trámite, fijada en 45 días, fue ampliada hasta el 31 de diciembre de 2001. Durante este período de participación ciudadana 73 personas y entidades presentaron un total de 78 escritos de sugerencias. Con posterioridad a las sugerencias presentadas por escrito se recogieron propuestas en reuniones sostenidas con diferentes colectivos sociales.

<sup>67</sup> Tras la aprobación inicial por el Gobierno de Canarias de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo mediante el Decreto 83/2002, de 24 de junio (BOC 2002/089, de 1 de julio), se convocó el trámite de información pública con la Orden Departamental de 1 de julio de 2002, comenzando la misma con fecha 3 de julio de 2002 y finalizando el 16 de septiembre de dicho año.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices han pasado por un amplio trámite de información pública*

**Ley Lanzarote 2001-2004**

*En la elaboración de las Directrices han participado las Administraciones Públicas canarias*

Directrices. Por tanto, en el proceso de elaboración de la Directrices ha habido varios procesos de información pública que han permitido recoger los diferentes intereses afectados y las sugerencias de las diferentes Administraciones Públicas que gestionan competencias que tienen incidencia en la ordenación territorial.

Es de destacar que, a efectos de la naturaleza jurídica de los diferentes mandatos, se adopta una terminología análoga a la del antiguo artículo 189<sup>68</sup> del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que distingue, entre otros tipos de normas, entre reglamentos, directivas y recomendaciones. Los primeros con alcance general y obligatorios en todos sus elementos, la directiva, que obliga en cuanto al resultado pero dejando libertad en la forma y medios para adoptarlos y las recomendaciones que no tienen carácter vinculante.

En el ámbito de las Directrices que se refieren a temas portuarios y aeroportuarios existen Directrices de tipo NAD y ND, principalmente. Esto determina que por el procedimiento seguido para su aprobación, tanto la Administración del Estado, como sus entes instrumentales, han tenido oportunidad de participar en su elaboración y que sus intereses se incluyan en los mandatos de las normas de ordenación del territorio.

Por otra parte, y al estar recogidas como anexo a una norma con rango de ley se ha permitido la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia, de todos los grupos políticos. Al distinguir diferentes tipos de mandato los establecidos con carácter ND o R, al tener que ser objeto de acogida en una norma, en general, de carácter reglamentario permiten la revisión por la jurisdicción contencioso administrativa y así se evita el problema de la posible falta de garantías de los administrados, en caso de recoger en una norma con rango de ley aspectos que son propios de disposiciones reglamentarias o de propios actos administrativos.

Al tratarse de normas dictadas por el Parlamento de la Comunidad Autónoma, se aplica el principio de competencia, y como vamos a ver continuación no prevalecen sobre las normas de carácter reglamentario dictadas por la Administración del Estado, en el ámbito de sus competencias en las políticas sectoriales, ya que cada Administración Pública está legitimada para dictar normas en el ámbito de las competencias que ha asumido en su respectivo Estatuto de Autonomía. Sin embargo, esto no quiere decir que no produzcan efectos ya que informan a la otra Administración Pública y, como veremos continuación, sirven como instrumentos de colaboración y cooperación administrativa, sin perjuicio de que en el ámbito de la Administración autonómica se ha subordinado la planificación sectorial a la planificación integral.

<sup>68</sup> Actual artículo 249 del Texto Consolidado de los Tratados.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

En consecuencia, la Ley 19/2003 supone una novedad tanto por el procedimiento seguido para su tramitación parlamentaria como por su contenido, y, por la diferente naturaleza jurídica que atribuya sus mandatos, supone una mejora en la seguridad jurídica, tanto de las Administraciones Públicas como de los particulares.

Uno de los conceptos más novedosos que incluye es el de capacidad de carga. Por ello, conviene describir lo y definir qué incidencia puede tener en el objeto de este estudio.

#### **d) La capacidad de carga**

##### i) Introducción.

Como base del concepto de sostenibilidad, en el ámbito de la ordenación del territorio, en las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, 24 a 27, se define y aplica el concepto de capacidad de carga. Se trata, desde un punto de vista jurídico, de un auténtico concepto jurídico indeterminado, que en los apartados siguientes estudiaremos si afecta, y cómo, a la construcción y explotación de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias.

Lanzarote tradicionalmente ha ido aplicando los distintos instrumentos jurídicos que han permitido un desarrollo equilibrado y sostenible. Como señala la Memoria de las Directrices de Ordenación General, la voluntad planificadora insular de Lanzarote ha sido una constante desde 1973, en que formuló un Plan Insular antes de que la figura tuviera cobertura legal, hasta 1991 en que fue aprobado su Plan Insular de Ordenación, el primero de Canarias. Tras ser la primera isla declarada en su integridad como Reserva de la Biosfera, y ante la situación experimentada en los últimos años, es también la primera que ha visto aprobada en el año 2000 una revisión de su planeamiento insular, en la que se da un período de reflexión de 10 años para analizar y diseñar su desarrollo futuro sobre bases sostenibles, durante los cuales limita el crecimiento turístico a menos de 11.000 nuevas plazas alojativas.

En la Comunidad Autónoma, de nuevo se da un paso adelante introduciendo y desarrollando en el Derecho positivo el concepto de capacidad de carga, recogéndolo del ámbito de las organizaciones internacionales.

La Organización Mundial del Turismo<sup>69</sup> recomendó en 1997 la adopción de tres índices compuestos, integrados por variables específicas del sitio. En primer lugar, la capacidad de carga, entendida como una medida de alarma temprana, compuesta por factores clave que afectan a la capacidad del sitio para soportar diferentes niveles de turismo. En segundo lugar, la presión sobre el sitio, una medida compuesta por los niveles de impacto que el turismo y otras presiones acumulativas del sector ejercen sobre el sitio, y sus atributos

<sup>69</sup> Se sigue la justificación que se incluye en la Memoria de las Directrices de Turismo de la Ley 19/2003.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La Ley de Directrices suponen una novedad por su tramitación y por su contenido*

LIFE Lanzarote 2001-2004

*El concepto de capacidad de carga permite el crecimiento turístico dentro de unos límites aceptables*

naturales y culturales. Finalmente, la atracción, que se refiere a la evaluación cuantitativa de los atributos del sitio que lo hacen atractivo para el turismo y que pueden variar con el tiempo.

#### ii) Concepto.

El concepto de capacidad de carga sugiere una aproximación al desarrollo turístico que permita un crecimiento dentro de unos límites aceptables. De manera más específica, Mathieson y Wall señalan que "la capacidad de carga turística hace referencia al número máximo de personas que puede utilizar una zona sin una alteración inaceptable del entorno físico y sin un declive inaceptable en la calidad de la experiencia obtenida por los visitantes".

En términos generales, se supone que existe un número máximo de turistas a partir del cual es probable que se afecte a todos los aspectos del desarrollo turístico:

- a) Si se superan los límites ambientales, se reducirá el flujo de turistas al reducirse el atractivo del destino o aparecer problemas secundarios, como riesgos para la salud.
- b) Si se superan los límites sociales y culturales, se generará resentimiento y hostilidad hacia los turistas por parte de la población residente.
- c) Si se superan los límites económicos, provocará déficit en servicios e infraestructuras y una reasignación de recursos no deseada.
- d) Si se superan los límites de capacidad de turistas, afectará a los niveles de satisfacción de los visitantes y les inducirá a buscar otros destinos.

En la estimación de la capacidad de carga turística de una zona es crucial la consideración de la "presencia turística", en contraposición al "número de turistas". En tal sentido, además del número de llegadas de turistas, también hay que considerar la estancia media, las características de los turistas y de los residentes, la concentración geográfica de los turistas, el grado de estacionalidad, los tipos de actividad turística, la accesibilidad de determinadas zonas y el nivel de uso de las infraestructuras y su capacidad.

Aunque constituye un concepto claro y fácilmente entendible, la capacidad de carga turística es un instrumento controvertido y difícil de calcular. De entre los diferentes criterios que se han propuesto para estimar la capacidad de carga turística de una determinada zona, el más utilizado es el que parte de la elaboración de un sistema de indicadores a través de los cuales se pueda evaluar el nivel de desarrollo sostenible del turismo en la zona. A partir de dicho sistema, habría que establecer unos valores máximos permisibles para cada uno de ellos, de forma que la capacidad de carga máxima permisible vendría determinada por aquella presencia turística a partir de la cual se superan uno o varios de los indicadores que integran el sistema diseñado.

A pesar de los problemas asociados a la conversión de la definición teórica de la capacidad de carga turística en un instrumento operativo y fácilmente

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*



evaluable, se está consolidando en la planificación sectorial y en los instrumentos de ordenación territorial la tendencia a establecer límites o restricciones al crecimiento, generalmente con objeto de prevenir los impactos sociales y ambientales negativos, o de evitar un excesivo desequilibrio entre la oferta y la demanda, que pueda tener un impacto negativo sobre el conjunto de la economía.

Otra característica relevante del concepto de capacidad de carga es su condición de concepto dinámico, de forma que la capacidad de carga turística de una determinada zona puede variar en el tiempo. Por ejemplo, los niveles de tolerancia sociocultural al desarrollo turístico cambian conforme los residentes se van acostumbrando progresivamente a los valores y actitudes de los turistas que visitan su zona.

Las Directrices<sup>70</sup> definen la capacidad de carga de la zona turística como el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica, territorial y paisajística inaceptables, ni una afección excesiva sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande.

### iii) Directrices que la definen.

Estas ideas que se han recogido de la Memoria que acompaña a las Directrices se han plasmado en las Directrices de Ordenación del Turismo 24 a 27. Dichas Directrices contienen Normas de Aplicación Directa y Normas Directivas, que como ya se ha expresado tienen un diferente grado de vinculación para las Administraciones Públicas y particulares. Como ya se ha señalado, las Directrices definen un nuevo límite de crecimiento sostenible. Para una mayor seguridad jurídica se establece un procedimiento transparente y objetivo de fijación de ese límite de crecimiento para cada isla.

Con el carácter de Norma de Aplicación Directa (NAD) se ordena:

- a) La necesidad de ordenar y dimensionar el crecimiento alojativo parte de la exigencia de reducir las afecciones ambientales y territoriales, directas e inducidas, sobre un medio frágil, así como de atemperar el crecimiento a la capacidad de absorción de la sociedad local y la disponibilidad de las infraestructuras y servicios, y de atender al carácter estratégico y prioritario que las citadas Directrices otorgan a la renovación de la planta turística existente, por su mayor grado de sostenibilidad, en tanto que constituye una reutilización eficiente del patrimonio urbano e inmobiliario existentes.
- b) Sin perjuicio de lo establecido en los apartados 1 y 2 de la Directriz 26, el Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente en materia

<sup>70</sup> Directriz 25 de Ordenación del Turismo de Canarias, con carácter ND.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La capacidad de carga tiene la condición de concepto dinámico*

*La necesidad de dimensionar el crecimiento alojativo parte de la exigencia de reducir sus afecciones ambientales y territoriales*

de turismo y oídos los Cabildos Insulares, elevará al Parlamento de Canarias, cada tres años, un Proyecto de Ley en el que se fije la competencia, el procedimiento y el ritmo anual máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas, durante el siguiente trienio<sup>71</sup>. El ritmo será establecido respecto del dato más reciente de plazas turísticas legales existentes en cada isla al momento de formular dicho Proyecto de Ley, según el Registro General de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos de Canarias, y justificado en la capacidad de carga de las respectivas islas y en la evolución de los factores ambientales, sociales y económicos, en especial de los sectoriales.

c) La ley trienal determinará el procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones previas reguladas en la legislación turística que se refieran a establecimientos alojativos turísticos y para las que se establezcan límites. Este será uno de los aspectos fundamentales, ya que cuando existe una limitación de autorizaciones es imprescindible que exista un procedimiento transparente y objetivo, conocido previamente, para el otorgamiento de las mismas.

d) En el acto de aprobación definitiva de los correspondientes instrumentos de planeamiento, el órgano competente habrá de realizar una evaluación específica de la capacidad de carga, que habrá de quedar detalladamente expresada en el acuerdo correspondiente. Esta motivación especial permitirá una fiscalización por los órganos jurisdiccionales competentes.

Con el carácter de Norma Directiva (ND), es decir aun cuando son de obligado cumplimiento por la Administración y los particulares requieren, no obstante, su desarrollo mediante instrumentos de ordenación o disposiciones administrativas, se ordena:

a) Dentro de los límites fijados por la ley trienal, los Cabildos Insulares, mediante la formulación de un Plan Territorial Especial, de tramitación abreviada, establecerán las correspondientes determinaciones de ordenación territorial de la oferta alojativa para el citado trienio, incluyendo su posible distribución geográfica. Igualmente determinarán la calidad mínima de los diferentes productos alojativos, con carácter general o para diferentes zonas de la isla, de acuerdo con el modelo turístico insular establecido. El planeamiento insular podrá establecer igualmente el ritmo máximo de crecimiento de las plazas residenciales en las zonas turísticas para el mismo período<sup>72</sup>.

b) Toda decisión de ocupación de suelo con destino turístico requiere ser

<sup>71</sup> No estarán afectados por este ritmo máximo de crecimiento los siguientes establecimientos:

a) Establecimientos turísticos alojativos existentes que sean objeto de un proyecto de rehabilitación o sustitución, sin aumentar su capacidad alojativa, salvo lo dispuesto en el apartado d) de la anterior Directriz 19. b) Establecimientos hoteleros que se proyecten en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en los núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular determinen.

## II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto

establecida y fundamentada técnicamente en la capacidad de carga de la zona turística afectada. Esta capacidad habrá de ser considerada y analizada en los instrumentos de planeamiento que prevean la ocupación de suelo y, en particular, en los planes insulares de ordenación, en los instrumentos de planeamiento general que categoricen o sectoricen dicho suelo, y en los planes parciales que lo ordenen.

c) La determinación de la capacidad de carga integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento, y se fundamentará, al menos, en los siguientes factores relevantes:

Capacidad ecológica, que identificará y valorará los cambios que previsiblemente haya de producir en los ecosistemas la implantación de la actividad turística de que se trate.

Capacidad social, que analizará los efectos sobre la población residente, sobre sus condiciones urbanas, habitacionales, de mercado de trabajo y de entorno cultural, así como su afección a los servicios educativos, sanitarios y de bienestar social disponibles.

Capacidad paisajística, definida como la potencialidad del paisaje para asumir las actuaciones previstas sin alteración de sus rasgos y elementos característicos.

Capacidad de las infraestructuras de accesibilidad y otras existentes para atender el funcionamiento y abastecimiento del ámbito, y posibilidad de absorción de los impactos que se deduzcan de la dotación o ampliación de dichas infraestructuras.

Capacidad del mercado, considerando el crecimiento potencial de la demanda frente a la nueva oferta, con el fin de evitar que la generación de desequilibrios entre oferta y demanda deteriore la competitividad del destino y de los operadores.

Disponibilidad de recursos tecnológicos, profesionales y laborales necesarios para las fases de construcción y explotación de los establecimientos turísticos que se prevean, estimada bajo la hipótesis de aplicar medidas y sistemas adecuados a la conservación del medio ambiente, el ahorro de energía y de agua, y la correcta gestión de los residuos.

Disponibilidad de recursos turísticos, evaluados en relación con los productos turísticos previstos, fundamentado en un inventario valorado, destinado a estimar la orientación turística del ámbito y la

<sup>72</sup> El planeamiento insular determinará justificadamente si se incluye dentro del ritmo máximo de crecimiento a los establecimientos turísticos alojativos de turismo rural en edificación antigua rehabilitada, siempre que no estuviera establecida esta determinación por la legislación específica aplicable.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La determinación de la capacidad de carga integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento*

correspondencia entre recursos, productos turísticos, tipo de demanda y actividades turísticas propuestas.

Afección a recursos naturales existentes en los ámbitos propuestos para la actividad urbanística, y en su entorno de influencia ambiental, paisajística y funcional, fundamentado en un inventario y valoración de los recursos y en la previsión de las medidas para su conservación.

Para la valoración de los recursos naturales implicados en la actuación, se considerarán en todo caso como elementos sensibles, los siguientes:

Los espacios litorales, cuya extensión a este efecto de protección se establece como la franja costera de 500 metros de anchura, medida desde la ribera del mar.

Los relieves y horizontes definidores de los paisajes característicos de cada isla.

Las formaciones orográficas y escenográficas naturales características, como los acantilados, barrancos, lomos, conos volcánicos y calderas, entre otras.

Los suelos agrícolas productivos, y los que caracterizan la imagen del territorio.

La vegetación y, especialmente, el arbolado.

*El planeamiento insular  
podrá declarar agotada  
la capacidad de carga en  
determinados ámbitos  
territoriales*

d) El planeamiento insular deberá declarar agotada la capacidad de carga de aquellos ámbitos territoriales en los que así se deduzca del análisis de los factores relacionados en la Directriz anterior, pudiendo afectar dicha declaración a zonas o núcleos concretos de una isla o a la totalidad de la misma. Los efectos de la declaración serán los siguientes:

En el ámbito declarado, no podrá aumentar el número de plazas turísticas sobre la oferta existente.

En las zonas turísticas incluidas dentro del ámbito declarado, no podrá aumentar el número de plazas residenciales, salvo expresa previsión en contrario del Plan Insular, debidamente justificada.

e) En particular, el planeamiento insular:

Justificará la previsión de crecimiento alojativo turístico que el mismo establezca, en relación con la existencia material o dotación financiera para la ejecución de infraestructuras y servicios generales suficientes para cubrir las necesidades de la población residente y turista existente, como de la generada por el crecimiento turístico previsto, requiriéndose informe de las Administraciones competentes. En todo caso, la

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

disponibilidad y capacidad de los servicios de sanidad y educación públicas para el incremento de demanda previsto, será un factor limitante para su desarrollo.

En atención al equilibrio del modelo insular establecido, el planeamiento insular podrá fijar límites de ámbito insular a la autorización de nuevos alojamientos turísticos, así como de nuevos alojamientos residenciales dentro de las zonas turísticas.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.5 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, el planeamiento insular podrá establecer igualmente áreas del territorio insular en las que no se deban permitir nuevos crecimientos turísticos por tener el carácter de zonas saturadas, al exceder la oferta existente de la demanda previsible.

En definitiva, definir el mayor o menor grado de sostenibilidad de un territorio, desde la óptica de las normas de ordenación del territorio, se vincula a la determinación de su capacidad de carga.

La capacidad de carga constituye un concepto relativo, que en el caso canario tiene que ser aplicado en función de la especial riqueza de su medio natural y de la peculiaridad de la actividad económica dominante. La unión de ambas características, la estrecha dependencia de la actividad económica respecto del patrimonio natural, y la contundencia de los datos ambientales y sociales manejados, conducen inexorablemente a la evidencia, indica la Memoria de las Directrices, de que la capacidad de carga del conjunto del Archipiélago se encuentra sobrepasada y que, por tanto, el marco de ordenación y actuación ha de ser, en primer lugar, un marco contenido, limitado en el consumo de los recursos naturales y del territorio, dirigido hacia la máxima eficiencia en la utilización de los recursos y, sobre todo, hacia la reutilización eficiente de los recursos, del territorio y de las infraestructuras y las construcciones que ya están en uso sobre él.

El Consejo Económico y Social de Canarias, en su dictamen 11/2002<sup>73</sup>, destaca la necesidad de lograr una metodología común que sirva, a los distintos órganos competentes, para apreciar, de una forma objetiva y científica, los distintos factores relevantes a tener en cuenta para la determinación de la capacidad de carga.

Esta labor es imprescindible, en el proceso de planificación que se ha iniciado con la aprobación de las Directrices y lograrlo será imprescindible para el éxito de la aplicación práctica de las mismas.

<sup>73</sup> Aprobado, por unanimidad, en el Pleno celebrado el 28 de octubre de 2002. También ha emitido sobre esta materia el dictamen 1/2003 en el Pleno del día 9 de enero de 2003.

## *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Definido el mayor o menor grado de sostenibilidad de un territorio se vincula a la determinación de su capacidad de carga*

LIFE Lanzarote 2001-2004

Una vez descrito el concepto de capacidad de carga y la metodología para aplicarlo, conviene precisar cómo afecta a la gestión de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Sin perjuicio, de que esta cuestión se tratará, más a fondo, una vez expuesta la normativa sectorial estatal en materia de puertos y aeropuertos, conviene adelantar cuáles son las pautas fundamentales de relación.

iv) La relación del concepto de capacidad de carga y las infraestructuras portuarias y aeroportuarias.

De las consideraciones anteriores, cabe plantearse cómo puede afectar el concepto de capacidad de carga, recientemente incorporado a la legislación de la Comunidad Autónoma, en la planificación y gestión de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias. Más aún, en la explotación de las citadas infraestructuras cabe preguntarse si la forma de gestionar la demanda se ve afectada por la definición y cuantificación de la capacidad de carga que hagan la Administración Autonómica, los Cabildos y la Administración Municipal.

En último término, la cuestión que se plantea es la relación entre la ordenación del territorio y las políticas sectoriales que inciden en el mismo. Es decir, si las infraestructuras son un fin en sí mismas o pertenecen, con independencia de la Administración Territorial que las gestiona, a un interés más amplio que vincula y modula las competencias administrativas que otorga el Ordenamiento Jurídico.

*Ni las políticas sectoriales ni la política de ordenación del territorio agotan el concepto de sostenibilidad*

Ni las políticas sectoriales ni la política de ordenación del territorio agotan el concepto de sostenibilidad y desarrollo sostenible que es un principio programático de carácter horizontal que afecta a todas las políticas, y que la única forma de conseguirlo es mediante una colaboración de todas las Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Afortunadamente ya no se pone en cuestión, como se ha examinado en este Capítulo, el principio programático de carácter político, por lo que ha llegado el momento de concretarlo y aprovechar la oportunidad que ha dado, sin duda alguna, la moratoria que se aprobó en Lanzarote.

El Consejo Económico y Social de Canarias en su dictamen 11/2002<sup>74</sup>, aprobado por unanimidad, ha señalado que una parte del Consejo cree inapropiado que el ritmo de crecimiento de las actividades económicas se fije en función de las dotaciones, infraestructuras y servicios. A juicio de esta posición, la relación debe ser a la inversa, es decir, en función del crecimiento económico previsible, viable y deseable, se debe gestionar el interés público suministrando las infraestructuras y dotaciones correspondientes. Asimismo, se muestra preocupación por el impacto que en el crecimiento económico

<sup>74</sup> Aprobado, por unanimidad, en el Pleno celebrado el 28 de octubre de 2002 respecto al Proyecto de Texto Final Provisional de las DOGTU. También ha emitido sobre esta materia el dictamen 1/2003 en el Pleno del día 9 de enero de 2003, sobre el Proyecto de Ley 19/2003.

generará el establecimiento de límites al crecimiento de la oferta turística. Desde este sector del Consejo, se cree indispensable la realización de estudios rigurosos sobre la incidencia social y económica de esta medida.

Por el contrario, otra parte del Consejo se muestra conforme con definir claramente los límites del crecimiento, apostando por reducir drásticamente y de forma selectiva las expectativas urbanizadoras. Desde esta posición se opina que limitar la oferta alojativa es una medida urgente y positiva que condicionará de forma significativa al sector y al conjunto de la economía de las Islas.

El Consejo Económico y Social de Canarias valora, por unanimidad, positivamente la iniciativa de liderar políticamente un nuevo enfoque en la formulación de las políticas para afrontar los retos de la sostenibilidad. La asunción por el Parlamento de Canarias de la competencia para aprobar las Directrices de Ordenación, parece adecuada, en su opinión, en cuanto legitima el liderazgo político que se precisa para acometer esta tarea.

La consideración del medio ambiente como política horizontal, transversal o intersectorial no significa, no obstante, a juicio del Consejo, que la definición del modelo de desarrollo sostenible deba acometerse tomando como único prisma a las Directrices de Ordenación. Éstas permitirán definir el modelo desde la óptica de la ordenación del territorio y de los recursos naturales. Los aspectos económicos y sociales de la sostenibilidad no deben acometerse, en exclusiva, mediante un instrumento técnico como el de las Directrices de Ordenación, pues la formulación de muchas de sus políticas exceden del ámbito material directo que pueden alcanzar éstas.

En consecuencia, resulta preciso disponer, también, de una Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible como marco de referencia general, claro y a largo plazo, en la que se inserten las Directrices de Ordenación y los restantes instrumentos normativos, de planificación y ejecución de las distintas políticas. La estrategia para un desarrollo sostenible debe ser un catalizador para los responsables políticos y la opinión pública en los próximos años, así como una fuerza motriz para la reforma institucional y los cambios en el comportamiento de las empresas y de los consumidores.

El establecimiento de un modelo de desarrollo sostenible, a juicio del Consejo, implica buscar un difícil equilibrio entre intereses contrapuestos, y obliga a importantes concesiones y compromisos, teniendo como referencia el bienestar del conjunto de la sociedad.

En efecto, un modo sostenible de desarrollo no se implanta mediante un acto administrativo o una ley, como indica la Memoria de las Directrices, sino que se alcanza a través de un proceso largo y dinámico, abierto y participativo, que tiene por objeto, en dos o tres decenios de intenso trabajo, cambiar el modelo de desarrollo, adaptándolo a pautas sostenibles ambiental, social y

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Resulta preciso disponer de una Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible*

*Life Lanzarote 2001-2004*

económicamente, que permitan garantizar nuestra solidaridad intergeneracional, legando a nuestros descendientes unas Islas con tanto o más valor del que hemos recibido. Este proceso será dinámico y flexible, e irá corrigiendo su propia trayectoria, ritmo e intensidad conforme a los objetivos que vaya alcanzando y a los efectos que vaya produciendo, combinando los objetivos lejanos con los inmediatos para mantener la tensión social e institucional durante el proceso, frenando los desequilibrios y los procesos más insostenibles, priorizando y aplicando progresivamente los cambios, transformando las estructuras económicas, sociales e institucionales en un proceso de aprendizaje continuo que precisa, como requisito esencial, un alto grado de consenso social e institucional.

Por otra parte en la modificación de las leyes estatales que afectan a las políticas sectoriales y en la propia normativa de contratación se hace mención, cada vez con más énfasis, en la necesidad de la colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias concurrentes.

En consecuencia, el concepto de capacidad de carga al definirse en las leyes trienales va a permitir una mejor coordinación entre la las Administraciones Públicas, al conocer cuales son las previsiones que se hacen a medio plazo y, al tener tramitación parlamentaria, podrán tener acogida todos los intereses en juego, y posteriormente se tendrá que desarrollar en los correspondientes instrumentos de planificación, de forma que se alcance un equilibrio entre intereses contrapuestos.

Antes de pasar a estudiar, la distribución de competencias entre las Administraciones territoriales, en materia portuaria y aeroportuaria, como última base del estudio, procede estudiar la incidencia de la insularidad en el ámbito jurídico.

#### **4.- LA RELEVANCIA DE LA INSULARIDAD**

##### **4.A.- Introducción**

La insularidad en materia de transportes implica unos costes añadidos dado que el acceso debe realizarse, necesariamente, a través de vía aérea o marítima, además del hecho, en el caso de Canarias, de encontrarse a mayor distancia que los otros territorios de los mercados europeos.

Por otra parte, no pueden obtenerse economías de escala ya que cada isla necesita, al menos, un puerto y aeropuerto, en un territorio donde los espacios abiertos llanos son escasos en la mayoría de ellas.

En las islas que no tienen conexión directa con los mercados europeos, se deben efectuar conexiones que hacen más largos los viajes y aumentan los costos, con la consiguiente pérdida de competitividad con las otras islas.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*La insularidad en materia de transportes implica unos costes añadidos*



Lo mismo sucede en otras áreas. Por eso, tanto al nivel interno como de la Unión Europea y de las organizaciones internacionales, se han establecido políticas para atenuar esas circunstancias que se articulan, fundamentalmente, en las políticas de cohesión territorial.

Es precisamente el hecho insular el que justifica el presente trabajo ya que en otros territorios, en general, es fácilmente sustituible la vía aérea por otros modos de transporte, mientras que en una isla con la situación geográfica de Lanzarote, para el turismo, es imposible sustituir la vía aérea por otro modo de transporte, de forma que si el aeropuerto no funciona adecuadamente se pone en peligro el modelo turístico, y si la demanda no se gestiona de una forma sostenible en el aeropuerto se puede crear una presión turística que deteriore la sostenibilidad del desarrollo futuro.

Tradicionalmente el hecho de la insularidad se ha tomado en consideración por la legislación a efectos de establecer un régimen específico que permita aplicar el principio de solidaridad e igualar las condiciones de todas las regiones para el acceso a las diversas políticas, compensando la situación geográfica excepcional.

#### 4.B.- Medidas internas

En el ámbito interno, ha sido tradicional la existencia de un régimen especial en Canarias, que en general, se ha manifestado por un sistema de mayor liberalización del que existía en la Península, a efectos de mejorar su competitividad.

La Constitución Española reconoce el hecho insular como un hecho diferencial que debe ser particularmente tenido en cuenta al establecer el adecuado y justo equilibrio económico entre los territorios del Estado español, en orden al real y efectivo cumplimiento de la solidaridad interna territorial. Su artículo 138,1 ordena que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular al hecho insular.

En la legislación estatal existen múltiples ejemplos de la toma en consideración del hecho insular, y además del régimen especial establecido para Canarias puede citarse la Ley 30/1998, de 29 de julio, de Régimen Especial de Baleares. Posteriormente, se estudian las medidas especiales para el sector aeroportuario en Canarias, y, más especialmente, para Lanzarote.

También en la legislación horizontal urbanística se han establecido normas especiales y tiene especial relevancia la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo, que ordena que en los territorios insulares la

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*En el ámbito interno,  
ha sido tradicional la  
existencia de un régimen  
especial en Canarias*

*Ley Lanzarote 2001-2004*

*El Estatuto de  
Autonomía ordena que  
Canarias goza de un  
régimen económico-fiscal  
especial*

legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio.

El artículo 46<sup>75</sup> de su Estatuto ordena que Canarias goza de un régimen económico-fiscal especial<sup>76</sup>, propio de su acervo histórico y constitucionalmente reconocido, basado en la libertad comercial de importación y exportación, y ausencia de aplicación de monopolios y en franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo. Dicho régimen económico y fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, como se expone a continuación, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo.

La Ley 19/1994, de 6 de julio, desarrolla las bases económicas del Régimen Económico y Fiscal de Canarias a fin de garantizar, entre otros fines, que la lejanía de insularidad de Canarias, que la convierten en región ultraperiférica de la Unión Europea, son compensadas a través de políticas específicas y suficientes. De forma que el coste de actividad económica en Canarias no sitúe al Archipiélago en una situación de desventaja respecto de la media de la restante regiones del territorio nacional.

En su Título I, Capítulo I, regula las bases del transporte, ordenando en su artículo 4, que los servicios de transporte aéreo y marítimo, de personas y mercancías, se regirán por el principio de libertad de transportes, en los términos previstos en la citada Ley, en las normas que la desarrollen y en las disposiciones comunitarias al respecto. El principio de libertad alcanza a todo tipo de servicios, regulares o no, de carácter interinsular, nacional e internacional. En Canarias se han establecido tarifas portuarias y aeroportuarias diferentes y reducidas respecto a las vigentes a escala nacional, logrando la competitividad con los puertos aeropuertos de uso alternativo. No se aplica en Canarias ningún monopolio sobre los servicios de transporte marítimo exterior o interior ni de transporte aéreo nacional e internacional, modificándose y revocándose las condiciones en que las compañías nacionales tengan otorgadas la prestación de dichos servicios en

<sup>75</sup> Modificado por art. 1.32 de Ley Orgánica 4/1996, de 30 diciembre.

<sup>76</sup> El Régimen Económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento Canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. El Parlamento Canario deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al Régimen Económico-fiscal de Canarias.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

régimen de exclusividad o monopolio. Respecto al transporte aéreo por compañías extranjeras desde, hacia y en tránsito por el Archipiélago se aplican los principios de máxima flexibilidad que sean compatibles con la política aérea estatal y comunitaria con el objeto de permitir la conexión directa de las Islas Canarias con otros países, especialmente de África y América, y potenciar así su papel como centro de distribución de tráficos aéreos en los tres continentes.

En su artículo 6 establece el marco legal para las reducciones en las tarifas de los servicios regulares de transporte de viajeros para los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, residentes en las Islas Canarias. En el artículo 7 se definen las medidas complementarias para el transporte marítimo y aéreo de mercancías y en el artículo 8 se reconoce al transporte público regular de viajeros el carácter de servicio público esencial. El transporte público regular de viajeros se configura como un transporte integrado de carácter insular y se reconocen que accederá a la financiación prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el transporte colectivo urbano de superficie.

El Real Decreto 1316/2001, de 30 de noviembre, regula la bonificación en las tarifas de los servicios regulares de transporte marítimo, entre otros, para los residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias. El Gobierno de Canarias, desde la 1987, aplica una política de bonificaciones paralela a la del Estado, con la finalidad de reducir el precio del transporte marítimo interinsular de viajeros. Es de aplicación el Decreto 222/2000, de 4 de diciembre<sup>77</sup>.

En el ámbito de esta política liberalizadora y de mejora de los servicios públicos de transporte, considerados esenciales, deben examinarse, en el caso de Lanzarote, las relaciones entre la política de gestión de demanda de los aeropuertos y la ordenación del territorio, a fin de mejorar la competitividad de la isla en un marco de sostenibilidad.

#### 4.C.- Unión Europea

Al integrarse España, en 1986, a la Comunidad Económica Europea uno de los aspectos que fueron objeto de especial negociación fue el de la integración a la Unión aduanera de Canarias, y, más en especial, el período transitorio y las reglas particulares que podría un mantener Canarias una vez integrada en la Unión aduanera.

La Unión Europea ha reconocido desde un principio la especial realidad de la denominada ultraperiferia, ya que en ella se soportan costes adicionales en comparación con el resto del territorio de la Unión que, a su vez, impiden la plena participación de estas regiones en la dinámica del mercado interior.

<sup>77</sup> Desarrollado por diversas Ordenes, la última de 25 de abril de 2003.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

**Life Lanzarote 2001-2004**

Ya en 1986, la Comisión Europea creó un Grupo Interservicios para las Regiones Ultraperiféricas encargado de coordinar las actuaciones comunitarias en favor de esas regiones. Se incluyen en las citadas regiones llamadas ultraperiféricas: Guadalupe, Guayana, Martinica y La Reunión, así como Azores, Canarias y Madeira.

El Tratado de la Unión Europea, desde su modificación en Amsterdam<sup>78</sup>, incluye una Declaración aneja que reconoce que las regiones insulares sufren de desventajas estructurales vinculadas a su carácter insular cuya permanencia perjudica a su desarrollo económico y social. La Unión Europea reconoce, por lo tanto, que el Derecho comunitario debe tener en cuenta dichas desventajas y que, cuando ello se justifique, podrán tomarse medidas específicas en favor de dichas regiones con miras a integrarlas mejor en el mercado interior en condiciones equitativas.

Para ello, el Tratado de Amsterdam ha modificado el apartado 2 del artículo 299 para permitir al Consejo adoptar, por mayoría cualificada, medidas concretas dirigidas a establecer las condiciones de aplicación del Tratado a las regiones ultra periféricas, incluidas las políticas comunes. En este contexto, el Consejo debe no obstante procurar que no se menoscaben la integridad y la coherencia del Ordenamiento Jurídico comunitario.

En este mismo sentido, la Comisión Europea decidió, en su día, adoptar un enfoque conjunto hacia esas regiones, a través de los Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI).

Los POSEI, basados en el doble principio de pertenencia a la Comunidad, por un lado y, del reconocimiento de su realidad regional, por otro lado, han hecho posible la modulación de ciertas políticas comunes así como la adopción de determinadas medidas específicas en favor de estas regiones, sin por ello atentar contra el principio de coherencia integridad del Derecho común comunitario, y teniendo como objetivo lograr la cohesión económica y social. Así se aprobaron el POSEIDOM para los departamentos franceses de ultramar (Martinica, Guadalupe, a Guayana y Reunión); POSEICAN para las Islas Canarias y el POSEIMA para Madeira y Azores. En la actualidad, por la incidencia de la ampliación de la Unión, se está estudiando la fórmula para reforzar estas actuaciones en otros territorios.

*En 1991, la Unión Europea estableció el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN)*

La decisión del Consejo de 26 de junio de 1991, estableció el Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad<sup>79</sup> de las Islas Canarias (POSEICAN).

El Título II, 5. dispone que se debe permitir el desarrollo económico y social en las Islas Canarias especialmente en el ámbito de los transportes, sin perjuicio de lo dispuesto en materia de protección del medio ambiente.

<sup>78</sup> De 2 de octubre de 1997.

*II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

Por tanto, también en el ámbito de la Unión Europea se toma en consideración el hecho insular y, en su caso, en el Reglamento de la Unión Europea que regula la distribución de franjas horarias podría solicitarse que se tomara en consideración el hecho insular, al igual que también se ha efectuado, en ocasiones en el ámbito del derecho de la competencia.

El hecho insular podrá tomarse en consideración, si así lo estiman oportuno las Instituciones comunitarias, en las distintas políticas sectoriales de transportes, pero conociendo el procedimiento seguido en las instituciones comunitarias es imprescindible que se alegue por los Estados miembros, o los órganos consultivos correspondientes.

#### 4.D.- Organismos Internacionales

Como hemos visto en los apartados anteriores, la sostenibilidad y sus diversas manifestaciones han surgido en el ámbito de los organismos internacionales como principios programáticos, fundamentalmente de carácter político. Esta sostenibilidad adquiere especial relevancia en el ámbito insular y así ha sido destacado en diversas conferencias.

El hecho insular, también, es objeto de reconocimiento en el ámbito de las Naciones Unidas en el Capítulo VIII del Programa de Acción, aprobado en Barbados en 1994, en los documentos aprobados en la Conferencia para el Turismo Sostenible celebrado en Lanzarote en 1995 y, más en particular, en la Primera Conferencia Europea de Desarrollo Sostenible en las Islas celebrada en Menorca en 1997, donde se aprueba la Agenda Insular Europea.

En los documentos anexos a la Declaración de Menorca, en la que se reconoce la especificidad de las islas, se hace referencia al transporte y en el Compromiso 2 se destaca la necesidad de mejorar los transportes desde y hacia las islas. En los citados documentos anexos se estudia la incidencia de los transportes en las islas y además de hacer un especial hincapié en su mejora, se señala que el tamaño de las infraestructuras de acceso a las islas, en especial los aeropuertos, deben tomar en consideración los límites y capacidad de cada isla. Decisión que normalmente es vital para la determinación de la política de desarrollo y utilización del territorio en las islas.

<sup>79</sup> Uno de los principios generales del programa POSEICAN Título I, 3.2. es el que las autoridades nacionales y regionales competentes tendrán en cuenta las medidas y acciones específicas establecidas en este programa a la hora de elaborar futuros planes de desarrollo regional.

En el marco de sus competencias, la Comisión se ocupa, por su parte, de garantizar la coherencia de las acciones llevadas a cabo. El seguimiento y evaluación de acciones y medidas se efectúa en cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales y regionales competentes. Se busca la mayor complementariedad entre acciones del programa POSEICAN y las desarrolladas en el ámbito nacional y regional.

#### *II. Las bases que definen la gestión sostenible de los flujos del puerto y aeropuerto*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*La sostenibilidad ha surgido en el ámbito de los organismos internacionales como principios programáticos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

Pues bien, el objeto del trabajo, una vez expuestos los aspectos jurídicos de la sostenibilidad y su manifestación en la normativa de ordenación del territorio recientemente aprobada en Canarias, es determinar si esa declaración institucional de la Agenda Insular Europea de 1997 ya va empezando a tener acogida en legislación española y de la Unión Europea, al igual que sucedió con el concepto de desarrollo sostenible.

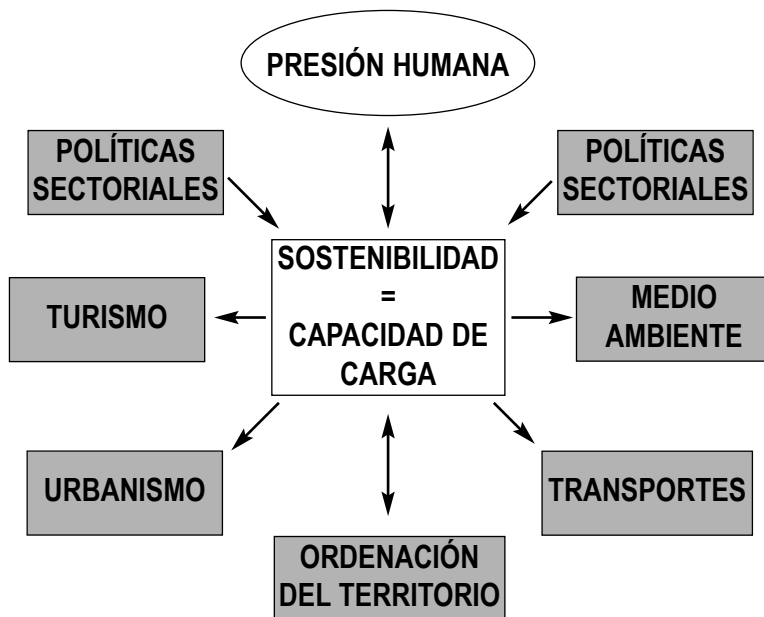
Debe destacarse que a lo largo de la primavera y verano de 2003, se han modificado las normas que regulan la ordenación del territorio en Canarias y están en curso de modificación las leyes estatales que regulan los puertos y la seguridad aérea, y acaba de dictarse la normativa autonómica sobre puertos. Por ello, parece oportuno comprobar las posibilidades que ofrece el Ordenamiento Jurídico español para la colaboración entre las Administraciones Territoriales en aplicación de los principios programáticos acordados en las Conferencias celebradas bajo el auspicio de Naciones Unidas.

### III.- LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. ESTUDIO GENERAL DE LAS DE PUERTOS Y AEROPUERTOS

#### 1. INTRODUCCIÓN: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA GESTIÓN DE PUERTOS Y AEROPUERTOS. EL INTERÉS GENERAL

Se ha comprobado en el capítulo anterior, que el principio general político de sostenibilidad se recoge en las políticas sectoriales tanto en el ámbito de organismos multilaterales, en la Unión Europea, e, internamente, en normas jurídicamente vinculantes. El concepto de desarrollo sostenible y el de turismo sostenible de forma esquemática se puede descomponer en las siguientes competencias jurídicas:

*La sostenibilidad se recoge internamente en normas jurídicamente vinculantes*



La concreción del principio político de sostenibilidad en el ámbito internacional ha coincidido en España con la puesta en práctica del sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución de 1978. Los tres órdenes de Administraciones territoriales establecidos, estatal, autonómico, local, tienen

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

atribuidas importantes competencias que afectan a la sostenibilidad del desarrollo. Es imprescindible la cooperación entre las diversas Administraciones para alcanzar un grado satisfactorio de sostenibilidad.

Las políticas sectoriales de transportes han sido atribuidas, en cuanto afectan al territorio de más de una Comunidad Autónoma, ferrocarril y carreteras, o se refieren a infraestructuras de interés general, puertos y aeropuertos, a la Administración del Estado.

Las de turismo, medio ambiente y urbanismo, se distribuyen entre la Administración del Estado, Comunidades Autónomas, Cabildos y Municipios.

Por la novedad que supuso su incorporación al texto constitucional, la ordenación del territorio, atribuida en cuanto competencia específica a las Comunidades Autónomas que así lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos, es la que ha suscitado mayores problemas, tanto en la definición de qué debe entenderse como ordenación del territorio como en las relaciones entre las políticas sectoriales, en especial las que deben utilizar importantes obras de infraestructura, y las políticas sectoriales atribuidas a la Administración del Estado.

*En 1978 se atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia de ordenación del territorio*

En 1978 se atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia de ordenación del territorio, sin que la Administración del Estado se reservase un ámbito propio específico propio en esta competencia. En un primer momento no estaba claro cuál era el concepto de ordenación del territorio y en muchas ocasiones, incluso en el ámbito legislativo, se confundía ordenación del territorio con urbanismo.

Por el desarrollo que ha tenido el concepto de ordenación del territorio en el ámbito de los organismos multilaterales y Unión Europea la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas, y, en nuestro caso, a los Cabildos, han ido adquiriendo una importancia cada vez mayor, que ha sido fielmente reflejada en la doctrina del Tribunal Constitucional. Inevitablemente esto ha creado tensiones entre los diversos órdenes de la Administración del Estado, ya que las importantes políticas sectoriales atribuidas al Estado son imprescindibles para alcanzar una adecuada ordenación del territorio.

Esto ya se había reflejado, en el ámbito del urbanismo, en las relaciones entre las Corporaciones Locales y la Administración del Estado en la determinación de hasta dónde alcanzaba la necesidad de pedir licencia de obras municipal para la ejecución de obras de infraestructura por la Administración del Estado, problema que periódicamente, todavía, resurge en obras de infraestructura que tienen un elevado impacto social. El Estado, a través de la legislación ordinaria, se reservó para sí la competencia de aprobación de estas obras determinando que, en último término, el Consejo de Ministros tiene la decisión final sobre estas obras de infraestructura, sin que quepa su paralización a través de la necesidad de obtener licencias municipales.



Al adquirir mayor relevancia el concepto de ordenación del territorio, respecto al urbanismo y el más amplio de sostenibilidad, la problemática se amplió, ya que existe un gran consenso social que entiende que la obra de infraestructura, como puede ser el puerto o el aeropuerto, no es un fin en sí mismo, sino que está dentro de un conjunto que debe ser armónico y que se define en un modelo de ordenación del territorio, en el que se incluyen los planes sectoriales de transporte.

El primer problema que se ha planteado es el de elegir el lugar donde se van a ubicar las infraestructuras; con frecuencia se han planteado problemas de medio ambiente y de la definición del grado de utilización del territorio. En general, se pretende simplificar la problemática oponiendo sus dos extremos: desarrollo frente a inmovilismo. Pero esa no es la cuestión. Se trata de delimitar cuál es el modo más eficiente del desarrollo y esa es una cuestión de matices y de encontrar un grado de equilibrio entre intereses contrapuestos. Como veremos esta es una cuestión que ya ha decidido el Tribunal Constitucional y en la actualidad existe un recurso en curso de tramitación respecto a la Administración competente para definir el lugar de ubicación de las infraestructuras aeroportuarias.

Como se verá a continuación, cada Administración Pública ha dictado legislación, que podemos denominar competitiva, para defender sus competencias, pudiendo criticarse que en todos los casos no se ha alcanzado todavía el grado de sensibilidad deseable frente a las competencias de las otras Administraciones Públicas, aun cuando empiezan a vislumbrarse indicios esperanzadores.

Más, como ya se ha señalado, este estudio no pretende limitarse a la problemática suscitada por la construcción de la obra pública, sino que pretende anticipar un nuevo concepto el de la utilización de la obra pública y el de gestión de la demanda y el definir hasta donde las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias para la utilización de la obra de infraestructura están limitadas por las competencias de las otras Administraciones Públicas.

Para ello, se inicia la exposición con un breve esquema de la distribución de las competencias, y una descripción de la forma en la que las están ejercitando los distintos órdenes de las Administraciones Públicas, que en las últimas semanas han dictado normas con rango de ley en esta materia que definen, aun de forma más viva, las tendencias que anteriormente se han apuntado. A continuación, se expone la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional respecto a la distribución de competencias en puertos y aeropuertos.

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se regula en los artículos 148 y 149 de la Constitución. En el artículo 149 se recogen las competencias sobre las que se atribuye al Estado la competencia exclusiva. En el artículo 148 se enumeran las competencias

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*El primer problema que se ha planteado es el lugar donde se van a ubicar las infraestructuras*

LIFE Lanzarote 2001-2004

*La Constitución  
atribuye a la  
Administración del  
Estado la competencia  
exclusiva sobre puertos  
y aeropuertos*

que pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía las Comunidades Autónomas.

El artículo 149, además, no sólo enumera las materias de exclusiva competencia estatal sino que ordena que el Estado será titular de las materias que no hayan sido asumidas en los Estatutos de Autonomía y declara la supletoriedad del Derecho estatal, aun cuando este principio ha sido objeto de precisión por el Tribunal Constitucional.

Estudiando la distribución de competencias en materia de puertos y aeropuertos deben citarse los siguientes artículos:

La Constitución Española, en su artículo 149.1.20<sup>80</sup>, atribuye a la Administración del Estado la competencia exclusiva sobre los puertos y aeropuertos de Interés general. Por las características particulares del transporte marítimo y aéreo, el criterio distributivo es el de interés general frente a los supuestos de los transportes terrestres y ferroviarios, donde se toma un criterio geográfico: El que transcurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma para atribuir la competencia al Estado.

El Estatuto de Autonomía de Canarias<sup>81</sup> asume la competencia para la Comunidad Autónoma respecto al transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma y respecto a los puertos aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de Interés general por el Estado, así como respecto a los puertos y aeropuertos, con calificación de Interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

La aplicación de esta distribución de competencias no ha sido pacífica entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Se han planteado diversos conflictos

<sup>80</sup> El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

20ª. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general; aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, ...y matriculación de aeronaves.

<sup>81</sup> La Ley Orgánica 10/82, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias dispone :

Artículo 30.

La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ..... 19. Transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma. .... 22. Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros; puertos y aeropuertos deportivos.

Artículo 33.

A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de ejecución en las siguientes materias: ..... 13. Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

respecto a los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y, en último término, respecto al concepto de Interés general, tanto en el ámbito portuario como aeroportuario. Frente al Interés general se reconoce el interés autonómico, de forma que se asigna a cada Administración lo que concierne a sus intereses respectivos.

Respecto a la distribución de competencias en materia de puertos tiene especial importancia la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 20 de febrero<sup>82</sup>, que resume su doctrina<sup>83</sup> señalando que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente<sup>84</sup> y que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma<sup>85</sup>. Asimismo, se señala<sup>86</sup> que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, siendo legítimo tal condicionamiento cuando el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse.

Habrà de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados. 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, etcétera.

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

<sup>82</sup> Resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Baleares, Galicia, Cataluña y Canarias contra a la Ley 27/1992, 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

<sup>83</sup> Fundamento jurídico 30.

<sup>84</sup> STC 77/1984, fundamento jurídico 3.º.

<sup>85</sup> STC 56/1986, fundamento jurídico 3.º.

<sup>86</sup> STC 149/1991.

Lije Lanzarote 2001-2004

*La existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico*

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<sup>87</sup>.

En su FJ 17, la Sentencia 40/1998 señala que mientras que la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia sobre puertos se basa en el tipo de actividad que en los mismos se realiza, la reserva de puertos de competencia exclusiva del Estado se basa en la noción de interés general, interés que podrá apreciarse, fundamentalmente, en los puertos comerciales que desarrollen una actividad relevante para el conjunto del Estado, si bien no es descartable que pueda vincularse a razones de otra índole que a dicho Tribunal no le corresponde determinar *a priori*, por más que, como ya señaló en la STC 68/1984, siempre queda un control ex post del entendimiento que de dicha categoría puedan tener los órganos estatales. Tal control habrá de ser, por otra parte, de carácter externo.

Se añade en dicha Sentencia 40/1998 que puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por "Puerto de Interés General", sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales y muy singularmente el legislador disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de Interés general. El Tribunal Constitucional tiene sólo, como se ha dicho, un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad.

Se añade en el FJ 20 que no cabe, anticipadamente, descartar que las peculiares condiciones técnicas o geográficas de un puerto, y especialmente de aquellos puertos ubicados en territorios insulares, puedan justificar su calificación como puerto de interés general.

En el FJ 21 se precisa que el tráfico marítimo juega en los territorios insulares un papel mucho más relevante que en el caso de la Península, lo que, al mismo tiempo, hace que los puertos de las Islas, por las razones geográficas a las que se refiere el art. 5.1, e) LPMM, tengan una innegable importancia que puede justificar su consideración como puertos de interés general del Estado. Más en concreto, desde la posición de dicho Tribunal, se añade que sólo

<sup>87</sup> STC 77/1984, fundamento jurídico 2º.

puede realizar un control externo de la determinación de lo que sea puerto de interés general, por lo que no puede concluirse, en primer lugar, que la necesidad de que en cada isla exista un Puerto de Interés general del Estado resulte injustificada y carente de fundamento. Ello no implica lógicamente que esto deba ser necesariamente así, pero no puede considerarse que la decisión del legislador estatal, adoptada con apoyo en el art. 149.1.20 CE, suponga una infracción del orden constitucional de competencias.

En consecuencia, se reconoce la relevancia de las competencias sectoriales atribuidas a la Administración del Estado, su competencia para ejercitarlas, aún cuando se afecte a las de ordenación del territorio atribuidas a las Comunidades Autónomas, y, también, se indica que el Estado no puede ejercitar sus competencias de forma que prive de las mismas a las Comunidades Autónomas, remarcándose, como frecuentemente se hace en las Sentencias de Tribunal Constitucional, la necesidad de una adecuada colaboración entre las Administraciones Territoriales.

Respecto a la distribución de competencias en materia de aeropuertos el Tribunal Constitucional, también, se ha pronunciado en su Sentencia 68/1984, de 11 de junio de 1984<sup>88</sup>, que ha declarado que:

- a) El Estado tiene competencia exclusiva en materia de Aeropuertos de Interés general. El momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de Interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación.<sup>89</sup>
- b) La facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el Interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y "a posteriori" por el Tribunal Constitucional.<sup>90</sup>
- c) El ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento de competencias de Comunidades Autónomas, distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posea en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo...<sup>91</sup>
- d) Desde el punto de vista de las competencias relativas a aeropuertos, pues no forma parte de ella aunque incida en la materia, sino que corresponden a la de control del espacio aéreo, ... cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y

<sup>88</sup> Conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña contra lo dispuesto en el Real Decreto 2858/81, de 27 de noviembre, relativo a la calificación y gestión de los aeropuertos civiles.

<sup>89</sup> FJ 3.

<sup>90</sup> FJ 4.

<sup>91</sup> FJ 6.

Lije Lanzarote 2001-2004

*En la definición del Interés general en el ámbito de los aeropuertos no existe reserva de Ley*

características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas competencias sobre los mismos. El que la Generalidad de Cataluña disponga de competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos, por ejemplo, no obsta el que el Estado, por disponer de la exclusiva sobre el control del espacio aéreo, pueda impedir que se establezcan en lugares no conformes con las exigencias de éste.<sup>92</sup>

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de octubre de 1986 <sup>93</sup>, completa la doctrina del Tribunal Constitucional señalando que no es evidente que en la definición del Interés general en el ámbito de los aeropuertos exista reserva de ley.<sup>94</sup>

A nuestros efectos, queda suficientemente aclarada la distribución de competencias en materia de Puertos y Aeropuertos de Interés general en cuanto a su ubicación y ampliación. Pero no es sólo esa la cuestión que se está planteando en las Conferencias Internacionales. En las mismas, se está planteando la forma de gestionar la demanda de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias y que sea la demanda prevista en virtud de la ordenación del territorio la que defina la capacidad de las mismas.

Para estudiar cómo se resuelve esta cuestión en el Ordenamiento Jurídico interno, en primer lugar, se va a examinar la normativa estatal respecto a puertos y aeropuertos.

## **2. LA LEGISLACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE PUERTOS Y AEROPUERTOS**

### **2.A.- Introducción**

Las normas estatales que han regulado los puertos y los aeropuertos tienen

<sup>92</sup> FJ 7

<sup>93</sup> Recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalidad de Cataluña el Real Decreto 2858/1981.

<sup>94</sup> Por ello declara:

..Como no existe precepto que atribuya clara y ciertamente competencia a las Cortes para regular la materia de calificación de aeropuertos civiles, mientras el artículo 149-20 de la Constitución se le confiera al Estado, cuyo gestor y representante en lo administrativo es el Gobierno, difícil resulta afirmar que se está dando el requisito de manifiesta incompetencia. Por lo que hace al caso de disposición administrativa, el carácter de incompetencia referido al órgano que la dictare viene determinado por la existencia de una norma expresa que confiera a las Cortes, de manera exclusiva, la atribución de regular la debatida materia de aeropuertos civiles de interés general. Cuyas condiciones de expresa y exclusiva, en verdad equivalentes a la de manifiesta no se pueden deducir clara, llana, manifiestamente, de los razonamientos y citas legales expuestos por la parte actora para evidenciar, según pretende, la falta de competencia que originase la nulidad de pleno derecho por ella solicitada.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

notables puntos formales en común, aun cuando desde un punto de vista de fondo, en los aspectos que afectan a este estudio, tienen notables diferencias<sup>95</sup>.

Si tomamos como hito de partida la legislación dictada en 1927-1928 respecto a puertos y aeropuertos, se comprueba que se parte de un punto formal teórico común, el Real Decreto Ley de 19 de julio de 1927, que regula los aeropuertos, y la Ley de 19 de enero de 1928, que regula los puertos. Si se examina los mandatos de ambas normas, en cuanto a la promoción y constitución de puertos y aeropuertos, se comprueba que tienen rasgos comunes y el Real Decreto Ley de 19 de julio de 1927 autoriza a los particulares, previa autorización administrativa, en general en forma de concesión, a la construcción y gestión de aeropuertos.

Pero el desarrollo práctico ha sido muy diferente, en los puertos atracan barcos de muy diferentes compañías y sus órganos rectores están abiertos a los diferentes intereses locales afectados por el puerto. El rango de la normativa normalmente tiene carácter de ley.

En los aeropuertos, la legislación ha estado muy ligada, en sus comienzos, a la Administración Militar. Los principales aeropuertos civiles se constituyeron sobre la base de una actividad militar, y, en España, hasta 1978 la Administración del Estado gestionaba la aviación civil en estrecha conexión con la Administración Militar. Esto determinó que el rango de la legislación aeronáutica fuera, normalmente, de Real Decreto o disposiciones de carácter administrativo.

Por las características del transporte aéreo existen Convenios Internacionales que regulan la circulación aérea y las normas de seguridad y existía una tupida red, a escala mundial, de tratados bilaterales que regulaban el tráfico entre ambos países, sus frecuencias e intensidades, y la relación entre las denominadas compañías de bandera y sus tarifas.

En Europa, prácticamente, existía una compañía de bandera por país, generalmente de capital público, en cuyo Consejo de Administración tenían mayoría los representantes de la Administración del Estado.

Por ello, la legislación aérea ha estado mucho menos desarrollada que la legislación portuaria ya que las circunstancias en que se ha tenido que aplicar son muy diferentes. Para la utilización y regulación de los aeropuertos ha existido una relación directa entre las compañías de bandera y las Administraciones Públicas. Lo mismo ha sucedido con las intensidades de

<sup>95</sup> Además de las notables similitudes semánticas entre los conceptos portuarios y aeroportuarios, es significativo que en los índices de las Colecciones Legislativas de Alcubilla en los años 1930 la legislación aeronáutica se recoja bajo la voz Puertos Aéreos.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La legislación aérea ha estado mucho menos desarrollada que la legislación portuaria*

Lije Lanzarote 2001-2004

tráfico ya que, en último término, al ser de capital público las compañías de bandera, los déficit de explotación que se producían se sufragaban con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Esta situación ha cambiado radicalmente en los últimos años: a) En el ámbito internacional donde se ha producido una liberalización que se está, también, manifestando que en los tratados bilaterales. b) En la Unión Europea donde, desde finales de los años 1980, se está regulando mediante Reglamentos y Directivas aspectos importantes del transporte aéreo -desde 1993 la distribución de las franjas horarias en aeropuertos congestionados-, y, recientemente, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha declarado la competencia de la Comisión para la negociación, con mandato del Consejo de Ministros, de los tratados bilaterales que afecten a aspectos regulados en la normativa comunitaria. c) Internamente, con una liberalización del transporte aéreo y de la promoción, construcción y gestión de las infraestructuras del transporte, en 1978, de las Comunidades Autónomas, que pueden asumir en sus Estatutos la ordenación del territorio.

*Hasta 2003, la regulación de los aeropuertos ha estado fundamentada principalmente en normas preconstitucionales*

Hasta el año 2003, la regulación de los aeropuertos y de su utilización ha estado fundamentada, principalmente, en normas preconstitucionales, si bien recientemente se ha promulgado la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.<sup>96</sup>

A continuación se expone la normativa estatal que regula la gestión y autorización de uso de aeropuertos. Previamente se exponen las líneas generales de la legislación de puertos, ya que, tradicionalmente, esta legislación ha inspirado a la legislación de aeropuertos y, en general, ha ido por delante en su desarrollo.

## **2.B.- La legislación de puertos**

La normativa estatal vigente en materia de puertos se integra, en la actualidad, por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante<sup>97</sup>. Está en avanzado curso de tramitación una nueva Ley. Las Comunidades Autónomas, también, han ejercitado sus competencias legislativas en esta materia y han dictado numerosas leyes reguladoras de los puertos. Recientemente, se ha aprobado la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.

Para entender adecuadamente la problemática existente entre la legislación sectorial de puertos y las competencias de ordenación del territorio, conviene efectuar alguna precisión respecto a la legislación que ha estado vigente en España en el siglo XX en materia de puertos.

<sup>96</sup> Citada en adelante como LS Ae.

<sup>97</sup> Reformada principalmente por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre y por las Leyes 24/2001, de 27 diciembre, y 53/2002, de 30 de diciembre, ambas de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*



La norma fundamental fue la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928.<sup>98</sup>

A efectos de este estudio, debe destacarse que, desde un punto de vista orgánico, tradicionalmente, ha existido una descentralización en la gestión de los puertos. Cuando existía volumen suficiente para ello se han creado Organismos Autónomos, las Juntas de Puertos y que en casos especialmente significados permitían un régimen especial de mayor autonomía: Los Puertos Autónomos. Es decir, personas jurídicas públicas diferenciadas de la Administración del Estado en cuyos órganos rectores se daba participación a las Corporaciones locales y a los intereses representativos de los sectores más afectados. A estos efectos, se dictaron la Ley 1/1966, de 28 de enero, de Régimen Financiero y de los Puertos Españoles, y la Ley 27/1968, de 20 de junio, de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía, que introdujo la novedosa figura de los Puertos en régimen de autonomía.

Tanto en la legislación local como en la legislación especial se reconoce la competencia de las Corporaciones Locales.<sup>99</sup> Al promulgarse la Constitución Española y reconocerse las competencias de las Comunidades Autónomas se frena durante un periodo corto el proceso de autonomía de los Puertos españoles para definir las competencias de las distintas Administraciones Territoriales, ya que cada orden de las distintas Administraciones precisa definir claramente cuáles son sus competencias sobre los puertos.

Tras dictarse diversas leyes por las Comunidades Autónomas en materia de puertos, se aprueba la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, donde se recoge la doctrina dictada por el Tribunal Constitucional en esta materia. En dicha Ley se clasifican los Puertos de Interés general, entre los que se incluyen el de Arrecife.<sup>100</sup> El Puerto de Arrecife se encuentra adscrito a la Autoridad Portuaria de Las Palmas.

La distribución de competencias en materia de puertos entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se efectúa sobre la base del concepto de Interés general. En materia portuaria, este concepto tiene gran raigambre y ya el artículo 15 de la Ley de Puertos de 1880 tipificaba, en norma con rango de ley, los criterios de distinción que debían aplicarse para calificar un Puerto de Interés general, designando alguno de ellos, que se

<sup>98</sup> Esta Ley no fue convalidada al revisarse la obra legislativa de la Dictadura (revisión ordenada por Decreto-ley de 15 de abril de 1931). Por ello, existían autores que consideraban vigente la Ley de 7 de mayo de 1880. La Ley 27/1963, de 2 de marzo, que creó la Junta Central de Puertos, reconocía como vigente la de 1928, mientras que en las disposiciones derogatorias de la Ley del Patrimonio del Estado (Texto Articulado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril), se presumía vigente la de 1880.

<sup>99</sup> Competencia que se reconoce en los artículos 15 y 17 de la denominada Ley de Puertos de 1928, artículo 101-2 de (de la Ley de Régimen Local, Texto Articulado y Refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, artículos 114 siguientes del Reglamento de Servicios de Las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955 y 14 de la Ley 1/1966, de 28 de enero de Régimen Financiero de los Puertos Españoles.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*En la Ley 27/1992, de Puertos, se incluye el Puerto de Arrecife entre los de Interés general*

LIFE Lanzarote 2001-2004

*Tradicionalmente, ha existido un elevado régimen de autonomía de los puertos*

desarrollaban posteriormente por Decreto. Los puertos se clasificaban de Interés general, de primer y segundo orden, y de interés local, bien fueran provinciales o municipales. Expresamente se ordenaba que no se podía alterar la clasificación sino en virtud de una ley. Criterios que se han ido manteniendo en las leyes sucesivas.

En materia portuaria, nos encontramos, por tanto, con una situación legislativa en la que tras la Constitución de 1978, se han dictado normas, con rango de ley, tanto por la Administración del Estado como por las Comunidades Autónomas. Tradicionalmente, ha existido un elevado régimen de autonomía de los puertos, y cuando las circunstancias lo han permitido se les ha otorgado personalidad jurídica independiente de la Administración del Estado, dando entrada en sus órganos rectores a las Corporaciones Locales y a los intereses más representativos. La distribución de competencias entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se ha hecho basándose en la definición de Interés general, regulada por norma con rango de ley y que tiene gran raigambre, desde 1880, en la legislación española.

Transcurrida una década desde la aprobación de la citada Ley 27/1992, se encuentra en tramitación en el Parlamento español el nuevo Proyecto de Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés

<sup>100</sup> La ley 27/1992 define los Puertos de Interés general en su artículo 5 y los clasifica en un Anexo de la misma. En Canarias se califican de interés general los de Arrecife, Puerto Rosario, Las Palmas (que incluye el de Salinetas y el de Arinaga), Santa Cruz de Tenerife (que incluye el de Granadilla), Los Cristianos, Guía de Isora, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca en Canarias.

En el citado artículo se señala que:

1. Son Puertos de Interés general los que figuran en el anexo de la presente Ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales. b) Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma. c) Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional. d) Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado. e) Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.
2. El cambio de clasificación de un puerto por alteración de las circunstancias a que se refiere el apartado anterior se realizará por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y previa la tramitación del correspondiente expediente, con audiencia de la Comunidad Autónoma respectiva y, en su caso, de las demás Comunidades Autónomas que resulten afectadas de forma relevante por la zona de influencia comercial del puerto, así como de los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio de éste.
3. La pérdida de la condición de Interés general comportará el cambio de su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, siempre que ésta haya asumido las competencias necesarias para ostentar dicha titularidad.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

general.<sup>101</sup> En la Exposición de Motivos de dicho Proyecto de Ley expresamente se destaca que la década de los años 90 ha sido un período de enorme aceleración del proceso de mundialización de la economía y el comercio, así como de consolidación del mercado interior comunitario y desarrollo de una política común de transportes planificada desde una concepción multimodal.

Por ello se destaca que se ha incrementado de forma notable la importancia estratégica de los puertos comerciales, como instrumentos claves para el desarrollo de la economía productiva y elementos fundamentales de un sistema de transporte de interés general ambientalmente sostenible. En el Proyecto de Ley se recoge el concepto de transporte sostenible y, expresamente el artículo 4 señala que la gestión económica se realizará en un marco de desarrollo sostenible que velará por la protección y conservación medioambiental y por la adecuada integración de los puertos en las ciudades de su entorno, recogándose en el citado Proyecto el concepto de sostenibilidad en diversos artículos.

En el citado Proyecto de Ley, en el ámbito de los principios, se recoge el principio de sostenibilidad, en su doble vertiente de desarrollo sostenible y transporte sostenible.

En el ámbito orgánico, la gestión del Sistema Portuario de titularidad estatal se encuentra encomendada a Puertos del Estado, que es un Ente Público dependiente del Ministerio de Fomento, que tiene atribuida la potestad global sobre el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal. Este sistema se encuentra formado por 27 Autoridades Portuarias en las que se engloban los 53 Puertos de Interés general existentes. Puertos del Estado, en el ámbito de la gestión, ya ha introducido el concepto de transporte sostenible especialmente en el ámbito de la corta distancia como alternativa a otros medios de transporte y los denominados puertos verdes, que son aquellos que cuentan con iniciativas medioambientales.

Por tanto, la Administración del Estado cuando entre en vigor la nueva ley va a contar con una norma que recoge y desarrolla los principios de transporte sostenible y que, como sucedía en la normativa anterior, regula la planificación de los usos portuarios reconociendo la competencia de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, sin perjuicio de las lógicas diferencias de criterio que puedan darse entre las diferentes Administraciones Públicas.

## 2.C.- La legislación estatal de aeropuertos

El punto de partida de la legislación sobre aeropuertos, también se sitúa, a nuestros efectos, en la Dictadura del General Primo de Rivera. El Decreto- Ley

<sup>101</sup> Para la redacción de este estudio se utiliza el Dictamen de la Comisión publicado en el Boletín del Congreso, serie A: Proyectos de Ley, de 25 de julio de 2003, nº 141-12.

*Línea Lanzarote 2001-2004*

de 19 de julio de 1927 regula la gestión de los aeropuertos que empezaban a configurarse como sistema.

Desde un punto de vista orgánico, opta, como en otros sectores del ámbito administrativo, por la creación de una Junta Central y unas Juntas Locales de Aeropuertos, pero donde predominaba la Administración Militar, a diferencia del ámbito portuario.

También recogía la clasificación de los aeropuertos<sup>102</sup>, estableciendo el concepto de Aeropuerto de Interés general<sup>103</sup> incluyendo en el mismo a los abiertos al servicio público. Expresamente señalaba que estos podían ser construidos por el Estado, Diputaciones provinciales, Ayuntamientos, Cámaras Oficiales, Comisaría Regias u otras entidades oficiales o consorcio de ellas, pudiendo, también, admitir la cooperación de entidades particulares, sin perjuicio de que tuvieran que atenerse, siempre, a la reglamentación del Estado.

En particular, declaraba<sup>104</sup> que la construcción y explotación de los Aeropuertos de Interés general se efectuaría ordinariamente, mediante Juntas o Patronatos de carácter local integrados por representaciones del Estado, especialmente, los servicios aeronáuticos civil, militar y naval, de las Diputaciones, Ayuntamientos, Cámaras, centros y sociedades oficiales o particulares interesados o que aporten elementos para la construcción del aeropuerto y entre las primeras los directores de los puertos o jefes obras públicas respectivos.

Sin embargo, en la práctica los aeropuertos aparecen ligados a la actividad militar y, por tanto, gestionados por la Administración del Estado.

Tras la Guerra Civil, se dicta la Ley de Aeropuertos Nacionales, de 2 de noviembre de 1940, donde sigue teniendo una relevancia decisiva la Administración Militar.

Tras la firma el 7 de diciembre de 1944 de la Convención para la Aviación Civil de Chicago, a la que se adhiere a España, se aprueba la Ley de bases de 27 de diciembre de 1947. El 21 de julio de 1960 se aprueba la Ley de Navegación Aérea.

*En 1997 se inicia una nueva etapa en la regulación de los aeropuertos*

Con la aprobación mediante Decreto 1588/1977, de 4 de julio, del nuevo Ministerio de Transportes y Comunicaciones se inicia una nueva etapa en la regulación de los aeropuertos. Hito destacado es el Real Decreto Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y Transporte, Turismo y Comunicaciones.

<sup>102</sup> Artículo 2.

<sup>103</sup> Artículo 4.

<sup>104</sup> Artículo 10.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

La legislación española en materia aeroportuaria, frente a la normativa portuaria, tiene el carácter destacado de tener rango reglamentario y administrativo, frente al carácter de Ley de la legislación portuaria. En estas disposiciones de carácter administrativo se van incluyendo los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago en 1944, y a partir de 1985 la transposición a España de la normativa comunitaria europea.

Para cada aeropuerto se van dictando los Reales Decretos que regulan las servidumbres aéreas, pero, entre estas normas administrativas, a los efectos de este estudio, destaca el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles. En el que se definen cuáles son los Aeropuertos de Interés general, y, en consecuencia, cuáles son los aeropuertos competencia de la Administración del Estado.<sup>105</sup>

En su Disposición Transitoria se ordena que los aeropuertos propiedad del Estado y que en el momento de entrada en vigor del Real Decreto estuviesen explotados por el Organismo autónomo Aeropuertos Nacionales, se entenderán calificados como aeropuertos de Interés general de gestión directa estatal. En el citado Real Decreto se contienen los criterios generales de calificación y las fórmulas de gestión donde primaba la gestión directa por el Estado.

También han incidido, notablemente, en la legislación aeroportuaria los Reglamentos y Directivas que ha ido dictando la Unión Europea para liberalizar el transporte aéreo. En particular, hay que resaltar que en los sucesivos programas de liberalización que se han adoptado en la Unión Europea, en el ámbito del transporte aéreo, se ha utilizado la técnica del Reglamento comunitario, que una vez entre en vigor, tiene aplicación directa en los Estados miembros.

En particular, debe destacarse, a nuestros efectos, el Reglamento (CEE) número 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

En los apartados siguientes, se estudian, más detalladamente, los tres aspectos que más inciden en el objeto de este estudio: la forma de gestión de los aeropuertos, la incidencia de la normativa de la Unión Europea y la relación entre las competencias de gestión de los aeropuertos de la Administración del Estado y la de ordenación del territorio atribuidas a las Comunidades Autónomas y a los Cabildos Insulares en Canarias.

Ante el impacto y las repercusiones de todo orden en la situación del sector

<sup>105</sup> Como se ha señalado en los apartados anteriores, este Real Decreto fue impugnado ante el Tribunal Constitucional y ante el Tribunal Supremo, confirmando ambos su legalidad. Sentencias 68/1984, de 11 de junio de 1984 y 24 de octubre de 1986, respectivamente.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La legislación aeroportuaria española tiene el carácter destacado de tener rango reglamentario y administrativo*

**Lije Lanzarote 2001-2004**

aéreo que representaron los excepcionales acontecimientos sucedidos el 11 de septiembre de 2001<sup>106</sup>, se dictó en España el Real Decreto-Ley 15/2001, de 2 noviembre<sup>107</sup>, que adopta medidas urgentes en materia de transporte aéreo. Se justifica en la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la referida situación de excepcionalidad no suponga un uso de estas franjas horarias por parte de las compañías aéreas que las tuvieran asignadas que, de modo injustificado, implique restricciones excesivas para otros operadores en detrimento de la libre competencia y en perjuicio, finalmente, de los legítimos intereses de consumidores y usuarios y que puedan aplicarse durante la temporada de invierno 2001-2002.

Con las previsiones incluidas en el citado Real Decreto-Ley se pretende reforzar la posición jurídica del poder público responsable dotándole del mínimo de instrumentos legales, tanto de carácter organizativo como sancionador, sobre la determinación de las clases, sobre la capacidad y sobre la coordinación de los Aeropuertos de Interés general a efectos de lo previsto en el Reg.95/93, así como sobre la supervisión de la asignación de las franjas horarias y su adecuado cumplimiento. Asimismo, se establece la tipificación de las infracciones administrativas y sanciones por el uso indebido de franjas horarias, en consonancia con la posición mantenida por la delegación española en el ámbito de los órganos de la Unión Europea de mejora de la eficacia de la gestión de las franjas aéreas frente a una pura ampliación de las infraestructuras aeroportuarias.

*En 2003 la legislación aeronáutica ha sido adaptada de forma expresa a la Constitución*

Recientemente la legislación aeronáutica ha sido adaptada, de forma expresa, a la Constitución Española mediante la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. Por primera vez, en el ámbito aeroportuario existe una norma general con rango de ley posterior a la Constitución.

A diferencia de la nueva normativa portuaria que se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados, la nueva Ley, tal como ha venido sucediendo anteriormente, se centra en la seguridad aérea y, especialmente, en los aspectos disciplinarios.

Con las modificaciones que la citada ley establece continúan siendo de aplicación la Ley 48/1960, de 21 de junio, sobre Navegación Aérea en especial los artículos 43 y 44, la Ley de 2 de noviembre de 1940 sobre aeropuertos, Real Decreto 2858/81, de 27 de noviembre, de calificación y gestión de los aeropuertos civiles y Real Decreto Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades en materia de aviación y los artículos no derogados del RDL15 /2001.

<sup>106</sup> Reconocido expresamente en el punto 7 del documento donde se recogen las conclusiones alcanzadas por el Consejo de Transportes y Telecomunicaciones celebrado en Luxemburgo el día 16 de octubre de 2001.

<sup>107</sup> Convalidado por el Congreso de los Diputados por Resolución de 22 noviembre 2001.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

A nuestros efectos, debe destacarse que contiene un artículo de carácter general, el artículo 9, dedicado a la construcción y planificación de sistemas aeroportuarios. En este se ordena, tal como se ha ido aplicando hasta la fecha, que:

- a) La construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea, así como la puesta en funcionamiento y clausura de los mismos, requerirán autorización del Ministerio de Fomento, previo informe favorable del Ministerio de Defensa.
- b) La construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las Comunidades Autónomas y la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas.

Como es habitual se establece la técnica del informe previo de carácter vinculante de la Administración del Estado y se ordena que el informe previsto en el párrafo anterior tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, y se emitirá, previa consulta al CIDETRA<sup>108</sup>, en el plazo de seis meses, transcurridos los cuales sin haberse evacuado, se entenderá que tiene carácter favorable.

- c) Para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los helipuertos de competencia de las Comunidades Autónomas, se requerirá únicamente el certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada emitido por la Dirección General de Aviación Civil previo informe vinculante del CIDETRA.

La LSAe, también, deroga los artículos del RDL 15/2001 dedicados a los aspectos sancionadores<sup>109</sup> en el uso de las franjas horarias, sustituyéndolos por una normativa más estructurada.

En resumen, hasta la LSAe la normativa reguladora de los aeropuertos civiles ha sido fundamentalmente de rango administrativo, con una amplia incidencia de Tratados Internacionales que regulaban el tráfico comercial y la seguridad y, a partir de 1985, integran el derecho derivado de la Unión Europea.

También esta incidiendo el proceso de liberalización del transporte aéreo que

<sup>108</sup> Comisión Interministerial entre que Defensa por y Transportes.

<sup>109</sup> Artículos 3, 4, 5 y 6.

Línea Lanzarote 2001-2004

*La gestión directa por el Estado ha sido el modelo tradicional en España para las infraestructuras aeroportuarias*

se está produciendo en nuestros días en el ámbito de la Unión Europea. Por ello, antes de estudiar la relación entre las competencias portuarias y, especialmente aeroportuarias, y de ordenación del territorio se van a exponer, brevemente, las modificaciones que se están produciendo en España y la Unión Europea en materia de gestión de infraestructuras aeroportuarias.

## **2.D.- La Gestión de los aeropuertos: Nuevas formas de gestión**

Como se ha señalado, el modelo de gestión directa por la Administración del Estado ha sido el tradicional en España para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias, que incluso ha sido recogido en algunos Estatutos de Autonomía como criterio de delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Hasta la fecha la gestión de la demanda aeroportuaria se ha realizado por la Administración del Estado, bien directamente, bien a través de los Entes Públicos creados al efecto.

En efecto, en un primer momento, los aeropuertos se gestionan directamente por la Administración del Estado, de forma unificada. Posteriormente, el sistema, que sigue unificado, se articula, para darle más flexibilidad presupuestaria, de personal y de contratación como Organismo Autónomo, bajo la denominación de Aeropuertos Nacionales.<sup>110</sup> Este Organismo administra todos los aeropuertos, con una gran intervención de la Administración del Estado y en un entorno donde existen múltiples convenios bilaterales donde se restringe la competencia en el sector aéreo, para proteger a las empresas nacionales y donde existe una posición dominante en cada país de las empresas públicas que aseguran la prestación adecuada del servicio.

En esa misma línea de gestión pública centralizada de los aeropuertos por la Administración del Estado con la máxima flexibilidad posible, se transforma el Organismo Autónomo en una Entidad Pública Empresarial, que se constituyó conforme al Real Decreto 905/1991, de 14 de junio<sup>111</sup>, por el que se aprobaba el Estatuto<sup>112</sup> del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>113</sup>. Como sucede, en general, en otras Entidades Públicas Empresariales, existe un Consejo de Administración, designado por el Ministro de Fomento. No existe la descentralización que, tradicionalmente, ha existido en el ámbito portuario.

<sup>110</sup> Un primer paso en esta línea fue el Real Decreto de 15 de octubre de 1982.

<sup>111</sup> Modificado por diversos Reales Decretos, entre los que pueden citarse el 2825/1998, 23 de diciembre; 1711/1997, de 14 de noviembre y 1993/1996, de 6 de septiembre.

<sup>112</sup> En los términos previstos en el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de los Presupuestos Generales del Estado para 1990.

<sup>113</sup> Citado en adelante como AENA.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*



AENA gestiona en España una red de 47 aeropuertos y un helipuerto, el de Ceuta, por los que pasaron el año 2002 más de 143 millones de pasajeros. En su página web se califica como la mayor organización aeroportuaria del mundo y líder en número de pasajeros y aeronaves.

Mediante la centralización que se ha seguido se ha conseguido una solidaridad entre los diversos aeropuertos y ha permitido la mejora de los mismos, afectando los ingresos que producen.

Sin embargo, debe destacarse que esta fórmula de organización no es habitual en los países de nuestro entorno, donde existe un mayor grado de descentralización, por lo que no sería de extrañar que en las próximas legislaturas se plantearan nuevas fórmulas de organización más descentralizadas, dado el nivel que ha conseguido el sistema aeroportuario español, y plantear la personificación de los aeropuertos más relevantes, si se soluciona satisfactoriamente la relación con las Comunidades Autónomas.

En otros países es muy frecuente la constitución de sociedades, con personalidad separada, para la financiación y gestión de los aeropuertos y la intervención de Administraciones y Corporaciones más cercanas al territorio y los ciudadanos, como en Estados Unidos donde existe un predominio de la gestión por las instancias locales, incluidos los Condados; la presencia de los Land en Alemania y la decisiva intervención de las Cámaras de Comercio e Industria en Francia, donde de un sistema de r egie a partir de 1945 se pasa a un sistema de concesiones que se otorgan a las citadas Cámaras. En una mayoría de países se est an produciendo procesos de privatización de la gestión de las infraestructuras aeroportuarias.

Este proceso encontrará en España una dificultad adicional, ya que en diversos Estatutos de Autonomía<sup>114</sup>, entre los que se incluye el de Canarias, se señala que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en los aeropuertos con calificación de Interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa, y por tanto, el cambio de gestión podría comportar el cambio de titularidad de la competencia para la ejecución de la legislación del Estado. Por ello, el cambio de la forma de gestión podría significar el cambio de Administración competente.

Sin embargo, este modelo se va viendo superado por los hechos en España y el Real Decreto 2825/1998, de 23 de diciembre, prev e la posibilidad de encomendar a empresas privadas la libre gestión de ciertos servicios aeroportuarios.

Esta tendencia se ha consolidado y la Ley 53/2002, de 30 de diciembre,<sup>115</sup> da

<sup>114</sup> Cataluña, artículo 11,8, País Vasco, artículo 12,8, Andalucía, artículo 17,7, Valencia, artículo 33,7.

<sup>115</sup> De medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, artículo 100.

LIFE Lanzarote 2001-2004

nueva redacción al artículo 43 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea. En dicho artículo, en su redacción primitiva, se ordenaba que las Corporaciones Locales podían construir o participar en la construcción de los aeropuertos públicos, sometiéndose a las condiciones que previamente fijase el Ministerio del Aire. En su caso, podían conservar la propiedad de los mismos y participar en los resultados de su explotación en la forma que reglamentariamente se estableciese.

En la nueva redacción se ordena que las Administraciones públicas territoriales y las personas y entidades particulares nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, deben obtener una autorización previa, de acuerdo con las condiciones que determine el Ministerio de Fomento, para construir o participar en la construcción de Aeropuertos de Interés general.

En tales casos, podrán conservar la propiedad del recinto aeroportuario y participar en la explotación de las actividades que dentro del mismo se desarrollen en los términos que se establezcan.

*Actualmente se promocionan en España 3 aeropuertos por la iniciativa privada*

AENA, en la actualidad está construyendo y poniendo en desarrollo desde 1999 los aeropuertos de León, La Gomera, Logroño y Albacete y el helipuerto de Ceuta. Simultáneamente se están promocionando por la iniciativa privada tres aeropuertos: Ciudad Real<sup>116</sup>, Murcia<sup>117</sup> y Castellón<sup>118</sup>, calificados de interés general. Ya cuentan con la aprobación de estudio medioambiental de la Secretaría General de Medioambiente.

El primero se pretende que esté operativo en 2005. El de Murcia pretende complementar al militar de San Javier. Son promotores el Gobierno de la Región y un consorcio privado formado, entre otros socios, por Sacyr y el Grupo Fuentes (El Pozo). El de Castellón, promovido por la Comunidad Autónoma y la Diputación está en curso licitación desde junio de 2003.

Por ello, el modelo que se ha conocido hasta el momento está cambiando. Se ha producido una modificación en la forma de promoción con los aeropuertos de promoción privada, y en los próximos años empezarán a operar aeropuertos promovidos por la iniciativa privada en colaboración con las autoridades regionales. No es descartable que, a medio plazo, también se modifiquen las fórmulas de gestión de los aeropuertos ya consolidados y con mayor tráfico.

<sup>116</sup> Autorizado por Orden FOM 3237/2002, de 18 de diciembre.

<sup>117</sup> Autorizado por Orden FOM 1252/2003, de 21 de mayo.

<sup>118</sup> Autorizado por Orden FOM 509/2002, de 22 de febrero. Mediante acuerdo adoptado por el Gobierno Valenciano, en su reunión del día 5 de noviembre de 2002, se autorizó la suscripción de un Convenio Marco entre el Presidente de la Generalitat y el presidente de la Diputación Provincial de Castellón para la aportación de suelos y para la constitución de una sociedad mercantil, en forma de responsabilidad limitada, con la denominación Aeropuerto de Castellón, S. L. (D. O. de la Generalitat de 7 de noviembre de 2002, nº 4373, página 27.778).

En consecuencia, la fórmula de actuación para la relación del aeropuerto con el territorio basada en una coordinación por parte de la Administración del Estado con las otras Administraciones Territoriales es, ya, notoriamente insuficiente. Hasta el momento ha existido una autolimitación de las competencias por parte de la Administración del Estado, pero a partir de este momento por la mayor participación de la iniciativa privada, también deberán tomarse en consideración los intereses de los inversores privados, y, respecto a los mismos, deberán dejarse ejercitar las competencias de ordenación del territorio por las otras Administraciones Territoriales, diferentes de la Administración del Estado.

Es muy significativo que en el Pliego de Condiciones de Licitación del Aeropuerto de Castellón se establezca que una de las obligaciones del adjudicatario es solicitar la tramitación para la adaptación del correspondiente Plan Director de la instalación.

En el modelo de organización seguido en España se han concentrado, también, en AENA las competencias para la aplicación del Reg.95/93 sobre franjas horarias. Mediante el RDL 15/2001 se han clasificado<sup>119</sup> los Aeropuertos de interés general españoles a los efectos del Reg.95/93. Asimismo se ha establecido que corresponde a AENA, por delegación del Ministro de Fomento revocable por Orden ministerial, determinar la capacidad disponible para la asignación de franjas horarias para el movimiento de las aeronaves. AENA designa la persona o personas encargadas de la coordinación en aeropuertos coordinados o totalmente coordinados para la fijación de las citadas franjas horarias en los términos previstos por el Reg.95/93 anteriormente citado.

La Dirección General de Aviación Civil supervisa el procedimiento de asignación de franjas horarias, así como la utilización por las compañías aéreas de las franjas asignadas. Para ello, la Dirección General de Aviación Civil puede acceder a los sistemas de información implantados por AENA para coordinar y controlar la programación de los movimientos de las aeronaves y recabar toda la información que resulte pertinente del coordinador designado y de las compañías aéreas

En consecuencia, se están produciendo, en el ámbito interno, cambios cualitativos en la gestión de la demanda de los aeropuertos. Por una parte, se está dando entrada a la iniciativa privada, normalmente en colaboración con otras Administraciones Públicas generalmente Corporaciones Locales, y por ello, en unos años, existirán aeropuertos con financiación privada con la

<sup>119</sup> El Ministerio de Fomento, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil, previo informe de AENA, y realizados los trámites previstos en los artículos 3 y 6 del Reg.95/93, podrá incorporar o excluir aeropuertos de interés general de la lista de aeropuertos coordinados y totalmente coordinados, así como modificar la categoría de cualquiera de los aeropuertos ya incluidos dentro de la citada lista.

### *III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Se están produciendo cambios cualitativos en la gestión de la demanda de los aeropuertos*

*Línea Lanzarote 2001-2004*

*Se ha producido una liberalización en el sector de las compañías aéreas y no existe monopolio para la prestación de servicios aéreos*

necesidad de maximizar sus tráficos. Por otra parte, se ha producido una liberalización en las compañías aéreas, y en los últimos meses se está produciendo la consolidación de las líneas aéreas de bajo coste que están compitiendo y ganando mercado no sólo a las líneas aéreas tradicionales, sino también al tráfico *charter*, lo que está variando los modos tradicionales de turismo. Además se aplican en los Aeropuertos de Interés general, entre los que se incluye el de Lanzarote, los procedimientos establecidos en el Reg.95/93.

Por otra parte, se ha producido una liberalización en el sector de las compañías aéreas y ya no existe monopolio para la prestación de servicios aéreos. La distinción tradicional de las compañías entre vuelos regulares y *charter* se está difuminando con la aparición de nuevas compañías que, mediante una drástica reducción de costos y de los servicios que ofrecen al pasajero, están reduciendo de forma sustancial las tarifas y los hábitos turísticos, de forma que están ganando, también, mercado respecto a los paquetes comercializados por touroperadores. Estas nuevas compañías de bajo costo operan en aeropuertos de segundo nivel, de los que obtienen ayudas para incrementar sus tráficos que están siendo examinados por las instituciones de la Unión Europea, como está sucediendo con Ryanair en Estrasburgo y Charleroi.

Estos cambios, que son estructurales, implican que el modelo de regular la demanda aeroportuaria en base a una relación entre un Ente Público y una compañía aérea pública ha quedado obsoleto. A escala internacional se está produciendo ya competencia entre los aeropuertos para captar tráficos, y esta situación tan pronto entren en funcionamiento los nuevos aeropuertos promovidos con iniciativa privada se producirá en España.

Por la importancia de la gestión de la demanda aeroportuaria, en relación con la ordenación del territorio y la sostenibilidad, hay que poner en funcionamiento nuevas formas de relación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Ante estos cambios cualitativos habrá que modificar el modelo de relación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y Cabildos respecto a la gestión de la demanda aeroportuaria y el modelo de ordenación del territorio.

Antes de pasar al estudio de las formas en la que están reguladas en la legislación estatal las relaciones entre las competencias sectoriales en materia de puertos y aeropuertos con las autonómicas y locales de ordenación del territorio, conviene resumir la política de la Unión Europea en materia de transportes e infraestructuras portuarias y aeroportuarias, ya que cualquier proposición que se hagan esta materia deberá partir de la importante labor liberalizadora que se está realizando en el marco de la Unión Europea.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

## 2.E.- La incidencia de la Política de Transporte de la Unión Europea

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea<sup>120</sup> estableció entre las acciones que la Comunidad debía llevar a cabo para alcanzar los objetivos definidos en su artículo 2<sup>121</sup>, el establecimiento de una política común<sup>122</sup> en el sector de los transportes.<sup>123</sup>

Aunque el antiguo artículo 74 del TCEE establecía una política común de transportes, los progresos fueron lentos y fundados en sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo que tuvieron un cambio cualitativo a partir de 1985<sup>124</sup>.

La sentencia del Tribunal, unida al compromiso de la Comunidad para alcanzar el objetivo del Mercado Único para finales de 1992, dieron finalmente un impulso político que se tradujo en una serie de progresos en un amplio frente, entre el que destaca la liberalización de los distintos modos de transporte y la planificación de una red transeuropea de transportes integrada.

Como señaló la Comisión, Europa contaba con un Mercado único, pero se trataba de un mercado cuyas posibilidades se veían limitadas por la disparidad de las estructuras de transporte, energía y telecomunicaciones. Éstas se concibieron y construyeron según las necesidades de los Estados en una época en que las economías dependían unas de otras mucho menos que en la actualidad.

Por ello, desde el programa incluido en el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior de 1985, se intensificaron las actuaciones en materia de política de transportes en la Unión Europea, en el ámbito de los transportes por carretera, ferrocarril, marítimo y aéreo<sup>125</sup>.

<sup>120</sup> Tratado de 25 de marzo de 1957.

<sup>121</sup> Artículo 2 TCEE, en su redacción original: "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran."

<sup>122</sup> Política que se definía en los antiguos artículos 75 a 84 del TCEE.

<sup>123</sup> Antiguo artículo 74 TCEE: "los Estados miembros perseguirán los objetivos del presente Tratado, en la materia regulada por el presente Título, en el marco de una política común de transportes". En el artículo 61.1 del TCEE, se ordena que: "La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes".

<sup>124</sup> Cuando el Tribunal de Justicia estimó de manera parcialmente favorable una demanda contra el Consejo de Ministros interpuesta por el Parlamento Europeo en relación con la política de transportes. El Tribunal falló que el Consejo había infringido las normas del Tratado sobre la libertad de prestación de servicios internacionales de transporte.

Lije Lanzarote 2001-2004

*La Unión Europea se ha trazado el objetivo de poner en práctica un sistema de movilidad sostenible*

La Comisión ha ido publicando, para cada uno de los modos de transporte, planes para lograr la apertura de los mercados y obtener una mejor coordinación con las otras políticas, muy en especial con la de medio ambiente. Estos planes se han concretado en normas jurídicas. Las que hacen referencia a la gestión de la demanda del transporte aéreo se exponen posteriormente<sup>126</sup>.

En la actualidad, debe destacarse el *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* <sup>127</sup>. Se ha establecido el objetivo de poner en práctica un sistema de movilidad sostenible. Concepto que se utiliza para denominar una organización de los transportes que optimice el consumo de energía, los plazos, los trayectos y las condiciones de transportes y que se materializa en una política de mejor imputación de los costes al transportista y, en cuanto sea posible, el transporte combinado y la interoperabilidad. En él se propone un programa de 60 medidas que permitirá desvincular gradualmente el crecimiento del transporte y el del PIB, tal como se recomienda en la Estrategia de Desarrollo Sostenible acordada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001.

En el ámbito del transporte aéreo se pretende conciliar su crecimiento con las políticas de protección del medio ambiente. En estos tiempos de mercado único y de moneda única, se señalaba que seguía sin existir un "cielo único" en Europa. La Unión Europea adolecía de una fragmentación excesiva de sus sistemas de gestión del tráfico, que amplía los retrasos de los vuelos, generaba un despilfarro de combustible y constituía una desventaja para la competitividad de las compañías europeas. Así pues, estimaba que era imperativo aplicar hasta el año 2004 un conjunto de propuestas concretas para crear una regulación comunitaria del tráfico aéreo e instaurar una cooperación eficaz tanto con las autoridades militares como con Eurocontrol.

Esta organización del cielo europeo entendía que debía completarse con una política para que la extensión inevitable de las capacidades aeroportuarias, sobre todo como consecuencia de la ampliación, quede estrictamente supeditada a una nueva reglamentación sobre la disminución de los efectos nocivos causados por el ruido y la contaminación de los aviones.

Como complemento, plantea medidas para mejorar los desplazamientos intermodales y controlar el crecimiento del transporte aéreo, que debe responder a problemas acuciantes de aceptabilidad, especialmente por parte

<sup>125</sup> El primer Libro Blanco de la Comisión sobre el curso futuro de la política común de transportes se publicó en diciembre de 1992 y su objetivo principal fue la apertura del mercado del transporte.

<sup>126</sup> A partir de pagina 137.

<sup>127</sup> *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. (COM 2001 370 final.). Estrategia Territorial Europea ISBN 2-828-7654- 3. 1999.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

de los vecinos de los aeropuertos que padecen la contaminación sonora del tráfico. La instauración de medidas destinadas a reducir las emisiones sonoras y gaseosas del transporte aéreo, el Libro Blanco juzga que es un requisito imprescindible para que prosiga el crecimiento del sector. Pero, añade que se trata de un ejercicio difícil, ya que en este ámbito el margen de maniobra de la Unión Europea es escaso: en efecto, deben tenerse en cuenta los compromisos internacionales suscritos por los Estados miembros en el marco de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Se propone mejorar, en consecuencia, la utilización más eficaz de las capacidades aeroportuarias por lo que se propone una modificación del Reg.95/93 que regula la asignación de las franjas horarias en los aeropuertos, como así ha hecho la Comisión. Se destaca en el Libro Blanco que es necesario garantizar una planificación coherente de las capacidades del espacio aéreo y de los aeropuertos. La actividad aeroportuaria que constituye el derecho de aterrizar o despegar a una hora concreta de un aeropuerto congestionado debe ponerse en correlación con la capacidad disponible en el espacio aéreo. Pasada la primera etapa, se proponía que la Comisión presentara en el año 2003 (tras un nuevo estudio y una consulta de las partes interesadas) una nueva revisión del sistema de atribución de las franjas horarias, para aumentar el acceso al mercado teniendo en cuenta la necesidad de reducir las incidencias medioambientales en los aeropuertos comunitarios. A partir del citado Libro Blanco en el ámbito de la Unión Europea, en los documentos de reflexión, se está planteando la necesidad de coordinar la normativa de distribución de franjas horarias con una política coherente de medio ambiente.

Por ello, al igual que hemos visto, sucedió con el concepto de sostenibilidad y de desarrollo sostenible la idea de ligar la gestión de la demanda aeroportuaria con otras políticas ya va teniendo acceso a los documentos de reflexión de la Unión Europea y a las propuestas normativas que ha presentado la Comisión. En este contexto, sería totalmente congruente que los órganos de las Administraciones Públicas que tienen asignada la política de ordenación del territorio, en el ámbito insular, solicitaran por la vía de la cooperación administrativa que en los órganos que deben aplicar el Reg.95/93 se tome en consideración el hecho insular para la gestión de la demanda aeroportuaria.

Dicho Plan ha sido objeto de revisión y a lo largo del año 2003, se ha constatado que los Proyectos en general van con retraso y en el pasado Consejo Europeo de Salónica se le ha dado un nuevo impulso político, revisando los proyectos, estableciendo un plan a corto o medio y largo plazo y ratificando el objetivo del principio de movilidad sostenible.

Simultáneamente el Tratado de la Unión Europea<sup>128</sup>, que entró en vigor en noviembre de 1993, fijaba como objetivos oficiales de la UE la creación de las Redes Transeuropeas de Transporte, Energía y Telecomunicaciones.

### *III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*En la Unión Europea se propone regular la asignación de las franjas horarias en los aeropuertos*

Lije Lanzarote 2001-2004

*En Europa se acomete un ambicioso Plan para la mejora de las redes transeuropeas*

El Consejo Europeo de Essen, de diciembre de 1994, le dio un impulso político y acordó considerar prioritarios a catorce proyectos de transporte de interés común. Los distintos proyectos estaban concebidos para que encajasen en un plan de conjunto<sup>129</sup>.

Se ha recogido en los Tratados el objetivo de la Comunidad de contribuir a la creación y al desarrollo de redes transeuropeas de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía. Estas redes se insertan en el objetivo general de la cohesión económica y social y persiguen, entre otros, el fin de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad. A tal efecto parten de la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales.

A nuestros efectos, debe destacarse el concepto de autopista marítima que se está aplicando en el ámbito de la Comunidad Europea, y que abre nuevas perspectivas para una mayor eficacia en la gestión del modo de transporte marítimo y su conexión con otros modos de transporte.

Por la magnitud de los proyectos, afectan a una amplia variedad de normas, en especial en relación con la financiación comunitaria que reciben. La Comisión informa periódicamente de los avances realizados. El último informe ha sido presentado al Consejo Europeo de Salónica, que ha dado un importante impulso político las nuevas redes <sup>130</sup>.

Por tanto, en el ámbito de la Unión Europea en la actualidad se está realizando

<sup>128</sup> El 7 de febrero de 1992 se firmó, entre los Estados Miembros, el Tratado de la Unión Europea, Instrumento de Ratificación del 29 de diciembre de 1992. En dicho Tratado se produce un cambio cualitativo recogiendo en los Tratados originarios los importantes avances producidos en la Comunidad desde 1985, como consecuencia del Libro Blanco del Mercado Interior y de los avances producidos en el ámbito monetario. Por ello, se modifican una parte sustancial de los artículos del TCEE.

La nueva redacción del artículo 3 del TCEE recoge las acciones de la Comunidad para alcanzar los fines y objetivos mencionados en el artículo 2 anteriormente citado. Asimismo reitera, en el apartado f, la necesidad de realizar una política común en el ámbito de los transportes, añadiendo en el apartado n), con el mismo rango que la política común de transporte, que deberá realizarse una acción de fomento de la creación y del desarrollo de Redes Transeuropeas.

Estos principios generales, de gran importancia, se consiguió que se concretasen en artículos separados. Así en el Título XII, en el artículo 129 B se establece que para permitir participar plenamente en los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de RT en los sectores de las infraestructuras de transporte.

<sup>129</sup> En el ámbito del transporte estas prioridades se materializa en la decisión del Consejo y del Parlamento Europeo de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red otras Europea del transporte.

<sup>130</sup> Puede consultarse el último informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las citadas Redes Transeuropeas publicado el 7 de agosto de 2003, Com (2003) 442 final.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*



un ambicioso Plan para la mejora de las redes transeuropeas y simultáneamente se está aplicando, en los diferentes modos de transporte, el concepto de movilidad sostenible mediante acciones concretas que se van a examinar en el apartado dedicado al aeropuerto de Lanzarote.

## **2.F.- La relación de las competencias estatales en materia de puertos y aeropuertos y las de ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y turismo del Gobierno Regional, Cabildo y Municipios. La óptica estatal**

### **a) Introducción: Las competencias afectadas**

Una vez que se ha examinado la normativa que regula la gestión de la demanda aeroportuaria por la Administración del Estado, y los programas que tiene en curso la Unión Europea se va a describir, desde la óptica de la legislación del Estado, la relación entre las competencias estatales y las de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas.

Como ya se ha señalado, se ha trasladado a la ordenación del territorio la problemática que existía en las relaciones entre las licencias municipales y las grandes obras de infraestructura. El problema se ha planteado, por el momento, respecto a la ubicación de los aeropuertos en el territorio y a la ampliación de las obras de infraestructura ya construidas.

Por ahora, no se ha planteado la relación entre la gestión de demanda de las infraestructuras aeroportuarias y la ordenación del territorio, aun cuando ya hemos visto que es una cuestión que se está empezando a plantear en la Unión Europea.

El estudio de cómo se ha ido desarrollando la relación entre las competencias de la Administración del Estado en materia aeroportuaria y las competencias de ordenación del territorio nos pueden dar las pautas de solución del problema planteado. Por ello, se hace una exposición cronológica de la solución que ha sido refrendada por el Tribunal Constitucional y que ha tenido acogida, recientemente, en normativa estatal general con rango de ley.

La integración en el territorio de la construcción o ampliación de un aeropuerto es un claro ejemplo de competencias concurrentes. Por un lado, el Estado tiene las competencias exclusivas sobre Puertos y Aeropuertos de Interés general<sup>131</sup>; por otro lado la Comunidad Autónoma y los Cabildos tienen las competencias, también exclusivas, sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y turismo, entre otras.

Se trata, en general, de dos competencias exclusivas que se proyectan sobre un mismo ámbito territorial. Además, no puede olvidarse que los Ayuntamientos tienen importantes competencias sobre urbanismo razón por la

<sup>131</sup> Artículo 149.1.20 CE.

**Life Lanzarote 2001-2004**

*La concurrencia de competencias sobre un mismo espacio obliga a buscar fórmulas para su concreta articulación*

cual se produce también una concurrencia de competencias cuya problemática debe ser analizada.

En unos casos, se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio por el Estado puede afectar a todo el territorio de la nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con: a) la potestad de planificación de la actividad económica general<sup>132</sup>; b) con la titularidad del dominio público estatal<sup>133</sup>, titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección<sup>134</sup>; o c) la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir, también, con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material<sup>135</sup>.

Lo mismo ocurre en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre a) defensa<sup>136</sup>, b) puertos y aeropuertos<sup>137</sup>, c) ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma<sup>138</sup>, d) obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma<sup>139</sup>, etcétera.

#### **b) La doctrina del Tribunal Constitucional**

Como ya hemos señalado<sup>140</sup>, en todos estos casos el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico. De aquí que el Tribunal Constitucional<sup>141</sup> venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico. Así se ha reiterado en Sentencias que han afectado a diversas políticas sectoriales.<sup>142</sup>

<sup>132</sup> Art. 131.1 CE.

<sup>133</sup> Art. 132.2 CE.

<sup>134</sup> STC 149/1991 F 1 (RTC 1991,149).

<sup>135</sup> STC 61/1997 F 5 (RTC 1997,61).

<sup>136</sup> Art. 149.1.4 CE.

<sup>137</sup> Art. 149.1.20 CE.

<sup>138</sup> Art. 149.1.21 CE.

<sup>139</sup> Art. 149.1.24.

<sup>140</sup> A partir de pag. 55.

<sup>141</sup> SSTC 113/1983 y 77/1984 RTC 1983,113 y 1984 77 respectivamente.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

Ahora bien, es precisamente esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio lo que obliga a buscar las fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación.

Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación.

Por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere<sup>143</sup>, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal.

Por otro lado, este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas. De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio<sup>144</sup> es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio.

Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales

<sup>142</sup> Se trata, en definitiva, de una cuestión sobre la que reiteradamente se ha tenido que pronunciar el Tribunal Constitucional en precedentes procesos: la que suscita la concurrencia en un mismo espacio físico situado en el territorio de una Comunidad Autónoma de competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos SSTC 77/1984, de 3 de julio, puertos; 56/1986, de 13 de mayo, defensa; 227/1988, de 29 de noviembre, plan hidrológico; 149/1991, de 4 de julio, costas; 36/1994, de 10 febrero, Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, Ley del Suelo; 40/1998, de 19 de febrero, puertos de interés general; 164/2001, de 11 de julio, régimen del suelo y valoraciones; 68/1984, de 11 de junio de 1984, aeropuertos.

<sup>143</sup> Para ello se partirá de la doctrina del Tribunal Constitucional resumida en la Sentencia 2002/204 del Tribunal Constitucional de 31 de octubre, en materia de aeropuertos y de las competencias de AENA. También se recoge la doctrina reseñada en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió varios recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, que trató buena parte de las cuestiones que se plantean en dicho recurso en relación con el art. 166 de la Ley 13/1996, reiterando, a su vez, la doctrina de precedentes Sentencias.

<sup>144</sup> STC 149/1991, F. 1 b).

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*Lije Lanzarote 2001-2004*

*Para integrar competencias concurrentes se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación*

LIFE Lanzarote 2001-2004

supuestos, este Tribunal ha señalado que "la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente"<sup>145</sup> y que "el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma"<sup>146</sup>.

Asimismo, en la STC 149/1991 se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio "no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio", siendo legítimo tal condicionamiento cuando "el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse". Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados<sup>147</sup>.

*Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace porque subyace un interés general*

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:

- a) La concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial,
- b) Cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, y
- c) Cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera.

Esta es la doctrina del Tribunal Constitucional que, como vamos a ver a continuación, es aplicable para la definición del lugar de construcción de un aeropuerto o puerto y para determinar las características de posibles ampliaciones. Esta doctrina se ha ido incluyendo en la normativa sectorial estatal y en la normativa urbanística.

Sin embargo, por el desarrollo que se está realizando de la normativa de ordenación del territorio, entendemos que debe ser objeto, también, de desarrollo ya que una vez ejercitadas, en tiempo y forma, en cooperación con la Administración del Estado, las competencias en materia de ordenación del territorio el Estado no pueden desconocer las opciones en ella ejercitadas. En

<sup>145</sup> STC 77/1984, F. 3.

<sup>146</sup> STC 56/1986, F. 3 RTC 1986 56.

<sup>147</sup> F. 1 b); en el mismo sentido, STC 36/1994 F3.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

efecto, si se define un modelo de desarrollo en la normativa de ordenación del territorio, la Administración del Estado no puede desconocerlo en la normativa sectorial que dicte, y cualquier modificación, o actuación incongruente, deberá estar debidamente motivada y fundamentada. Esta es una cuestión sobre la que tendrá que definirse en el futuro el Tribunal Constitucional.

A continuación se exponen las principales normas sectoriales en las que se ha plasmado esta doctrina.

**c) La legislación estatal: Los precedentes urbanísticos y sectoriales: Ferrocarriles y carreteras**

Una vez expuesta la doctrina del Tribunal Constitucional, se describe como se ha resuelto la cuestión en la legislación estatal.

El examen de la misma, desde 1978, demuestra que la realidad del reparto competencial establecido en el Bloque de Constitucionalidad ha sido asumida por el Estado con mucha lentitud y, principalmente, como consecuencia de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Todavía la Ley del Suelo del 1992<sup>148</sup> preveía un Plan Nacional de Ordenación que establecería las grandes directrices territoriales<sup>149</sup>, que vincularían a las Administraciones Públicas<sup>150</sup>, correspondiendo su formulación al antiguo Ministerio de Obras Públicas<sup>151</sup> y su aprobación a las Cortes Generales.<sup>152</sup>

Todos estos artículos de la Ley del Suelo de 1992 carecían de apoyatura competencial y fueron declarados nulos por la STC 61/1997 de 20 de marzo<sup>153</sup>. El Tribunal Constitucional determinó que el Estado carece de competencias generales sobre ordenación del territorio insistiendo en la doctrina que ya había establecido en la STC 149/1991.

Una vez bloqueada por la doctrina del Tribunal Constitucional la posibilidad de regular por el Estado, con carácter general, la ordenación del territorio, tanto la legislación urbanística como la legislación sectorial del Estado ha acudido a la técnica del informe vinculante por parte de la Administración del Estado, de forma que se considera que el interés prevalente en el ámbito sectorial concreto es el del Estado.

Esta técnica, que ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, se empezó a aplicar en el ámbito urbanístico para resolver la tensión que existía entre las

<sup>148</sup> Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>149</sup> Artículo 66.

<sup>150</sup> Artículo 67.

<sup>151</sup> Artículos 107 y 112.

<sup>152</sup> Artículo 118.1..

<sup>153</sup> F 22.

LIFE Lanzarote 2001-2004

*El Estado puede, por acuerdo de Consejo de Ministros, hacer prevalecer sus competencias*

competencias estatales y las municipales en el ámbito de las grandes obras de infraestructura. La Ley del Suelo de 1976<sup>154</sup> permitía al Estado resolver las situaciones de conflicto por la vía del acuerdo del Consejo de Ministros cuando lo exigieran razones de urgencia o excepcional interés público. La STC 56/1986 estableció que esta previsión del artículo 180.2 era conforme a la Constitución.<sup>155</sup>

La Ley del Suelo de 1992, en su artículo 244, párrafos 2º y 3º<sup>156</sup>, estableció una previsión análoga a la del artículo 180.2 de la antigua ley de 1976.<sup>157</sup> La Ley 6/1998, de 3 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones los ha mantenido vigentes de modo expreso.<sup>158</sup>

Como se deduce de lo anterior, el Estado dispone de un instrumento en el ámbito urbanístico respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para hacer prevalecer sus competencias en caso de que no fuera posible el acuerdo con las otras Administraciones; este instrumento, que tiene carácter excepcional, es el acuerdo del Consejo de Ministros (<sup>159</sup>).

<sup>154</sup> La antigua ley del Suelo de 1976, en su artículo 180, párrafo 2º ordenaba:

2. "Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento conforme a la tramitación establecida en esta Ley".

<sup>155</sup> Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la sentencia de este Tribunal Constitucional nº 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución". "Estos criterios son aplicables a las facultades excepcionales reconocidas por el artículo 180.2 de la L.S. El Estado podrá ejercerlas en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos que señala el mismo artículo 180.2 de L.S., es decir, la urgencia y excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible ejercicio de las referidas competencias.

<sup>156</sup> Los citados párrafos fueron declarados conformes a la Constitución por la STC 61/1997 de 20 de mayo.

<sup>157</sup> El artículo 160.4.e) de la Ley de Acompañamiento a la L.P.G.E. para 1997 estableció expresamente que la cláusula de prevalencia contenida en los citados párrafos 2º y 3º del artículo 244 de la Ley del Suelo de 1992 eran aplicables al Gestor de Infraestructuras Ferroviarias.

<sup>158</sup> Disposición Derogatoria Única.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

Esta técnica, en paralelo, se fue desarrollando en las legislaciones sectoriales, a título de ejemplo, en el ámbito de los transportes, puede citarse la legislación de carreteras.

En el ámbito de las carreteras han sido frecuentes los conflictos en la aplicación de las competencias sectoriales de la Administración del Estado y las competencias de ordenación territorial y urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por ello, en norma con rango de Ley se reguló la forma de resolver estos conflictos a través de un informe vinculante a emitir por la Administración del Estado, y en caso de disconformidad elevando la decisión al Consejo de Ministros cuando las carreteras o variantes no estuvieran incluidas en el planeamiento urbanístico<sup>160</sup>. La Ley de Carreteras garantiza la prevalencia de la planificación estatal de nuevas carreteras no sólo frente a la planificación urbanística de los Ayuntamientos, sino también respecto a las Comunidades Autónomas<sup>161</sup>.

Esta regulación se fue extendiendo a otros sectores. La Ley 16/1987, de

<sup>159</sup> Cabe también emplear otros instrumentos como pueda ser, no el acuerdo, sino el informe vinculante.

<sup>160</sup> La Ley 25/1988, de Carreteras su artículo 10 ordenó:

1. Cuando se trate de construir carreteras o variantes no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente de los núcleos de población a los que afecten, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Administraciones Públicas informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada. En caso de disconformidad, que necesariamente habrá de ser motivada, el expediente será elevado al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación.

2. Acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente.

Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido departamento, se entenderá su conformidad con el mismo.

<sup>161</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1988, de 18 de marzo, declaró que este artículo 10 de la Ley de Carreteras es conforme a la Constitución. En su F.J. 14 ha establecido que en definitiva, la técnica arbitrada es plenamente conforme con la distribución de las competencias que concurren en el espacio físico objeto de planeamiento y sobre el que se traza una carretera estatal, pues asegura la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa concurrencia y no impone la subordinación de unos a otros.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*En el ámbito de las carreteras han sido frecuentes los conflictos entre el Estado y otras Administraciones*

*Ley Lanzarote 2001-2004*

Ordenación de los Transportes Terrestres, no estableció ningún mecanismo específico de cooperación ni de coordinación<sup>162</sup> con las otras Administraciones Territoriales en materia de planificación ferroviaria.

Para llenar esa laguna legal, el Reglamento ejecutivo de la Ley<sup>163</sup> estableció previsiones específicas en sus artículos 228.1 y 232.2. El artículo 232.2.2. del Reglamento preveía de forma sucinta la prevalencia de la planificación ferroviaria estatal frente a las Comunidades Autónomas<sup>164</sup>. A fin de darle el rango adecuado, y en una forma que ha sido frecuentemente utilizada, la Ley 2/1994 de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995 estableció en su artículo 74 que eran aplicables a los ferrocarriles los artículos 10 y 12 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

Esa fórmula de relación se ha ido extendiendo a otros sectores, entre ellos el de puertos y aeropuertos, con las lógicas adaptaciones para recoger las particularidades de cada sector.

En los sectores objeto de nuestro estudio, puertos y aeropuertos, se ha dado esta misma tendencia, pero destaca el carácter más estructurado, como es habitual, en la legislación de puertos y el superar la mera óptica urbanística para ir asumiendo el concepto de ordenación del territorio.

#### **d) Legislación estatal sectorial: Puertos y aeropuertos**

Como es habitual en esta materia, la legislación de puertos sistematizó la normativa vigente hasta el momento y fue sensible a los diferentes intereses en juego, aun cuando no satisfizo a todos ellos. Ha sido un precedente para la legislación que, posteriormente, se dictó para los aeropuertos.

##### i) Legislación en materia de puertos.

La Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante ha dedicado sus artículos 18 a 23 a la planificación, proyecto y construcción de puertos.

De acuerdo con el artículo 15 de dicha Ley, los puertos deben ser objeto del correspondiente Plan de Utilización de los Espacios Portuarios<sup>165</sup>. Estos Planes son los instrumentos mediante los cuales se define la zona de servicios o recinto portuario y se prevén a nivel muy general los diversos usos del suelo.

El artículo 18, de la citada Ley, ordena que los instrumentos de ordenación

*Los puertos deben ser  
objeto del  
correspondiente Plan de  
Utilización de los  
Espacios Portuarios*

<sup>162</sup> Entendemos la "coordinación" en el sentido de prevalencia de la planificación estatal.

<sup>163</sup> Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

<sup>164</sup> Resultaba dudoso que este artículo del Reglamento tuviese el rango necesario.

<sup>165</sup> Como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, dicho Plan es fundamentalmente un instrumento de delimitación del perímetro portuario o deslinde de la zona de servicio así como la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios (FJ34).



urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y se desarrollarán a través de un plan especial o instrumento equivalente. Las discrepancias de la Administración Portuaria con la Administración urbanística se resuelven mediante un informe del Consejo de Ministros con carácter vinculante.<sup>166</sup>

Este artículo de la Ley de Puertos, como los otros de idéntica materia que han sido impugnados en otros sectores, ha sido declarado conforme a la Constitución por la STC 40/1998 de 19 de febrero.<sup>167</sup>

En la nueva Ley de Puertos se perfeccionan los instrumentos de planificación.

La experiencia obtenida en el ámbito portuario ha sido trasladada, como en tantas otras cuestiones, a la regulación de los aeropuertos.

ii) Legislación en materia de aeropuertos: Extensión y límites de la competencia del Ministerio de Fomento.

*ii1.- El Plan Director de un aeropuerto.*

La regulación, desde la óptica estatal, de los instrumentos de coordinación entre las competencias sectoriales en materia de puertos atribuidas a la Administración del Estado y las competencias de ordenación del territorio, como se ha visto en el apartado anterior, se recogieron en la Ley General de Puertos, integrándolas dentro de un sistema.

Hasta la reciente LSAe la fórmula seguida, tras aprobación de la Constitución Española ha sido, en el ámbito aeroportuario, cuando se ha utilizado el rango de ley, incluir el mandato o bien en un Real Decreto Ley o bien utilizar otra norma o la ley que contiene las medidas de acompañamiento a los

<sup>166</sup> .La concreción de los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios debe realizarse a través de los planes especiales previstos en el artículo 18 de la Ley. La finalidad del artículo 18 es la de articular la coordinación con las Autoridades Urbanísticas; para ello se establecen las siguientes previsiones:

Los Planes Generales de Ordenación Urbana y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deben calificar la zona de servicio como "sistema general portuario".

El "sistema general portuario" se desarrollará mediante un Plan Especial. Este Plan Especial se tramita y aprueba por la Administración competente en materia de urbanismo.

En caso de desacuerdo respecto al contenido del Plan Especial entre la Autoridad Portuaria y la Autoridad Urbanística corresponde decidir al Consejo de Ministros mediante informe vinculante.

En cuanto al contenido, hay que resaltar que el Plan Especial debe incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar la conexión del puerto con los sistemas generales de transporte terrestre.

<sup>167</sup> FFJJ 38 y 39.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Las discrepancias de la Administración Portuaria con la urbanística las resuelve el Consejo de Ministros*

Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio. Lo cual debilita la armonía del conjunto.

La fórmula de planificación para los aeropuertos se incluyó en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, que estableció en su artículo 166,<sup>168</sup> un régimen análogo al establecido para los puertos en el artículo 18 de la Ley de Puertos. Se desarrolla por el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés general y su Zona de Servicio.

La STC 204/2002, de 31 de octubre, declara la constitucionalidad de los párrafos 1 y 2 del artículo 166 siempre que se interpreten como se señala en el Fundamento Jurídico 8<sup>169</sup>. Declara la inconstitucionalidad del párrafo 3, en cuanto excluye a las obras del aeropuerto del control municipal<sup>170</sup>, y por ello se le da nueva redacción en el artículo 101 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

El artículo 166 de la Ley 13/1996, que sigue vigente tras la LS Ae, ordena que el Ministerio de Fomento debe aprobar para cada aeropuerto un Plan Director, como así se ha hecho<sup>171</sup>. Las autoridades urbanísticas competentes deben aprobar un Plan Especial que no puede incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria. En caso de discrepancias decide el Consejo de Ministros mediante informe vinculante.

La regulación de los Planes Directores y de los Planes Especiales y los mecanismos de coordinación con la Autoridad Urbanística es casi igual a la regulación establecida en la Ley de Puertos para los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios y los Planes Especiales portuarios. No obstante, los Planes Directores de los Aeropuertos tienen mayor detalle que los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios e incluyen infraestructuras.

El Plan Director de un aeropuerto es un instrumento de planificación, de carácter aeroportuario y no urbanístico que define las actuaciones a desarrollar en el ámbito del aeropuerto, las etapas en las que se van a realizar y hace públicas las previsiones, a efectos de informar a las otras Administraciones Públicas y a los administrados de las actuaciones que pretende hacer el Estado.

El Plan Director define las grandes directrices de ordenación y desarrollo del

<sup>168</sup> Su apartado 3 ha sido modificado por el art. 101 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre.

<sup>169</sup> Sus razonamientos pueden examinarse a partir de la página 55.

<sup>170</sup> Sus razonamientos pueden examinarse a partir de la página 122.

<sup>171</sup> Mediante Orden de 14 de marzo de 2002, se aprobó el último de los aeropuertos tradicionales, el de Tenerife Sur.

aeropuerto hasta alcanzar su máxima expansión previsible y tiene por objeto la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto, en la que se incluirán<sup>172</sup>:

- a) Las superficies necesarias para la ejecución de las actividades de tráfico y transporte aéreos; estancia, reparación y suministro a las aeronaves; recepción o despacho de viajeros y mercancías; servicios a pasajeros y a las empresas de transporte aéreo; acceso y estacionamiento de vehículos, y, en general, todas aquellas que sean necesarias para la mejor gestión del aeropuerto.
- b) Los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y expansión del aeropuerto y que comprenderán todos aquellos terrenos que previsiblemente sean necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad aeroportuaria.
- c) Otros espacios para actividades complementarias.

Su contenido se estructura en varios capítulos que recogen los antecedentes del aeropuerto, su máximo desarrollo posible, y analizan el entorno del aeropuerto, su situación actual, la evolución previsible de demanda y las necesidades futuras y una ordenación de su desarrollo previsible. Su período de vigencia se establece en quince años, si bien se ordena una actualización, al menos, cada ocho años.

Los hitos fundamentales de su tramitación son los siguientes:

- i) Se redactan las propuestas de Planes Directores por AENA.
- ii) Se remiten a las Administraciones afectadas por el ámbito aeroportuario: Otros Departamentos, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, con el fin de recibir sus informes.
- iii) Previo informe preceptivo de la Dirección General de Aviación Civil, se aprueban por el Ministro de Fomento mediante Orden Ministerial que se publica en el Boletín Oficial del Estado.

El planeamiento urbanístico del Sistema General Aeroportuario se efectúa a través de Planes Especiales. El Plan Especial se formula, de acuerdo con las previsiones contenidas en el correspondiente Plan Director del aeropuerto, y se tramita y aprueba por la Administración urbanística competente, de conformidad con lo establecido con la legislación urbanística aplicable. Sin embargo, una vez realizados los actos de trámite e instrucción exigidos por la legislación urbanística que sea de aplicación, se da traslado, de nuevo, a AENA, del acuerdo de aprobación provisional del Plan Especial.

En el caso de que el traslado no se realice, o en el supuesto de que AENA se pronuncie negativamente sobre el contenido del Plan Especial, no se procede a la aprobación definitiva por la autoridad urbanística competente, sino que se

<sup>172</sup> En el art. 3 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, se enumera su contenido.

Línea Lanzarote 2001-2004

abrirá un período de consultas entre la Administración urbanística y el Ente Público. En el supuesto de persistir el desacuerdo durante un período de seis meses contados a partir del pronunciamiento negativo de AENA, corresponde al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante respecto de aquellos aspectos que afecten a la competencia exclusiva del Estado sobre los Aeropuertos de Interés general.

La Orden Ministerial de aprobación del Plan Director es recurrible en vía contencioso-administrativa, tanto por las otras Administraciones Públicas con interés en los efectos del Plan como por los administrados afectados por el mismo.

Pero la importancia de los intereses afectados por el Plan Director, exige que se matice la extensión y límites de la competencia de la Administración del Estado.

*ii2.- Ámbito de los efectos de los Planes Directores.*

A la vista de las anteriores normas podría pensarse que las competencias a la aprobación de Planes Directores agotan el contenido de la planificación de los aeropuertos. Sin embargo, por la importancia de los mismos, debe destacarse que otras Administraciones pueden ejercitar competencias que inciden en los mismos.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional ha declarado, tanto en materia de puertos como de aeropuertos que "la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente"<sup>173</sup> y que "el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma"<sup>174</sup> e incluso que el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de la ordenación del territorio no puede perjudicar al ejercicio por parte del Estado de sus competencias sectoriales entre las que se incluyen las aeronáuticas.

Pero también ha declarado que el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento de competencias de Comunidades Autónomas, distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posea en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo...<sup>175</sup>.

*Las Comunidades Autónomas mantienen competencias que pueden afectar a los aeropuertos*

Esto implica que el Estado puede actuar en relación con los aeropuertos, sin que exista informe vinculante por parte de las Comunidades Autónomas en ejercicio de las competencias de ordenación del territorio. Pero las Comunidades Autónomas, continúan manteniendo competencias que pueden afectar al aeropuerto. Aun cuando no se recoja en la normativa dictada por la Administración del Estado, tanto en materia urbanística como en ordenación

<sup>173</sup> STC 77/1984, F. 3.

<sup>174</sup> STC 56/1986, F. 3 RTC 1986 56.

<sup>175</sup> FJ 6 STC 68/1984, de 11 de junio.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

del territorio, tienen capacidad de iniciativa y no están obligadas a esperar a que se inicie el procedimiento por parte de AENA.

Por otra parte, deben definirse los límites de la competencia estatal. Como ha señalado el Consejo de Estado<sup>176</sup>, en su informe al proyecto de Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés general y su Zona de Servicio, la competencia estatal se refiere a las obras aeroportuarias en sentido estricto, es decir a las realizadas por AENA en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio, y no a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del aeropuerto, sean de naturaleza diversa. Esto implica que sea muy dudoso que AENA pueda pretender al amparo de esta competencia incidir con un informe vinculante de la Administración del Estado en aquellos suelos afectados por la huella sonora y que no estén colindantes con el aeropuerto, deberá ejercitar otro tipo de competencias.

Asimismo, existen otras limitaciones en virtud de acuerdos internacionales, como sucede en el aeropuerto de San Sebastián-Hondarribia, en donde existe un acuerdo bilateral con Francia<sup>177</sup> que determina la intensidad de utilización del aeropuerto, el tipo de aviones que pueden utilizarlo, así como el horario a fin de asegurar que el sobrevuelo del territorio francés por la aviación comercial que opera en el aeropuerto de Fuenterrabía no afecte a los intereses de las poblaciones adyacentes en materia de exposición al ruido, a las posibilidades de la utilización del suelo o a la seguridad.

En cualquier caso, cabe concluir que, pese a las competencias de ordenación del territorio, la Administración del Estado puede ejercitar sus competencias sectoriales en materia de aeropuertos y, además, para el caso concreto objeto de este estudio, la gestión de la demanda aeroportuaria corresponde a la Administración del Estado.

Sin embargo, esto no impide que las Comunidades Autónomas puedan ejercitar las competencias que tienen atribuidas, y que se expondrán a continuación.

#### **e) La nueva legislación de la Ley 13/2003**

Recientemente estos principios se han sistematizado en una Ley de carácter general. Una de las críticas que se habían efectuado a la legislación estatal era la falta de una regulación general que resolviera las situaciones de concurrencia competencial<sup>178</sup>. La Ley 13/2003, de 23 de mayo, que regula el Contrato de Concesión de Obra Pública en sus Disposiciones Adicionales

<sup>176</sup> Expediente 3462/1998, dictamen de 26 de noviembre de 1998.

<sup>177</sup> De 18 de marzo de 1992.

<sup>178</sup> Sentencia Tribunal Constitucional número 164/2001 (Pleno), 11 de julio ( F. J. 48) (RTC 2001/164) y las otras Sentencias que en él se citan.

Lije Lanzarote 2001-2004

*Cuando la colaboración  
resulte ineficaz, el  
Estado podrá coordinar  
los planes de obras  
públicas*

Segunda y Tercera, pretende llenar este vacío, y regula la colaboración y coordinación entre Administraciones públicas ordenando que:

i) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales tienen los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas, según lo establecido por el ordenamiento vigente.

Si los procedimientos de colaboración resultaran ineficaces, y cuando se justifique por la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, el Estado, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, podrá coordinar los planes de obras públicas competencia de las Comunidades Autónomas con los planes de obras públicas de interés general.

ii) La Administración del Estado deberá colaborar con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales a través de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, a fin de articular la planificación y construcción de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística.

En defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos.

iii) Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

iv) La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de

aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal.

A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales.

Respecto a la nueva Ley, debe destacarse que recoge la doctrina del Tribunal Constitucional y, por ello, frente a las formulaciones anteriores reitera, en primer lugar, la necesidad de la colaboración y cooperación mutuas entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la planificación y construcción de obras públicas, sin perjuicio de reiterar la técnica del informe vinculante de la Administración del Estado en caso de conflicto de competencias.

Está, todavía, pendiente de definición normativa cuál sea el grado de vinculación para la Administración del Estado, respecto a las nuevas obras o ampliaciones de infraestructuras, de la normativa de ordenación del territorio o planes y directrices dictada o aprobados por las Comunidades Autónomas o Cabildos, con audiencia previa de la Administración del Estado. Es evidente que la Administración del Estado no puede desconocer las soluciones adoptadas en vía de ordenación del territorio y tendrá que motivar y justificar porqué se aparta de ellas, siendo sus actos administrativos susceptibles de revisión en vía contencioso-administrativa. Esta cuestión razonablemente será sometida a los Tribunales en un futuro próximo, dado que la normativa de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas ha alcanzado un notable desarrollo, en particular en Canarias a través de las Directrices de Ordenación del Territorio.

En cualquier caso, es evidente que la planificación aeroportuaria a través de los planes directores no agota las competencias de gestión de la demanda aeroportuaria y, por ello, ya que dichas competencias son exclusivamente de la Administración del Estado procede estudiar cómo pueden coadyuvar a la mejor ordenación del territorio y qué métodos existen para ello. Previamente se expone la forma en que en la Comunidad Autónoma y los Cabildos han ejercitado sus competencias.

### **3. LAS COMPETENCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN GENERAL EN MATERIA DE PUERTOS Y AEROPUERTOS: LAS DIRECTRICES SOBRE TRANSPORTES**

Como se ha señalado, la explotación e integración en el territorio de un aeropuerto es un claro ejemplo de competencias concurrentes. Por un lado la Comunidad Autónoma y los Cabildos tienen la competencia exclusiva sobre

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La planificación aeroportuaria no agota las competencias de gestión de la demanda aeroportuaria*

*Pg. 111*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Canarias disfruta de  
variadas competencias  
exclusivas a través del  
Estatuto de Autonomía*

ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y turismo, entre otras. Por otro lado el Estado tiene las competencias exclusivas sobre Puertos y Aeropuertos de Interés general.

Corresponde en este apartado describir las competencias de la Comunidad Autónoma y los Cabildos en relación con las competencias sectoriales del Estado en materia de puertos, y, en especial, aeropuertos. En particular, se van a estudiar las competencias que pueden afectar a la explotación de los puertos y aeropuerto.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

Apartado 15: Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Apartado 16: Espacios Naturales Protegidos.

Apartados 18 y 19: Carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil; y el transporte marítimo que se lleve a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma.

Apartado 21: Turismo.

Por su parte, corresponde igualmente a la Comunidad Autónoma<sup>179</sup> el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente<sup>180</sup>.

La Comunidad Autónoma ha ejercitado sus competencias y en la actualidad existe un conjunto de normas que regulan adecuadamente estos sectores.

Como ya se ha señalado, al describir la recepción del concepto desarrollo sostenible en Lanzarote, el Gobierno Regional ha ejercitado sus competencias en materia de ordenación del territorio<sup>181</sup>, medio ambiente y turismo para habilitar en la legislación autonómica los instrumentos jurídicos necesarios para definir el modelo territorial insular que se desea.

El concepto de desarrollo sostenible, definido, como hemos visto en los

<sup>179</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 12 del artículo 32 del propio Estatuto de Autonomía, con la habilitación del art. 148.1.9ª de la Constitución, y preservando la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la legislación básica (art. 149.1.23ª CE).

<sup>180</sup> Con anterioridad a dicha asunción, la Comunidad Autónoma de Canarias tenía delegadas de la Administración General del Estado competencias en materia de Medio Ambiente por Real Decreto 3364/1983, de 2 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en la misma, así como en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente, traspaso que fue materializado por Real Decreto 2.614/1985, de 18 de diciembre.

<sup>181</sup> Artículos 30,15 y, 30,16 y 32,12 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*



apartados anteriores y, en la Cumbre de Río de 1992 es recogido en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, que en su artículo 2,2 ordena que la ordenación de los recursos naturales de Canarias se orientará a la búsqueda de la consecución de un desarrollo sostenible, al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, y a la preservación de la biodiversidad y de la singularidad y belleza de los ecosistemas y paisajes. Se añade que la actividad de ordenación de los recursos naturales corresponde, en el ámbito de sus competencias, a la Comunidad Autónoma, a las Islas y a los Municipios.

En el ámbito del Turismo ya se había dictado la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo.

Son numerosas las leyes que se han dictado a este respecto<sup>182</sup>, pero cabe destacar, entre las más recientes, la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, que como continuación de diversos Decretos, que se habían adoptado para reforzar la actuación de los Cabildos, tiene por objeto regular el régimen al que quedan sujetos los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos, la actuación de ejecución de los mismos y los actos de uso del suelo durante el período preciso para la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

Con carácter general, se ha dictado, también, el TROTAN<sup>183</sup>.

En efecto, el ejercicio de las competencias de ordenación del territorio tiene como objeto básico la articulación de las actuaciones tendentes a garantizar el

<sup>182</sup> Este principio se encuentra ya reconocido en los textos legislativos promulgados por la Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial, en la que fue pionera, a fin de poder hacer frente a la problemática más acuciante derivada de las peculiares características de su territorio. En este orden, conviene recordar el proceso iniciado con la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza y desarrollado por la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre el Sistema de Actuación de Urbanización Diferida o la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, que afrontaron aspectos como la insularidad, la positiva ordenación del suelo rústico, la regulación de los desarrollos urbanos no ortodoxos o la protección de los espacios naturales, así como la posterior actividad legislativa desarrollada hasta estas fechas, materializada en la Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial, la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial en Canarias, la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias o la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias que, además de regular la materia específica que tratan, contienen determinaciones con clara incidencia territorial.

<sup>183</sup> En la actualidad está en curso el procedimiento de adaptación del PIOL a ambas leyes.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Las competencias territoriales canarias tratan de garantizar el desarrollo sostenible en las Islas*

*Lije Lanzarote 2001-2004**Las Directrices  
contemplan la  
potenciación del  
transporte entre las islas  
y con el exterior*

desarrollo sostenible de Canarias, conforme ordena el artículo 15 del citado Texto Refundido. Como primer paso para la configuración de un modelo duradero, el Gobierno de Canarias acordó, mediante el Decreto 4/2001, de 12 de enero, la formulación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, al entender que la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el Archipiélago, no podía ser eficaz dada su evidente interacción, si simultáneamente no se diseñaba el marco para el de la principal actividad económica: el turismo.

Este proceso ha culminado cuando el 14 de abril de 2003 se han aprobado, mediante Ley 19/2003 del Parlamento de Canarias, las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

En su artículo 3, dentro de los criterios específicos sobre los que se elaboran las Directrices en el apartado j), se incluye la potenciación del transporte entre las islas y con el exterior, y especialmente los transportes colectivos y no contaminantes, reduciendo la presión del uso y las infraestructuras asociadas sobre el territorio. Este es el criterio que preside las Directrices respecto al transporte.

Por ello, dentro de los seis bloques temáticos en los que se estructuran las Directrices de Ordenación General, el apartado d) se dedica a los transportes y comunicaciones. En el Título V, Directrices 81 a 102 se plasman las Directrices referentes a los Sistemas de Transportes.

Como Normas de Aplicación Directa, respecto al Sistema de Transporte se señala<sup>184</sup>:

- a) Los transportes desempeñarán un papel de gran relevancia en la óptima organización del espacio canario y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, contribuyendo a la eficiente integración de un territorio discontinuo.
- b) El sistema de transporte de Canarias facilitará que la satisfacción de la demanda de movilidad se haga con el menor consumo de suelo por las infraestructuras de transporte, minimizando igualmente el consumo de los recursos precisados para su operación.
- c) El sistema de transportes de Canarias está formado por las infraestructuras de puertos, aeropuertos, carreteras y aparcamientos, y los servicios de transporte de personas y bienes.

La Directriz 82<sup>185</sup> ordena que la política de movilidad y de transportes se orientará hacia los siguientes objetivos:

<sup>184</sup> Directriz 81. Principios. (NAD).

<sup>185</sup> Objetivos. (NAD).

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

- a) La contención de los actuales índices de movilidad insular e interinsular, dando prioridad a los modos colectivos de transporte.
- b) El establecimiento de un sistema de transporte que satisfaga las necesidades de movilidad al tiempo que permita reducir el consumo energético total por los diferentes modos de transporte y el consumo de suelo por las infraestructuras de transporte, prestando especial atención a la demanda de los sectores sociales menos favorecidos económicamente y a la de aquellos colectivos que presentan algún tipo de movilidad reducida o demandan un transporte especial.
- c) El establecimiento de un sistema intermodal de transporte, que vertebré los distintos sistemas de transporte y los diferentes servicios. La configuración que se adopte para hacer efectiva esa intermodalidad debe estimular el uso de los transportes colectivos y reducir la necesidad de uso del vehículo privado. Debe igualmente convertirse en una eficaz herramienta para atenuar los efectos negativos de la insularidad, facilitando la integración de los diferentes sistemas que sirven a los tráficos interinsulares y del Archipiélago con el exterior, entre sí y con los sistemas específicos de cada isla.
- d) El desarrollo de un sistema integrado de transporte que vertebré todas las islas, articulando y jerarquizando rutas sobre la base de los modos colectivos de transporte.
- e) La implantación en cada isla de un sistema integrado para el transporte público terrestre de personas y bienes, con una amplia cobertura y calidad de servicio, adecuado a las necesidades particularizadas de las distintas demandas insulares, coordinado con el sistema intermodal.
- f) El establecimiento de eficientes sistemas de transportes públicos terrestres regulares de viajeros, vinculados con redes de aparcamientos disuasorios y articulados con las redes del sistema insular.
- g) La selección de los vehículos y sistemas de transporte de menor impacto ambiental, dentro de las disponibilidades presupuestarias y de las restricciones operativas.

Los principios<sup>186</sup>, criterios y estrategias en materia de transporte deberán reflejarse en unas Directrices de Ordenación de Infraestructuras en el ámbito autonómico, conforme con las orientaciones contenidas en las citadas Directrices y que tomarán como base el Plan Director de Infraestructuras de Canarias.

En las Directrices 87 a 90 se definen los objetivos, criterios y fórmulas de ordenación general de los puertos y en las Directrices 91 a 93 se exponen los objetivos, criterios y fórmulas de ordenación de los aeropuertos.

En la Memoria de las Directrices se destaca que debido al carácter insular del territorio, el sector de transportes es esencial para la sostenibilidad del desarrollo y para aumentar la competitividad de sistema económico canario.

<sup>186</sup> Directriz 83. Planificación. (ND).

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las Directrices subrayan que los transportes son esenciales para la sostenibilidad del desarrollo*

*Pg. 115*

**Lije Lanzarote 2001-2004**

Sin perjuicio de las competencias estatales en la materia y el deber de colaboración interadministrativa, las Directrices plantean las actuaciones en materia de infraestructuras desde la óptica de la sostenibilidad que ya persiguió la redacción del Plan Director de Infraestructuras de Canarias<sup>187</sup>, cuyo análisis en el Parlamento de Canarias motivó una Resolución unánime, el 16 abril de 1999, en la que se declaraba en forma expresa la necesidad de encauzar el desarrollo del Archipiélago de una manera decididamente sostenible.

Los criterios del Plan Director propugnan convertirse en unas Directrices de Ordenación de Infraestructuras, que mediante una planificación cuidadosa traten a la infraestructura como un medio y no un fin.

Respecto a los puertos, elementos básicos del abastecimiento insular y de transporte de mercancías, se señalan en la Memoria que constituyen instrumentos imprescindibles para la articulación territorial del Archipiélago, a través del Eje Transinsular de Transportes. Los criterios de actuación pasan por promover el carácter polivalente de los puertos, con funciones integradas de carácter comercial, deportivo, turístico y pesquera, y por la prevalencia de la ampliación de la rehabilitación y mejora de los puertos existentes sobre la creación de nuevos, exigiendo para éstos, junto con la justificación de que las necesidades planteadas no pueden ser resueltas mediante la ampliación de puertos existentes, la mejor tecnología y el máximo cuidado ambiental en su localización y diseño.

La presencia de los aeropuertos, a juicio de la Memoria, requiere de una atenta ordenación territorial, desde el ámbito insular, para la implantación de las actividades productivas atraídas a su entorno, al tiempo que evite o disminuya la presencia de actividades residenciales. Por otra parte, y desde una concepción integrada del sistema canario de transportes, resulta esencial la adecuada conexión entre los aeropuertos y puertos entre sí y con los centros de actividad.

*En relación con los aeropuertos, las Directrices no alcanzan el ámbito de concreción que en otros ámbitos del transporte*

Las Directrices, en relación con los aeropuertos, no alcanzan el grado de concreción que en otros ámbitos del transporte, quizás como manifestación de las dudas que se han planteado respecto hasta donde alcanzan las competencias legislativas en materia de transporte aéreo. El Consejo Económico y Social de Canarias, en su Dictamen 7/2002, de 18 de septiembre, respecto al Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias ha señalado que el Anteproyecto informado regulaba aspectos del transporte aéreo y establecía, en su Disposición Adicional Primera, que "las previsiones en materia de transporte aéreo contenidas en esta Ley se entenderán aplicables cuando se haga efectivo el traspaso de funciones y servicios del Estado en esta materia."

<sup>187</sup> El Decreto 255/1996, 26 de septiembre, regula la organización administrativa para la planificación de infraestructuras de Canarias.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

El Gobierno Regional parece partir de la consideración de que la citada competencia estatal fue ya transferida a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencia de Competencias de Titularidad Estatal.<sup>188</sup> En la redacción originaria del art. 34. A). 5 del Estatuto de Autonomía se atribuía a la Comunidad Autónoma competencia legislativa y de ejecución para los transportes dentro del territorio del Archipiélago no incluidos en el art. 29.13 de dicha norma (transporte por ferrocarril, por carretera y por cable).

Sin embargo, en opinión del Consejo Económico y Social, esta consideración inicial es refutable por los siguientes motivos: La Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias, señala, en su artículo 1, que se transfieren a la Comunidad Autónoma las facultades sobre materia de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto, de acuerdo con una serie de criterios:

- a) Las facultades de ejecución de la legislación que corresponde al Estado, que serán asumidas por la Comunidad Autónoma mediante los correspondientes decretos de traspaso de los servicios necesarios para hacerlas efectivas.
- b) La potestad legislativa, en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución, que podrá ser ejercida por la Comunidad con toda la amplitud prevista en el art. 150 de aquélla.

Por tanto, al configurar la Constitución al transporte aéreo como una materia reservada en exclusiva al Estado, no parece posible la asunción de competencias legislativas sobre la misma por la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del art. 1 de la Ley Orgánica 11/1982.

Pero además, en la actualidad, tras la modificación de nuestro Estatuto de Autonomía en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, ha sido suprimido el contenido del antiguo art. 34 A).5, desapareciendo de dicha norma fundamental cualquier título que habilitase a la Comunidad Autónoma a dictar leyes sobre el transporte aéreo. De haberse interpretado en su día que la Ley Orgánica 11/1982 había supuesto la transferencia de esta competencia, no encuentra explicación que no se recogiese tal evento en la modificación del Estatuto de 1996. Por tanto, a juicio de ese Consejo, debería eliminarse del contenido del Anteproyecto de Ley lo que afecte al transporte aéreo.

Esta cuestión está pendiente de definir pero, evidentemente, para favorecer la actuación conjunta en la gestión de la demanda aérea, el próximo paso a dar

<sup>188</sup> En dicha norma se establecía que en virtud de que en la misma se ordenaba que: "Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que por su naturaleza y por imperativo constitucional así lo exijan ..."

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

es establecer una legislación, dentro del ámbito de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, general de los transportes para evitar que las medidas del Gobierno Regional se han adaptaciones fragmentadas de la legislación estatal y desarrollar las directrices del transporte, recogiendo los principios que se está en manifestando en los programas preparados por la Unión Europea en materia de transporte, en especial facilitando la intermodalidad del transporte interinsular para favorecer la movilidad entre las islas.

Todo ello, dentro de las medidas ya adoptadas para favorecer la cohesión económica y social y, en especial, el Plan de Desarrollo de Canarias 2000-2006 y el Plan de Desarrollo Regional, que contemplan, como uno de los objetivos finales mejorar la accesibilidad de Canarias respecto al exterior y la integración territorial del Archipiélago mediante una red adecuada de infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones, siguiendo las directrices contempladas en el Plan Director de Infraestructuras de Canarias 2000-2006. Para el logro de este objetivo se plantea la estrategia de mejorar las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones, que se desglosa, entre otras, las siguientes líneas de actuación:

- Acondicionamiento y mejora de las redes viarias de las islas.
- Ampliación y mejora de la capacidad del sistema portuario.
- Ampliación y mejora de las instalaciones aeroportuarias.

Los resultados esperados con la consecución de este objetivo habrán de concretarse, según señala el Plan de Desarrollo, en una red de carreteras más completa y en mejor estado, que permita aumentar la seguridad vial y el ahorro de tiempo de transporte, en una mejora y ampliación de la capacidad de los puertos y aeropuertos del Archipiélago y, finalmente, en una mayor y mejor cobertura de los servicios de telecomunicaciones.

Esta mejora de los servicios debe hacerse tomando en consideración las medidas que puedan adoptarse para realizar una gestión de la demanda aeroportuaria en armonía con los objetivos que los Cabildos establezcan en la normativa de ordenación territorial.

Por último, cabe destacar la prudencia que en esta materia han manifestado las instituciones Autonómicas canarias, evitando un conflicto como el planteado en Baleares con la Ley 6/1999, de 3 de abril, donde las Directrices 64.1 y 79.2 ordenan que, salvo los supuestos que se establecen en especial para unas islas, las infraestructuras aeroportuarias no se autorizarán fuera de la actual delimitación de la zona de servicios, sean públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar, añadiendo que el Gobierno de las Illes Balears deberá emitir informe vinculante, previamente a la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, siempre que éste tenga incidencia en el territorio de las Illes Balears, sobre la conformidad del plan con las Directrices de Ordenación

*En materia de transportes, las instituciones canarias se han manifestado con prudencia para evitar conflictos con el Estado*

del Territorio, que es objeto, en este momento, de un recurso ante el Tribunal Constitucional<sup>189</sup>, que deberá ser seguido para aplica la doctrina que se establezca y poder concretar más las Directrices, ya que se entiende que no se han agotado en Canarias las posibilidades que la normativa de ordenación del territorio concede a las Comunidades Autónomas.

En resumen, nos encontramos ante una situación jurídica en la que el Gobierno Regional ha desarrollado adecuadamente, en el ámbito normativo, los mandatos jurídicos en los que se concreta la ordenación del territorio y del Archipiélago canario, pero en materia de aeropuertos no ha agotado las posibilidades que otorga el Ordenamiento Jurídico en el ámbito de ordenación del territorio. Ya no nos encontramos ante una mera declaración de principios generales unánimemente aceptados, sino con un desarrollo en normas con rango de ley en las que en los procedimientos de elaboración se ha dado vista a la Administración del Estado y procede examinar cuál es el grado de vinculación jurídica de sus mandatos respecto a la gestión de las infraestructuras portuarias y, especialmente, aeroportuarias, por la Administración del Estado.

#### 4. LAS COMPETENCIAS DE LOS CABILDOS

##### 4.A.- Introducción

Antes de examinar los aspectos concretos de la normativa que afecta a la sostenibilidad de los flujos turísticos en los puertos y aeropuerto, conviene precisar cuál es el engarce de los Cabildos Insulares con la Comunidad Autónoma en el nuevo Estado de las Autonomías, dado que en ocasiones no se conoce adecuadamente la importancia de sus competencias y la forma en que se han ejercitado.

Canarias ha tenido tradicionalmente un régimen administrativo especial derivado de su particular configuración, a fin de constituir un régimen jurídico especial que permitiera la mejor defensa de los intereses generales.

Como se comprueba a continuación, los Cabildos son las instituciones más próximas al hecho insular y a los intereses prevalentes para definir el modelo de desarrollo que se desea para cada isla, ya que los Municipios representan unos intereses locales que no son suficientes para la solución de problemas que los trascienden. Por otra parte, cada isla tiene problemas específicos que quienes mejor los pueden solucionar son las instituciones de cada isla.

En primer lugar, hay que destacar que los Cabildos tienen una larga tradición en el Derecho Administrativo. Mediante la Ley de 11 de julio de 1912 se

<sup>189</sup> El Tribunal Constitucional mediante Auto de 22 de julio de 1999 suspendió la vigencia aplicación de las citadas Directrices, que fue levantada mediante Auto de 14 de diciembre de 1999.

*Life Lanzarote 2001-2004*

restablecieron los Cabildos Insulares<sup>190</sup>. A partir de 1912, el Cabildo ha sido, fundamentalmente, una Corporación Local equiparada en lo concerniente a organización, funcionamiento y competencias a las Diputaciones Provinciales de la Península<sup>191</sup>. Los Cabildos han sido los órganos de administración y representación de cada isla y, tradicionalmente, la doctrina ha manifestado que por la riqueza de los intereses que deben defender su naturaleza jurídica transcendía al ámbito de las Diputaciones Provinciales de la Península.

El Real Decreto Ley, de 8 de mayo de 1928, modificó el Estatuto Provincial para recoger la división provincial de las Islas Canarias, pero mantuvo la situación de los Cabildos.

El artículo 10 de la Constitución Española, de 9 de diciembre de 1931, también reconoció la importancia de los Cabildos ordenando:

"...en las Islas Canarias, además cada Isla formará una categoría orgánica provista de un Cabildo Insular como cuerpo gestor de sus intereses peculiares, con funciones y facultades administrativas iguales a las que la Ley asigne al de las provincias. Las Islas Baleares podrán optar por un régimen idéntico".

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, y el Texto Articulado y Refundido de 24 de junio de 1955, mantuvieron el Régimen de Cabildos como Instituciones de Régimen Local.

La Constitución Española de 1978, constituye el Estado de las Autonomías y en su artículo 141.3, al regular la Administración Local, ordena que en los Archipiélagos, las Islas tendrán, además, su administración propia en forma de Cabildos o Consejos. La Constitución de 1978 les da un nuevo impulso.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) y el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, configuran<sup>192</sup> a los Cabildos Insulares como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla, asumiendo las competencias de las Diputaciones Provinciales, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica.

Sin perder el gobierno y representación de los intereses peculiares de las

*Los Cabildos han asumido una función adicional al ser copartícipes de las funciones autonómicas*

<sup>190</sup> Mediante Decreto de 12 de octubre de 1912, se desarrolló el Reglamento de Cabildos Insulares de Canarias.

<sup>191</sup> El Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, de 20 de marzo de 1925 (que dedica el Título VI del Libro I al Régimen del Archipiélago Canario), suprimió oficialmente la Diputación Provincial, fortaleciendo a los Cabildos y creando una Mancomunidad Interinsular obligatoria.

<sup>192</sup> Artículos 3 y 41 LRDL.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*



Islas, y manteniendo su autonomía, al configurarse la Comunidad Autónoma de Canarias, los Cabildos han asumido una dimensión adicional al ser copartícipes de las funciones autonómicas. En efecto, tras la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias<sup>193</sup> el Cabildo es, además, una institución de la Comunidad Autónoma de Canarias y, conforme se recoge en el Preámbulo de la Ley 14/1990, de 26 de julio, es copartícipe de las funciones autonómicas, tal como ha señalado en diversas ocasiones el Consejo Consultivo de Canarias<sup>194</sup>.

Conforme al artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, las Islas<sup>195</sup> tienen, además de las instituciones de la Comunidad Autónoma<sup>196</sup>, su administración propia en forma de Cabildos, que siguen regulándose por su legislación específica y ejercen, así mismo, las funciones que el Estatuto les reconoce.

La doble naturaleza jurídica de los Cabildos Insulares Canarios se plasma, especialmente, en el artículo 23 del EACan<sup>197</sup> que ordena:

1. Canarias articula su organización territorial en siete islas.
2. Las islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios. También gozarán de autonomía para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan en el marco que establece la Constitución y su legislación específica.
3. Los Cabildos constituyen los órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla. Su organización y funcionamiento se regirá por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Canarias en el marco de la Constitución.
4. A las islas les corresponde el ejercicio de las funciones que les son reconocidas como propias; las que se les transfieran o deleguen por la Comunidad Autónoma, y la colaboración en el desarrollo y la ejecución de los acuerdos adoptados por el Gobierno canario, en los términos que establezcan las leyes de su Parlamento. Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.
5. Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier

<sup>193</sup> Aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.

<sup>194</sup> Dictamen nº 1/1985, de 31 de octubre con motivo del Anteproyecto de Ley Reguladora de las Administraciones Públicas de Canarias (Ponente: Excmo. Sr. D. Gumersindo Trujillo Fernández).

<sup>195</sup> Antes 7.2, artículo renumerado tras haber añadido un nuevo artículo 7 la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía.

<sup>196</sup> Parlamento, Gobierno y Presidente.

<sup>197</sup> Artículo 23 redactado y renumerado por L.O. 4/1996, 30 diciembre ("B.O.E." 31 diciembre), de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. Se corresponde con el anterior artículo 22.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*La doble naturaleza jurídica de los Cabildos viene recogida en el Estatuto de Autonomía*

*Ley Lanzarote 2001-2004*

competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la Ley.

6. El Gobierno canario coordinará la actividad de los Cabildos Insulares en cuanto afecte directamente al interés general de la Comunidad Autónoma.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Canarias, recogiendo criterios constitucionales, no se limitó a crear unos nuevos poderes regionales, Parlamento y Gobierno, manteniendo a los Ayuntamientos y Cabildos Insulares en su posición histórica de Corporaciones Locales, sino que, sin perder tal carácter, elevó a estos últimos a la categoría de instituciones de la Comunidad Autónoma, dotándolos de iniciativa legislativa, configurándolos como representantes ordinarios del Gobierno de Canarias y obligados ejecutores de sus acuerdos, y permitiendo que el Gobierno Regional actúe sus competencias ejecutivas a través de las Administraciones insulares, mediante diversas técnicas de traslación.

Esta configuración fue desarrollada por la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, sustituida por la Ley 14/1990, de 26 de julio<sup>198</sup>, que derogó aquella. La normativa atribuye a los Cabildos Insulares, en consecuencia, competencias propias, delegadas, transferidas y competencias encomendadas.

Dichas Leyes de 1986 y 1990 afrontaron la regulación de los Cabildos Insulares en su doble consideración de instituciones de la Comunidad Autónoma y de entidades locales. En el primero de estos aspectos se han desarrollado las facultades conferidas a los mismos por el Estatuto de Autonomía en las materias de iniciativa legislativa ante el Parlamento Regional, representación ordinaria del Gobierno de Canarias y ejercicio de las competencias administrativas propias de la Comunidad Autónoma. Como entidades locales, se han desarrollado los diversos sistemas de atribución de competencias, propias de su esfera de autonomía constitucionalmente garantizada, iniciándose ya la incorporación a tal esfera de concretas funciones administrativas hasta ahora prestadas por la Administración de la Comunidad Autónoma.

Una vez delimitado el marco normativo y el tipo de competencias atribuidas a

<sup>198</sup> En consecuencia, la Legislación específica de los Cabildos la componen:

- a) Ley de 11 de julio de 1912, de Régimen del Archipiélago Canario, en cuanto no esté derogada.
- b) La LBRL.
- c) El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.
- d) La Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.
- e) La Legislación Estatal y/o Territorial que se dicta al regular los diferentes sectores de la acción pública, conforme a la distribución constitucional de competencias.
- f) Sus propias Ordenanzas.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

los Cabildos, procede destacar las competencias se le han atribuido en materia de turismo, medio ambiente y ordenación del territorio, todo lo cual incide directamente en la gestión del Aeropuerto de Lanzarote como marco y referencia principal, en unión a los Puertos, de entrada del turismo en la isla.

La Ley de 18 de noviembre de 1986<sup>199</sup>, transfirió determinadas competencias a los Cabildos Insulares, transferencias que han sido reiteradas en la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio<sup>200</sup>.

En efecto, la norma básica de la Comunidad (Ley 14/1990) integró a los Cabildos Insulares en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma haciéndoles copartícipes de las funciones autonómicas, sin que ello supusiera mengua alguna en las competencias propias que históricamente asumieron las islas ni la desnaturalización de su carácter autónomo. Entre estas actividades se encuentran las referidas a las citadas materias de protección del medio ambiente<sup>201</sup>, subrogación en las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico<sup>202</sup> y promoción y policía del turismo insular.<sup>203</sup>

<sup>199</sup> Artículo 47.2.

<sup>200</sup> En sus Disposiciones Adicionales Primera y Segunda -en su redacción vigente dada por la Ley 8/2001, de 3 de diciembre, que da nueva redacción precisamente a dichas Disposiciones Adicionales- se describen, de forma no muy distinta a la contenida en la Ley de 1986, que se sustituye y deroga, la lista de competencias que se transfieren a los Cabildos Insulares y el enunciado de aquellas que, manteniéndose en la titularidad de la Administración Regional, su ejercicio pueda ser delegado por el Gobierno de Canarias en las Administraciones Insulares. Las principales normas, de la Ley 14/1990, sobre transferencias son:

a) **Art. 12. 1.** La Comunidad Autónoma de Canarias, al regular los diversos sectores de la acción pública, que sean de su competencia legislativa, transferirá a los Cabildos Insulares la titularidad y el ejercicio de las funciones administrativas autonómicas que respondan preponderantemente a un interés insular. **Las competencias transferidas se integrarán entre las propias de la autonomía local de los Cabildos Insulares.**

b) Art. 44. Asimismo, los Cabildos Insulares ejercen en régimen de autonomía las competencias cuya titularidad les transfiera tanto esta Ley como las sectoriales que pueda aprobar el Parlamento de Canarias en el futuro, conforme al procedimiento y régimen jurídico regulado en el capítulo siguiente.

c) Disposición Adicional Primera.- Quedan transferidas a las islas, en su ámbito territorial respectivo, las competencias administrativas sobre las siguientes materias:

6/ Protección del medio ambiente.

...

10/ Subrogación en las competencias municipales sobre planeamiento urbanístico, de conformidad a lo establecido en la legislación sectorial vigente.

...

17/ Promoción y policía del turismo insular, salvo las potestades de inspección y sanción.

...

<sup>201</sup> Apartado 6 de la D.A.1ª de la Ley 14/1990.

<sup>202</sup> Apartado 10 de la D.A.1ª de la Ley 14/1990.

<sup>203</sup> Apartado 17 de la D.A.1ª de la Ley 14/1990.

**Lije Lanzarote 2001-2004**

*Los Cabildos tiene competencias específicas en materia de ordenación del territorio*

*Los Cabildos ejercen competencias delegadas y transferidas de la Comunidad Autónoma*

Sin perjuicio de ello, seguidamente veremos cómo los Cabildos tienen competencias específicas en materia de ordenación del territorio atribuidas directamente por el Decreto Legislativo 1/2000, de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias.

La doctrina ha criticado a las citadas Leyes por configurar a las competencias transferidas como competencias propias de la autonomía local de los Cabildos Insulares. Esta discusión doctrinal no afecta al objeto de este estudio ni a sus conclusiones, por lo que no se recoge en esta primera fase del estudio.

En cualquier caso, existe práctica unanimidad en la doctrina y en la práctica para distinguir las competencias transferidas de las competencias delegadas y el diferente régimen jurídico que se aplica a cada una de ellas, ya que mediante la transferencia existe una técnica traslativa de la competencia que no puede identificarse con la delegación, ya que la competencia transferida pasa la responsabilidad del Cabildo, sin perjuicio de los controles de las instituciones de la Comunidad Autónoma, mientras que en la delegación únicamente se transfiere el ejercicio de la competencia.

De las distintas formas de habilitación de competencias a los Cabildos, se ha utilizado la fórmula de transferencia de competencias en materia de promoción y policía del turismo insular<sup>204</sup> y urbanismo<sup>205</sup>, mientras que se ha utilizado la fórmula de delegación de facultades en materia de protección del medio ambiente<sup>206</sup>.

Aparte de las anteriores competencias, la legislación sectorial en las tres materias objeto de estudio han atribuido de forma directa a los Cabildos competencias propias en unión al resto de Administraciones Públicas concurrentes en la materia, competencias que pasamos a resumir de la forma más esquemática posible, uniendo tanto el contenido de los citados decretos de transferencia o delegación, en su caso, con las competencias atribuidas por la concreta legislación territorial canaria sectorial.

#### **4.B.- Ordenación del Territorio**

Como ya se ha señalado en apartados anteriores de este estudio, al efectuarse la distribución de competencias en la Constitución de 1978 se atribuyeron las de ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas. En el caso particular de Canarias, estas se distribuyeron entre el Gobierno Regional y los Cabildos.

Se ha descrito, en el primer apartado de este estudio cómo ha ido evolucionando el concepto de ordenación del territorio tanto en los organismos

<sup>204</sup> Decreto 156/1994, de 21 de julio.

<sup>205</sup> Decreto 153/1994, de 21 de julio.

<sup>206</sup> Decreto 161/1997, de 11 de julio.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

multilaterales, Unión Europea e internamente. Ya se distingue, perfectamente, las competencias urbanísticas de las competencias de ordenación del territorio; distinción que no era evidente en 1978.

Imbuido ante la situación de degradación que se constató en los estudios realizados a mitad de los años 1990, el Cabildo de Lanzarote ejerció la competencia de ordenación del territorio para el evitar una situación irreversible. Ante la falta de leyes estatales o autonómicas que permitiesen en ralentizar o paralizar temporalmente el crecimiento no controlado, el Cabildo de Lanzarote aprobó el 14 de enero de 1999, por unanimidad de todas las fuerzas políticas, la Revisión del Plan Insular de Ordenación del Territorio (PIOT), único instrumento del que disponía para abordar la planificación urbanística insular. Esta Revisión entró en vigor en mayo de 2000 y permitió comprobar que el PIOT de 1991 era insuficiente para hacer frente a los problemas que se habían planteado.

Son de aplicación las consideraciones que se han efectuado al estudiar las competencias del Gobierno Regional en esta materia que, como se ha señalado, han culminado en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias en la Ley 19/2003 de aprobación de la Directrices de Ordenación General y del Turismo.

En esta materia se atribuían al Cabildo en el Decreto Legislativo 1/2000 importantes competencias, entre otras:

- a) Los Planes Insulares de Ordenación, que se constituyen como el documento de referencia en la planificación del territorio insular, son formulados por los Cabildos<sup>207</sup>, documentos que habrán de ser respetados por todo el planeamiento inferior, tanto general como particular.
- b) La formulación de los Planes Territoriales de Ordenación, así como Planes Territoriales Especiales, cuando el ámbito sea insular en los primeros, o cuando se trate de materias en las que los Cabildos tengan competencia, en los segundos, compete a éstos<sup>208</sup>.
- c) Se requiere informe preceptivo del Cabildo en la tramitación de cualquier Plan General municipal<sup>209</sup>, así como antes de publicarse cualquier Ordenanza Municipal de edificación o urbanización<sup>210</sup>.

La Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo ha reforzado los instrumentos de planificación con los que cuenta el Cabildo y, ante la crítica de la diversidad de instrumentos de planificación que en ocasiones dificultan su utilización, en su Disposición Adicional Primera habilita la figura

<sup>207</sup> Arts. 19 y ss.

<sup>208</sup> Art. 24.

<sup>209</sup> Art. 32.

<sup>210</sup> Art. 40.

### III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La Ley de Directrices  
ha reforzado los  
instrumentos de  
planificación con los que  
cuenta el Cabildo*

**Ley Lanzarote 2001-2004**

*Las Directrices confieren a los Cabildos la posibilidad de modular el crecimiento turístico*

excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, que formulan los Cabildos, que realizan su aprobación inicial y provisional y que son objeto de aprobación definitiva por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. Estos Planes Territoriales imponen sus determinaciones a los Planes Insulares de Ordenación. Por otra parte, como ya se ha señalado, la Ley 19/2003 de Directrices de Ordenación General y del Turismo ha establecido un concepto jurídico indeterminado para cuantificar las condiciones del crecimiento. En las Directrices 24 y siguientes de Ordenación del Turismo ha definido el concepto capacidad de carga. Este concepto es el que debe ser utilizado por el planeamiento insular, a efectos de determinar las zonas saturadas y los ritmos del crecimiento. A estos efectos el Gobierno de Canarias, oídos los Cabildos Insulares, elevará a al Parlamento de Canarias, cada tres años, un Proyecto de Ley en el que se fije la competencia, el procedimiento y el ritmo anual máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas, durante el siguiente trienio.

Dentro de los límites fijados por la citada Ley, los Cabildos Insulares, mediante la formulación de un Plan Territorial Especial, de tramitación abreviada, establecerán las correspondientes determinaciones de ordenación territorial de la oferta alojativa para el citado trienio, incluyendo su posible distribución geográfica. Igualmente determinarán la calidad mínima de los diferentes productos alojativos, con carácter general o para diferentes zonas de la isla, de acuerdo con el modelo turístico insular establecido.

En definitiva, en la actualidad los Cabildos en Canarias cuentan con instrumentos de planificación para desarrollar adecuadamente las competencias que tienen atribuidas para la ordenación del territorio.

#### **4.C-. Turismo**

En una materia de tanta trascendencia para Canarias como es el turismo, el Gobierno Regional ha dictado las correspondientes normas con rango de ley. En el año 1995 se promulgó la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias, actualmente en vigor. Esta norma atribuye importantes competencias a los Cabildos en esta materia:

En su artículo 4 establece la competencia de los Cabildos, en unión a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los Ayuntamientos, en materia turística.

En segundo lugar, el artículo 6<sup>211</sup> de dicha Ley concreta las competencias de los Cabildos en materia turística, destacando a nuestros efectos, las competencias de promoción<sup>212</sup>, coordinación en materia de infraestructuras turísticas y muy particularmente La concesión de las autorizaciones previas reguladas en la propia Ley.

A nuestros efectos, conviene destacar que el artículo 10 de la Ley 7/1995 atribuye a los Cabildos junto con la Administración Autonómica y los municipios más representativos por su desarrollo turístico la competencia para el establecimiento de un Plan Regional de Infraestructuras Turísticas que aborde las necesidades, prioridades e infraestructuras relacionadas con el sector turístico. En dicho Plan, de acuerdo con la previsión legal, se tendrá en cuenta especialmente la protección y mejora del medio ambiente, así como la conservación de la naturaleza y aquellas medidas que garanticen la conservación de los recursos paisajísticos de las Islas.

Pero, también en materia de turismo, tiene importancia especial la promulgación de la reciente Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Ya desde su Exposición de Motivos destaca la importancia capital de los Cabildos en la materia turística:

"II- Un sector tan vital y dinámico como el turístico no puede quedar condicionado a un lento y encadenado proceso de adaptaciones sucesivas.

<sup>211</sup> Apartado añadido por la Ley 2/2000, de 17 de julio, de Medidas económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal y de establecimiento de normas tributarias y que ordena: Corresponde a los Cabildos Insulares, en materia turística, aquellas competencias que les atribuye la legislación de régimen local y las transferidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, y en especial las siguientes:

1. La promoción turística de su isla en coordinación con los municipios turísticos, conforme al principio de unidad de destino reconocido en esta Ley.
2. La coordinación de los servicios de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios de la isla respectiva.
3. El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su isla, especialmente dentro de los Planes Insulares de Ordenación.
4. La coordinación de las actuaciones que, en materia de infraestructuras turísticas, verifiquen los municipios de la isla respectiva.
5. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su isla, en materia turística.
6. La concesión de las autorizaciones previas reguladas en el artículo 24 de esta ley deberán condicionarse a su adecuación a las directrices de ordenación que al respecto apruebe el Gobierno, de conformidad a las previsiones del artículo 15.2 c) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo. De todas estas autorizaciones deberá remitirse, en el plazo de quince días y a efectos de conocimiento, copia a la consejería del Gobierno competente en temas de turismo. Cualquier autorización que se concediera en contra de lo establecido en las directrices del Gobierno será nula de pleno derecho.

<sup>212</sup> Competencia importante, en coordinación con la Administración Autonómica, constituye la acción sobre la imagen (art. 53), a los efectos de elaborar estrategias de promoción para crear y sostener una imagen de calidad de Canarias y las diferentes Islas como destino turístico.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

**LIFE Lanzarote 2001-2004**

*Los Planes Territoriales  
Especiales son  
instrumentos de  
planificación con  
carácter vinculante*

Por ello, la Disposición Adicional Primera habilita la figura excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, un instrumento ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado, que formulan los Cabildos insulares y a los que se dota de carácter vinculante. Los Planes Territoriales imponen sus determinaciones a los Planes Insulares de Ordenación, desplazando sin más las que éstos pudieran contener que fueran discrepantes o contrarias a la nueva ordenación, pero no pretenden suplantar a los instrumentos clave de la ordenación canaria del territorio y los recursos naturales: su objeto es adaptar la ordenación turística insular a las condiciones y límites al crecimiento que se prevé establecer cada tres años y desarrollar las condiciones de renovación, traslado y rehabilitación que establecen las Directrices, cuando no estén contenidas en el planeamiento insular en vigor, tal como recoge la disposición transitoria cuarta para la primera formulación de los mismos".

Se crea una figura especial, como ya se ha señalado, los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, cuya formulación corresponde a los Cabildos, vinculantes y jerárquicamente superiores a los Planes Insulares de Ordenación, lo que da una idea de la importancia de los Cabildos en esta materia y todo lo que con la misma esté relacionado.

Ya dentro de las Directrices de Ordenación General, se destacan distintas materias en las que los Cabildos adquieren especial importancia (Directriz 18: Gestión de Espacios Naturales Protegidos; Directriz 90: ordenación y gestión de los Puertos Autonómicos y en la elaboración de los Planes de Puertos); así como en la Normativa de las Directrices de Ordenación del Turismo, en materia de Plan Trienal de Oferta alojativa (directriz 24), seguimiento de los indicadores de carácter ambiental, social y económico (Directriz 29.1), así como su participación decisiva en la formulación de los mencionados Planes Estratégicos del Turismo, tanto regional como insular (Directriz 30).

Las propias Directrices, en su Memoria, apartado 2.1 dedicado a "La sociedad", refleja la clara preocupación del legislador autonómico por el fenómeno turístico, incluso desde el punto de vista social, con estas palabras:

*"El Archipiélago está  
superpoblado... Pero a  
los residentes hay que  
sumar los turistas que  
cada día se encuentran  
en las Islas"*

"El Archipiélago está superpoblado. De acuerdo con los datos del censo de 2001, su actual densidad de población es casi el cuádruplo de la media del Estado y supera con mucho a las Islas Baleares y a Cataluña. Pero a los residentes hay que sumar los turistas que cada día se encuentran en las Islas".

Es por ello, que la gestión del ámbito turístico, encomendada en una gran parte a los Cabildos, tiene una gran importancia en la economía y en el sector administrativo de Canarias.

Dentro de esta preocupación, un importante lugar ocupa la isla de Lanzarote, a la que se le dedica el apartado 2.5.1 de la citada Memoria:

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*



"Las islas de Lanzarote y Fuerteventura, que por su escaso relieve tienen una mayor proporción de suelo apto para las actividades humanas, han experimentado un crecimiento acelerado en los últimos años. Entre 1991 y 2001, el crecimiento de la población de Lanzarote fue 3,7 veces superior a la autonómica, situándose como tercera isla del Archipiélago en número de habitantes, al haber superado en 1998 a La Palma. Pero si la población creció casi un 50%, la planta alojativa se ha duplicado, y el número de turistas se ha triplicado, al reducirse la estancia media de 15 a 10 días, con lo que la relación de residentes a turistas descendió en 10 años desde 3 hasta 1,6.

Lanzarote fue la isla que experimentó un mayor crecimiento económico entre 1991 y 1996, período en el que duplicó su renta insular.

(...).

La planta alojativa turística de Lanzarote, con casi 47.000 camas legales (ISTAC, 2000), es la tercera del Archipiélago, tras Gran Canaria y Tenerife. La oferta se basa en un 27% de plazas hoteleras y un 73% de extrahoteleras, en una proporción similar a la de las restantes islas, con la excepción de Tenerife.

(...)

El desmesurado ritmo de crecimiento poblacional y turístico ha disparado las alarmas sobre el futuro ambiental, social e incluso económico de la isla. La voluntad planificadora insular de Lanzarote ha sido una constante desde 1973, en que formuló un Plan Insular antes de que la figura tuviera cobertura legal, hasta 1991 en que fue aprobado su Plan Insular de Ordenación, el primero de Canarias. Tras ser la primera isla declarada en su integridad como Reserva de la Biosfera, y ante la situación experimentada en los últimos años, es también la primera que ha visto aprobada en el año 2000 una revisión de su planeamiento insular, en la que se da un período de reflexión de 10 años para analizar y diseñar su desarrollo futuro sobre bases sostenibles, durante los cuales limita el crecimiento turístico a menos de 11.000 nuevas plazas alojativas."

Las anteriores reflexiones de la Memoria de las Directrices muestran bien a las claras la importancia que el Cabildo y sus competencias en materia planificadora y turística tienen y van a tener en la actualidad y en el futuro más próximo.

#### 4.D.- Protección del medio ambiente:

Las competencias de los Cabildos en materia de medio ambiente son, también, bien conocidas. Los principales hechos relevantes del proceso de transferencia han sido los siguientes:

##### a) Transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma

La Constitución, en el artículo 148.1.9.º ordena que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente y en el artículo 149.1.23.ª reserva al Estado la

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*"...El desmesurado ritmo de crecimiento poblacional ha disparado las alarmas sobre el futuro ambiental, social e incluso económico de la isla"*

**Ley Lanzarote 2001-2004**

competencia exclusiva en "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias establece en su artículo 33. a) que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos que establezcan las Leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de protección del medio ambiente.

Sobre la base de estas previsiones constitucionales y estatutarias, se dictó el Real Decreto 3364/1983, de 2 de noviembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de medio ambiente.

*El Cabildo de Lanzarote tiene transferidas las competencias en materia de medio ambiente*

**b) Transferencia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos (y en especial, al de Lanzarote)**

Tras la inclusión en la D.A. 1ª de la Ley 14/1990, de 26 de julio, antes citada, de transferencia a los Cabildos de las competencias en materia de protección del medio ambiente, por Decreto 111/2002, de 9 de agosto<sup>213</sup>, de traspaso de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos; protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales protegidos, se concretó en la práctica dicha transferencia.

Esta transferencia se culminó finalmente, en lo que a Lanzarote se refiere, mediante Decreto 181/2002, de 20 de diciembre, sobre traspaso de servicios, medios personales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de servicios forestales, vías pecuarias y pastos, protección del medio ambiente y gestión y conservación de espacios naturales.

**4.E.- Puertos**

*La Ley de Puertos de Canarias atribuye importantes competencias a los Cabildos*

En materia de puertos, debe destacarse que, recientemente, se ha aprobado la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias. En dicha Ley se atribuyen, también, importantes competencias a los Cabildos. Pueden destacarse:

Es competencia de los Cabildos Insulares<sup>214</sup> la gestión de los puertos de refugio y deportivos, salvo que se declaren por el Gobierno de Canarias de interés regional.

Se consideran puertos de interés insular<sup>215</sup> los puertos de refugio y deportivos en el ámbito de su respectiva isla, que no reúnan las características para ser declarados de interés general. Los puertos de interés insular se incluyen en los grupos II y III del anexo de dicha Ley, sin perjuicio de actualización por decreto del Gobierno.

Corresponde a la Consejería competente<sup>216</sup> en materia de puertos aprobar la delimitación de la zona de servicio, con sujeción al procedimiento establecido, a los efectos de la adscripción en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre, previo informe de los municipios afectados y, en todo caso, del Cabildo Insular correspondiente. Asimismo, se solicitará preceptivamente informe a las consejerías competentes en materia de pesca, medio ambiente, urbanismo, turismo y transporte.

La elaboración y aprobación del Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias<sup>217</sup>, se ajustará a un procedimiento, que se incluyen los siguientes trámites:

<sup>213</sup> En concreto, las competencias que en materia de protección de medio ambiente se transfirieron son las siguientes:

Artículo 3 del Decreto 111/2002:

1. La conservación, protección y mejora de la flora y fauna, así como conservación, preservación y mejora de sus hábitat naturales; en particular:
  - a) El mantenimiento y la gestión de los viveros para el control y cultivo de ejemplares de la flora.
  - b) El mantenimiento y la gestión de los centros de recuperación para la recogida y atención sanitaria de los especímenes heridos de la fauna silvestre, tanto terrestres como marinos.
  - c) El levantamiento de los cadáveres de los cetáceos en coordinación con las administraciones locales y autonómicas.
  - d) La formulación, tramitación y elevación al órgano competente del Gobierno de Canarias para su aprobación definitiva de los planes de conservación de las Especies Vulnerables y los Planes de Manejo de las Especies de Interés Especial, ligadas al territorio insular.
2. La protección y restauración del paisaje natural.
3. La vigilancia y control de las aguas continentales, en cuanto se refiere a la riqueza piscícola, así como la expedición de licencias para el ejercicio de la pesca en dichas aguas y de permisos para la pesca en Cotos de Pesca. A estos efectos, se entiende por aguas continentales todos los manantiales, charcos, lagunas, acequias, embalses, canales, balsas y arroyos, ya sean dulces, salobres o saladas.
4. La ejecución de la política recreativa y educativa en la naturaleza, así como la divulgación e información ambiental, en particular, la autorización de acampadas.
5. La utilización y gestión de las áreas educativas y de exhibición de las instalaciones relacionadas con la vida silvestre.
6. La expedición de Cédulas Ambientales, y el mantenimiento y actualización de los Catálogos de las Áreas de Sensibilidad Ecológica.
7. La declaración básica de impacto ecológico.
8. La investigación, inspección, incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores por infracción de la normativa reguladora de la materia de medio ambiente que han sido objeto de transferencia en los apartados anteriores, sin perjuicio de la facultad de cada Cabildo Insular de incorporarse mediante convenio a la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.
9. Cualquier otra función relativa a la protección del medio ambiente estrictamente imprescindible para la ejecución de las funciones anteriores.

<sup>214</sup> Art. 2.2.

<sup>215</sup> Art. 4.5.

<sup>216</sup> Art. 6.2.

<sup>217</sup> Art. 11.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las obras en los puertos de interés de la Comunidad Autónoma requieren informe previo de los Cabildos*

- a) El avance del Plan será sometido a informes de las Consejerías competentes en materia de turismo, transporte y hacienda, cabildos insulares, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones, a fin de que puedan formular las observaciones y sugerencias que consideren convenientes durante el plazo de un mes.
- b) De forma simultánea y por igual plazo, el proyecto del Plan se remitirá al Cabildo Insular y al o los ayuntamientos afectados con el fin de evacuar el trámite de consulta interadministrativa regulado en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.

Los proyectos de construcción o ampliación de los puertos e instalaciones de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>218</sup> deberán someterse, antes de su aprobación por la Consejería competente en materia de puertos, al informe preceptivo de los Cabildos y ayuntamientos afectados, a fin de que éstos formulen cuantas observaciones estimen convenientes sobre los aspectos de su competencia.

En el Órgano Rector de la Entidad Puertos Canarias<sup>219</sup> son designados dos vocales nombrados por el consejero competente en materia de puertos, a propuesta de la asociación de municipios de Canarias más representativa, de entre aquéllos en cuyos términos se encuentren situados puertos o instalaciones portuarias de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La construcción y explotación<sup>220</sup> de obras e instalaciones destinadas a la prestación de los servicios portuario-deportivos podrá realizarse de forma directa por la entidad Puertos Canarias o por los Cabildos Insulares, o mediante concesión por personas naturales o jurídicas, públicas y privadas.

El otorgamiento de las concesiones se realizará por los Cabildos Insulares cuando les corresponda la gestión del puerto, salvo en los casos en que se incluyan en la zona de servicio de los puertos de interés general, en cuyo caso la competencia corresponderá al Consejo de Administración de Puertos Canarias.

Todo ello sin perjuicio de la competencia en materia sancionadora<sup>221</sup> que se les atribuye en puertos de su competencia (deportivos y de refugio, salvo los declarados de interés general).

<sup>218</sup> Art. 18.

<sup>219</sup> Art. 25.

<sup>220</sup> Art. 54.

<sup>221</sup> Arts. 77 y siguientes.

## 5. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

En relación con las infraestructuras portuarias y aeroportuarias, al igual que con las otras infraestructuras en materia de transportes, tradicionalmente se ha presentado la problemática de si requerían licencia municipal de carácter urbanístico, una vez aprobadas por la Administración del Estado.

La legislación estatal, tradicionalmente, incluso la normativa preconstitucional, estableció que una vez aprobadas las obras por la Administración del Estado no requerían licencia municipal, y en caso de discordancia con el planeamiento urbanístico, como ya hemos visto, se establecía que decidía el Consejo de Ministros, pero se establecía un trámite de informe municipal para recoger sus alegaciones.

Como ya se ha señalado, tras la Constitución Española, las Comunidades Autónomas tienen atribuidas importantes competencias en materia de urbanismo; actividad que se continúa ejecutando principalmente por las Administraciones Locales.

A efectos del objeto de este estudio, y en particular, de las competencias de los Ayuntamientos en relación con los aeropuertos, debe señalarse que el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, 8 de mayo, en su artículo 166, ordena que están sujetos a previa licencia urbanística, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable los actos de construcción y edificación y uso del suelo en los puertos y aeropuertos, así como en sus zonas de servicio.

Sin embargo, la Administración del Estado trató de reforzar aun más si cabe su postura tradicional, en relación con los aeropuertos. Así lo ordenaba la Ley 131996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social en su artículo 166, apartado 3<sup>222</sup>, que fue declarado inconstitucional por la Sentencia 204/2002, de 31 de octubre, por entender que al no existir una intervención suficiente del municipio por vía de informe, a diferencia de lo que sucedía en materia portuaria, se había vulnerado el principio de autonomía municipal y por tanto la norma era inconstitucional.

Por ello la Ley 13/2003, de 23 de mayo, que regula el Contrato de Concesión de Obra Pública en sus Disposición adicional tercera regula la colaboración y coordinación entre Administraciones públicas y las urbanísticas y municipales ordenando que:

Los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

*Los Ayuntamientos deben ser oídos cuando se realicen obras de interés general en sus límites municipales*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*La decisión estatal  
respecto a la ejecución de  
un proyecto prevalecerá  
sobre el planeamiento  
municipal*

En el supuesto de que tales obras vayan a construirse sobre terrenos no reservados por el planeamiento urbanístico, y siempre que no sea posible resolver las eventuales discrepancias mediante acuerdo, de conformidad con la normativa de aplicación, la decisión estatal respecto a la ejecución del proyecto prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico, cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla.

La construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general no estarán sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal, siempre que se haya efectuado la remisión anteriormente reseñada.

No procederá la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido, o se trate de obras de emergencia.

La situación anterior es un buen ejemplo para exponer la evolución que se está dando en la legislación vigente, ya que la Administración del Estado, con carácter general, establece una obligación de remisión, y, en último término, información, que puede facilitar el entendimiento sin perjuicio que, al estar definitivamente determinados los supuestos a los que es de aplicación esa legislación, continúen reproduciéndose problemas en la práctica.

A continuación, se examinan las fórmulas generales de colaboración y coordinación que existen en el Ordenamiento Jurídico español, y, posteriormente, se examinan las posibilidades que existen para aplicarlas en relación con el Aeropuerto de Lanzarote.

<sup>222</sup> El Artículo 101 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social ha dado nueva redacción al párrafo tercero del artículo 166 de la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que quedará redactado en los siguientes términos:

"3. Las obras que realice AENA dentro del sistema general aeroportuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente. Para la constatación de este requisito, 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 apartado 2 de este artículo, las obras que realice AENA en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del Aeropuerto.

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.

*III. La distribución de competencias entre las administraciones territoriales. Estudio general de las de puertos y aeropuertos*

## **IV.- APLICACIÓN ESPECIAL DE LAS CONSIDERACIONES ANTERIORES A LOS FLUJOS DEL AEROPUERTO DE LANZAROTE: PROPUESTAS DE ACTUACIÓN**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

En el ámbito de los principios programáticos, como ya se ha señalado, la Primera Conferencia Europea de Desarrollo Sostenible celebrada en Menorca en 1997, dentro de las medidas propuestas para favorecer el desarrollo sostenible de las Islas en el ámbito Europeo, propuso que uno de los criterios para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias fuera la capacidad de absorción del entorno insular.

Lanzarote por las actuaciones que ha desarrollado como Reserva de la Biosfera, presenta unas características muy acusadas para plantearse la posibilidad de gestionar las infraestructuras aeroportuarias sobre la base de la capacidad de absorción del entorno insular.

No se trata de la problemática planteada respecto a la construcción y ampliación de aeropuertos y la Administración que se considera competente para decidir dónde se implanta el Sistema General Aeroportuario en el territorio y la forma de hacerlo, sino qué límites impone el modelo adoptado en una isla a la explotación de sus aeropuertos por la Administración que sea competente, y la forma que pueden influir y colaborar las Administraciones que tienen competencias concurrentes.

¿La forma de explotar el aeropuerto, y planificar su crecimiento debe ser sensible a las presiones del desarrollo turístico, o debe ser un elemento para configurar el modelo de ordenación territorial y ser una baza importante para evitar las presiones de crecimiento no deseado? ¿Hay alternativas a la saturación y servicio ineficiente como factor de limitación?

No se trata de restringir los servicios aeroportuarios, sino de mejorar la calidad de los mismos sobre la base de hacer una oferta fundamentada en el modelo establecido en las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

En concreto, se trata de examinar qué medios ofrece el Ordenamiento Jurídico para aplicar el principio programático recogido en la Conferencia de Menorca.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del  
aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*Lanzarote presenta  
características como  
para plantearse  
gestionar las  
infraestructuras  
aeroportuarias sobre la  
base de la capacidad de  
absorción del entorno  
insular*

*Life Lanzarote 2001-2004*

## 2.- DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL AEROPUERTO DE LANZAROTE

Arrecife está muy ligado a su puerto. Ya en 1477, las naves de Diego de Herrera consta que cargan materiales en este lugar. En 1599 se termina el Castillo de San Gabriel y en 1771 se erige el Castillo de San José. En 1799 queda constituido como Ayuntamiento y en 1852 adquiere la capitalidad de la Isla.

La historia del Aeropuerto es mucho más reciente. **AENA**<sup>223</sup> señala como primer hecho destacable que el 7 de enero de 1924 ameriza en el Puerto de Arrecife el primer hidroavión. La necesidad de sobrevolar Lanzarote en la ruta de Sevilla a Canarias motivo la construcción en 1936 de un campo de auxilio en los Llanos de Guacimeta.

La historia del aeropuerto está muy ligada, como sucede en general en España, a la aviación militar. En 1940, como parte de un plan de defensa del Archipiélago, se instala a 5 km. al oeste de Arrecife un Aeródromo militar.

*En 1946 se abre el incipiente aeropuerto de Lanzarote al tráfico civil*

En 1946 se abre el incipiente aeropuerto de Lanzarote al tráfico civil y se marcan con cal dos pistas de vuelo cruzadas. Debido a la falta de consignación presupuestaria el mantenimiento de pistas e instalaciones se realiza con aportaciones del Cabildo Insular. El Aeropuerto va siendo objeto de mejoras y en 1965 se asigna al Cabildo Insular de Lanzarote la construcción de una pista de vuelo afirmada, donde se instala un balizaje provisional que permite la apertura del aeropuerto al tráfico nocturno a petición.

En 1969 se realizan, también impulsadas por el Cabildo Insular, las obras de construcción del nuevo edificio terminal de viajeros y, tras las obras, el Aeropuerto queda clasificado como de segunda categoría y el 3 de marzo de 1970, el aeropuerto de Lanzarote queda abierto al tráfico aéreo civil, nacional e internacional de pasajeros.

Ante la diferencia histórica entre el puerto y aeropuerto no es de extrañar que en el ámbito jurídico existan notables diferencias, como se ha señalado anteriormente, entre la legislación portuaria y aeroportuaria. Por ello, nos vamos a centrar, exclusivamente, en el ámbito aeroportuario.

Desde 1970 se realizan nuevas obras de ampliación y reforma para cubrir la demanda existente y en 1999 se inaugura el nuevo terminal de pasajeros, con una superficie de 42.000 m<sup>2</sup>.

En la actualidad el Aeropuerto de Lanzarote tiene importancia destacada en el tráfico de pasajeros, tanto del Archipiélago canario como de España. AENA informa que en el año 2002 ocupó el tercer puesto respecto al tráfico de

<sup>223</sup> Plan Director del Aeropuerto de Lanzarote Pag. 1.8.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*



pasajeros, dentro de los aeropuertos de las Islas Canarias <sup>224</sup> y en el ranking nacional ocupó el octavo lugar.

En la actualidad permanece operativo de 07:00 horas a 24:00 horas con una pista de 2.400 m de longitud y 45 m de ancho y mantiene una orientación que coincide casi el 100 por 100 del tiempo con la dirección de los vientos predominantes, lo que favorece la operatividad de las aeronaves. Ha sido clasificado de interés general y de primera categoría a efectos de aplicación de los derechos aeroportuarios.

Próximamente contará con un nuevo terminal para atender el tráfico de pasajeros interinsular, a cuyo efecto se está utilizando el antiguo terminal.

La evolución del tráfico de pasajeros ha sido la siguiente:

Año	1993	1994	1995	1996	1997
Pasajeros	3.428.788	3.723.902	3.914.890	3.982.535	4.186.894
% s año ant	-----	8,61	5,13	1,73	5,13

Año	1998	1999	2000	2001	2002
Pasajeros	4.583.112	4.765.835	5.002.551	5.079.790	5.123.574
% s año ant	9,46	3,99	4,97	1,54	0,86

#### Datos AENA

El tráfico mayoritario corresponde a los países de la Unión Europea, con el 70% del total de pasajeros. El Reino Unido y Alemania concentran más del 75% del tráfico internacional, dividido prácticamente a partes iguales entre segmento regular y el charter.

El tráfico nacional, que representa cerca del 30% del total, se encuentra fuertemente concentrado en tres destinos: Gran Canaria, Madrid-Barajas y Tenerife Norte.

Pese a las medidas adoptadas en cuanto ordenación del territorio, AENA señala que durante los últimos cinco años el Aeropuerto de Lanzarote ha vivido un proceso de crecimiento importante en lo que a tráfico de aeronaves y pasajeros se refiere, superando en tres ocasiones en 2001 su propio récord histórico de aeronaves operadas en un solo día. El último récord publicado data del 29 de agosto de 2002 con 277 operaciones de aeronaves en un solo día.

En concreto, los datos sobre movimiento de aeronaves son los siguientes:

<sup>224</sup> Detrás de Gran Canaria y Tenerife Sur.

**Línea Lanzarote 2001-2004**

*En 2000 y 2001 creció el número de pasajeros, pero no el de aeronaves, en el Aeropuerto insular*

AÑO	MVTO AERONAV	% INC.AÑO ANT
1996	35.128	-----
1997	39.604	12,74
1998	43.440	9,69
1999	46.592	7,26
2000	44.814	-3,82
2001	43.365	-3,23
2002	45.049	3,88

Datos AENA

Se observa que aunque el número de pasajeros ha ido creciendo, el número de aeronaves disminuyó en los años 2000 y 2001. En el año 2002 se ha recuperado pero todavía no alcanzó los niveles de 1999.

Los datos relativos al movimiento de mercancías son:

AÑO	Mercancías Kg	% INC.AÑO ANT
1996	6.534.571	
1997	7.157.555	9,53
1998	4.042.543	-43,52
1999	6.684.945	65,36
2000	6.404.594	-4,19
2001	7.136.004	11,42
2002	7.212.241	1,07

Datos AENA

Se comprueba, que por la situación de Lanzarote, y el tiempo del viaje hasta la Europa continental, el transporte aéreo es el modo principal de acceso a Lanzarote para los pasajeros, mientras que para las mercancías el modo de acceso principal es el barco, siendo el modo del transporte aéreo por el precio de sus tarifas muy sensible a la competencia del transporte por vía marítima.

Los datos relativos al movimiento de correos han sido:

AÑO	Correos Kg	% INC.AÑO ANT
1996	353.037	
1997	243.515	-31,02
1998	66.576	-72,66
1999	175.742	163,97
2000	256.249	45,81
2001	102.600	-59,96
2002	118.500	15,50

Datos AENA

Se pueden sacar conclusiones similares que las extraídas respecto a las mercancías.

Las previsiones de AENA respecto a los tráficos en el aeropuerto de Lanzarote son:

	2005	2010	% INC SOBRE EL ANTERIOR	2015	% INC SOBRE EL ANTERIOR
<b>Pasajeros</b>	5.546.500	6.538.505	17,89	7.472.279	14,28
<b>Aeronaves</b>	49.789	58.694	17,89	67.076	14,28
<b>Mercanc. Tn</b>	8.214	8.880	8,11	9.665	8,84

Datos AENA

Los datos anteriores demuestran que pese a las medidas adoptadas desde la mitad de los años 80, sigue existiendo una tensión que no permite modificar las medidas adoptadas y exige continuar las actuaciones realizadas.

Habrà que comprobar si estos datos son compatibles con la ordenación del territorio, y la planificación que realice el Cabildo.

### 3.- CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DEL AEROPUERTO DE LANZAROTE

Previamente a estudiar los instrumentos que el Ordenamiento Jurídico pone disposición de las Administraciones Públicas para colaborar en la sostenibilidad de los flujos turísticos en el Aeropuerto de Lanzarote, conviene efectuar un resumen de cuáles son los planes y la normativa principal que regula la actuación de las Administraciones Públicas con incidencia en el mismo.

#### 3.A.- La normativa y los Planes Estatales: Caracteres

Como se ha descrito anteriormente, el Aeropuerto de Lanzarote al ser de Interés General es gestionado por la Administración del Estado a través de AENA<sup>225</sup>.

Las características jurídicas fundamentales del Aeropuerto<sup>226</sup>, desde la perspectiva de la Administración del Estado, son:

- a) Es una instalación de Interés General del Estado según el artículo 149.1.20<sup>a</sup> de la Constitución y conforme al Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre Calificación de Aeropuertos Civiles.

<sup>225</sup> Las OO.MM. de 2 de marzo de 1970 y de 7 de marzo de 1986 regulan el Aeropuerto Aduanero de Lanzarote, y las distancias kilométricas entre Aeropuertos incluido el de Lanzarote se fijan por la Orden de 6 de marzo de 1967.

<sup>226</sup> Reales Decretos afectan a Lanzarote en el ámbito de servidumbres aeronáuticas, el R.D. 2024/76, de 30 de julio, sobre Servidumbres Aeronáuticas del Aeropuerto de Lanzarote y el R.D. 1056/92, de 31 de julio, relativo a las Ayudas a la Navegación Aérea en el área de Máguez.

#### *IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*En el año 2015 se prevé un movimiento de 7 millones y medio de pasajeros*

Línea Lanzarote 2001-2004

*El Aeropuerto de Lanzarote ha sido declarado como totalmente coordinado*

b) Es un aeropuerto civil internacional con categoría OACI "4-E"; asimismo, está clasificado como "aeropuerto de primera categoría" por el artículo 11.7 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social <sup>227</sup>, y como aeródromo de letra de clave "A" por el Real Decreto 2024/1976, de 30 de julio, por el que se establecen las nuevas servidumbres aeronáuticas del Aeropuerto de Lanzarote.

c) Igualmente, el Aeropuerto forma parte del Aeródromo de utilización conjunta denominado Lanzarote, según el artículo 1.2 del Real Decreto 1167/1995, de 7 de julio, sobre Régimen de Uso de los Aeródromos utilizados conjuntamente por una Base Aérea y un Aeropuerto y de las Bases Aéreas Abiertas al Tráfico Civil.

d) A los efectos del Reg.95/93 ha sido clasificado por el RDL 15/2001 como Aeropuerto totalmente coordinado. Es decir un Aeropuerto en el cual, para aterrizar o despegar, las compañías aéreas y cualquier otro operador de una aeronave han de tener unas franjas horarias asignadas por un coordinador.

El instrumento fundamental de gestión aeroportuaria, como ya se señaló, es el Plan Director del Aeropuerto aprobado por Orden, conjunta de los Ministros de Fomento y Defensa, de 5 de septiembre de 2001. Se dicta conforme a lo ordenado en 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. El Plan Director tiene rango de Orden Ministerial, y habilita el ejercicio de las competencias atribuidas a la Administración del Estado en el ámbito territorial del Aeropuerto.

En él se proponen el conjunto de actuaciones que permitan absorber el crecimiento previsible del tráfico con altos niveles de calidad de servicio hasta por lo menos el año 2015.

Su finalidad es definir las grandes directrices de ordenación y desarrollo del Aeropuerto hasta alcanzar su máxima expansión previsible, y a estos efectos delimita la zona de servicio del aeropuerto, incluyendo:

a) El Subsistema de Movimiento de Aeronaves, que contiene los espacios y superficies utilizados por las aeronaves en sus movimientos de aterrizaje, despegue y circulación en rodadura y estacionamiento. Está constituido por el campo de vuelos, la plataforma de estacionamiento de aeronaves, las instalaciones de ayudas a la navegación aérea y las instalaciones auxiliares. Comprende una superficie estimada de 158 hectáreas.

b) El Subsistema de Actividades Aeroportuarias que contiene las infraestructuras, instalaciones y edificaciones que completan, dentro del ámbito aeroportuario, el proceso de intercambio modal entre el transporte

<sup>227</sup> Asimismo los RR.DD. 1064/91, de 5 de julio y 1268/94, de 10 de julio, catalogaban al Aeropuerto de Lanzarote de 1ª categoría.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

aéreo y el sistema terrestre urbano, garantizando su eficacia funcional y la calidad del servicio. Tiene una superficie estimada de 65,35 hectáreas.

c) Los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y expansión del Aeropuerto y que comprenderán todos aquellos terrenos que previsiblemente sean necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad aeroportuaria. Ocupa una superficie estimada de 22 hectáreas, al oeste de la pista de vuelos.

c) Los espacios precisos para que las autoridades públicas no aeronáuticas puedan desarrollar las actividades y servicios que hayan de prestar en el recinto aeroportuario.

d) La determinación de los espacios o superficies necesarias para posibilitar, en su caso, el despliegue de aeronaves militares y de sus medios de apoyo, recogiendo las especificaciones necesarias en relación con los intereses de la defensa nacional y el control del espacio aéreo español que establezca el Ministerio de Defensa.

e) Se incluyen dentro de la zona de servicio de los Aeropuertos de Interés General, además de las actividades aeroportuarias señaladas en los apartados anteriores, el desarrollo de otras 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; así como espacios destinados a equipamientos. La realización de las actividades referidas en este apartado se verificará de acuerdo con las determinaciones de la ordenación del espacio aeroportuario contenidas en el Plan Director del Aeropuerto y de conformidad con el plan especial o instrumento equivalente que resulte aplicable, siempre que con ellas no se perjudique el desarrollo y ejecución de las actividades aeroportuarias y de transporte aéreo, ni se limite la facilidad de accesos al Aeropuerto.

Los documentos que se contienen en el Plan Director son:

a) Memoria, que incluye:

- i) Antecedentes, que incluyen el marco legal existente y una breve reseña histórica.
- ii) Análisis del entorno físico y socioeconómico del Aeropuerto y de su área de influencia.
- iii) Estudio de la situación actual del Aeropuerto, con una descripción de la zona de servicio, análisis del tráfico de pasajeros, aeronaves y mercancías y en especial en períodos "puntas". Análisis de la capacidad de las infraestructuras aeroportuarias.
- iv) Evolución previsible de la demanda del tráfico de pasajeros, aeronaves, aviación general, carga y definición del horizonte de estudio.
- v) Análisis de la capacidad / demanda; determinación de necesidades de los subsistemas de movimiento de aeronaves y de actividades aeroportuarias.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Los espacios de reserva del Aeropuerto ocupan una superficie de 22 hectáreas*

vi) Desarrollo previsible analizando las diferentes alternativas y realizando propuesta de actuaciones para los subsistemas de movimiento de aeronaves y de actividades aeroportuarias.

vii) Anexos, donde se describen las infraestructuras de acceso; los espacios aeronáuticos y servicios de control del tránsito aéreo, examinando la situación actual, y los proyectos aprobados o en ejecución y la determinación de necesidades y propuestas para el desarrollo previsible; las servidumbres aeronáuticas actuales y su desarrollo previsible.

b) Planos, donde se recoge el plano general de situación del Aeropuerto, de su actual zona de servicio y de la zona de servicio propuesta, y planos de cada una de las áreas en que se estructura la zona de servicio aeroportuaria, con las actividades previstas; así como planos del espacio territorial afectado por las servidumbres aeronáuticas.

c) Estudio de la incidencia del Aeropuerto y de las infraestructuras aeroportuarias en el ámbito territorial circundante.

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

*El Plan Director del  
Aeropuerto tiene por  
objeto planificar su  
ampliación*

Del examen del Plan Director se comprueba que tiene por objeto planificar la ampliación del Aeropuerto y dotación de servicios del mismo, más que establecer el plan de explotación. Su filosofía se recoge en el apartado 6,1.1. en el que, al efectuar un análisis de las distintas alternativas<sup>228</sup>, se señala que el crecimiento del Aeropuerto será gradual, aunque empujado por las presiones del desarrollo turístico, acorde con la evolución asumible por el ordenamiento territorial.

La cuestión que se plantea es si el Aeropuerto debe ser un sujeto pasivo de las presiones del entorno territorial, o en una isla puede ser un factor relevante para la consecución de los objetivos asumidos en el modelo de desarrollo adoptado por la Administración competente, y si esto puede conseguirse en el Ordenamiento Jurídico español.

Desde la óptica medioambiental, el Aeropuerto de Lanzarote ha desarrollado un Sistema de Gestión y Medioambiental (SGM), certificado en diciembre de 2001 por la Norma Internacional ISO 14.001.

### **3.B.- La normativa y los Planes de la Comunidad Autónoma y del Cabildo de Lanzarote.**

El TROTAN, define<sup>229</sup> los instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio y que son a) Las Directrices de Ordenación y b) Los Planes Insulares de Ordenación.

<sup>228</sup> Página 6,2 de la Memoria del Plan Director.

<sup>229</sup> Art. 14.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio. Como se ha señalado la Ley 19/2003, de 14 de abril, aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

En la Memoria de la Ley 19/2003<sup>230</sup> expresamente se declara que la presencia de los aeropuertos requiere de una atenta ordenación territorial, desde el ámbito insular, para la implantación de las actividades productivas atraídas a su entorno, al tiempo que evite o disminuya la presencia de actividades residenciales. Por otra parte, y desde una concepción integrada del sistema canario de transportes, resulta esencial la adecuada conexión entre los aeropuertos y puertos entre sí y con los centros de actividad.

Los aeropuertos se tratan en las Directrices 91 a 93 que ordenan con el carácter de **NAD**.<sup>231</sup> Los objetivos que ha de seguir la ordenación de las infraestructuras aeroportuarias han de ser la integración de las instalaciones aeroportuarias en el modelo territorial insular, el aprovechamiento de las oportunidades económicas que las instalaciones aeroportuarias puedan generar en su entorno inmediato y el sostenimiento de las posibilidades de crecimiento de los complejos aeroportuarios conforme a la evolución de la demanda de movilidad que deban satisfacer.

Con el carácter de **ND**<sup>232</sup> se señala:

- a) El planeamiento insular preverá la disponibilidad de suelo en el entorno de los principales aeropuertos para posibles ampliaciones futuras de las propias instalaciones aeroportuarias, o el asentamiento de actividades económicas vinculadas con ellas, al tiempo que establecerá limitaciones rigurosas a la implantación residencial.
- b) El planeamiento insular preverá las conexiones necesarias de las infraestructuras viarias con las instalaciones aeroportuarias, asegurando la fluidez del tráfico en sus accesos.
- c) El planeamiento insular ordenará los usos del entorno de las instalaciones en forma compatible con las actividades aeroportuarias:
  - i) Los Planes Insulares de Ordenación determinarán el tratamiento que recibirán los suelos en el entorno de las instalaciones aeroportuarias, promoviendo la elaboración de Planes Territoriales Especiales, en caso de que las circunstancias específicas de la ordenación de dichos entornos así lo aconsejara.
  - ii) Los Planes Territoriales Especiales de Carreteras prestarán igualmente una atención especial a la conexión del viario insular con las instalaciones

<sup>230</sup> 3.5.2. Puertos y aeropuertos.

<sup>231</sup> Norma de Aplicación Directa.

<sup>232</sup> Norma Directiva.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Los Planes Insulares  
determinarán el  
tratamiento de los suelos  
colindantes con los  
aeropuertos en las Islas*

**Lije Lanzarote 2001-2004**

*Las Directrices recomiendan que las instalaciones aeroportuarias minimizarán su impacto ambiental*

aeroportuarias, asegurando el fluido acceso a las mismas de los tráficos que generen.

iii) Los Planes Territoriales Especiales de Transporte asegurarán la conexión entre las terminales aeroportuarias y los restantes nodos de la red de transporte público de la isla, fomentando la intermodalidad.

Con el carácter de Recomendación se señala que las instalaciones aeroportuarias minimizarán su impacto ambiental y, específicamente, el producido por el ruido que generan.

Sin embargo, en materia aeroportuaria a semejanza de lo que sucede en otros ámbitos de la legislación portuaria, se nota en falta un mandato análogo al que se recoge con el carácter **NAD** en la Directriz 90 al regular la ordenación y gestión de los puertos autonómicos: El departamento competente en materia de puertos del Gobierno de Canarias fomentará la cooperación interadministrativa con las Autoridades Portuarias estatales, los Cabildos Insulares y los municipios con instalaciones portuarias en su litoral para el mejor funcionamiento del sistema portuario del Archipiélago y, en particular, para la consolidación del Eje Transinsular de Transporte y para la optimización de las ubicaciones y usos de los equipamientos intermodales.

Los Planes Insulares son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Tienen carácter vinculante en los términos establecidos en este Texto Refundido para los instrumentos de ordenación de espacios naturales y territorial de ámbito inferior al insular y para los planes de ordenación urbanística. Afecta especialmente al Aeropuerto el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote, definitivamente aprobado por el Gobierno Autonómico de Canarias, según Decreto 63/1991, de 9 de abril, que ha sido objeto de diversas modificaciones, como ya se ha señalado, y en la actualidad está en curso nuevamente de modificación<sup>233</sup>.

El Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote regula los Sistemas de Generales Insulares relativos al sistema de infraestructuras en dos. Para ello los clasifica en:

<sup>233</sup> La correlación entre el nivel de las determinaciones del PIOL revisado y del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Ley de Espacios Naturales de Canarias son las siguientes:

- Los Criterios generales o básicos y las determinaciones del PIOL equivalen a las Normas de Aplicación Directa del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Ley de Espacios Naturales de Canarias.
- Las Normas Directivas equivalen a las correspondientes del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y Ley de Espacios Naturales de Canarias.
- Las Directrices Indicativas del PIOL equivalen a las Recomendaciones.



- a) Sistemas Generales Insulares de accesibilidad a la isla, en los que incluye las instalaciones portuarias, aeroportuarias y centros terminales de distribución de los que depende el acceso de la isla.
- b) Sistemas Generales Insulares de movilidad y transporte que, a su vez, se dividen en:
- i) Carreteras: Son Sistema General Insular de carreteras la totalidad de los viarios, incluidos los de cuarto orden.
  - ii) Transportes. Son Sistema General Insular de transporte todos los elementos viarios, portuarios o aeroportuarios, etc., específica de accesibilidad a la Graciosa.

En el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote se regula la forma de integración de las infraestructuras aeroportuarias en el territorio.

El Plan Especial de Mejora Ambiental, denominado Plan Intermunicipal de Reforma y Mejora Ambiental de la carretera Arrecife- Aeropuerto (P.E.I.R y M.A.), fue definitivamente aprobado por la Consejería de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias con fecha 30 de julio de 1997.

Debe destacarse que en la anterior legislatura se tramitó un anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias, que fue sometido a información pública, y, entre otros, al dictamen del Consejo Económico y Social de Canarias<sup>234</sup> que no ha sido, por el momento, aprobado y por tanto se encuentra pendiente de aprobación el Plan Intermodal de los Transportes de Canarias, que corresponderá elaborarlo a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma y que tendrá como finalidad el establecimiento del marco de desarrollo del sistema general de los transportes en todo el territorio canario y de los mecanismos de interrelación entre él y los sistemas de comunicación de otros ámbitos territoriales. Este Plan será aprobado por el Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente en materia de transportes, oídos los Cabildos Insulares respecto a su ámbito territorial. Este Plan de Intermodal, cuando se apruebe, será un instrumento muy relevante de coordinación y de consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

### 3.C.- Actuaciones Municipales

Son también de aplicación los instrumentos urbanísticos, en especial las Normas Subsidiarias de San Bartolomé y de Tías y el Plan General de Ordenación Urbana de Arrecife.

Como se ha señalado anteriormente, el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en su artículo 166, ordena que están sujetos a previa licencia urbanística, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean

<sup>234</sup> Dictamen 7/2002, de 18 de septiembre.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*Al Aeropuerto le son de aplicación las normas urbanísticas de Arrecife, Tías y San Bartolomé*

LIFE Lanzarote 2001-2004

*El Estado sigue  
manteniendo que no se  
precisan licencias  
municipales para obras  
portuarias y  
aeroportuarias*

procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los actos de construcción y edificación y uso del suelo en los puertos y aeropuertos, así como en sus zonas de servicio.

Sin embargo, la Administración del Estado continúa manteniendo su postura tradicional, en relación con los puertos y aeropuertos de falta de exigencia de licencia municipal para estas obras de infraestructura. Así lo ordenaba la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, en su artículo 166 <sup>235</sup>.

Esta posición de la Administración del Estado se ha reiterado recientemente en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, que se ha expuesto anteriormente.

### **3.D.- Los límites impuestos por los Tratados internacionales y por las normas de la Unión Europea**

#### **a) Introducción**

Antes de examinar los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación que existen en el Ordenamiento Jurídico español, conviene examinar cuáles son los límites establecidos por los Tratados Internacionales y por la normativa de la Unión Europea, en relación con los derechos de acceso a los aeropuertos. La pregunta que debe realizarse es si existe un derecho subjetivo reconocido a los operadores aéreos internacionales de acceder a cualquier aeropuerto abierto en el territorio nacional en el momento que deseen, y, en su caso, cuales son los principios que deben respetarse para establecer una limitación.

<sup>235</sup> El Artículo 101 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha dado nueva redacción al párrafo tercero del artículo 166 de la Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que quedará redactado en los siguientes términos:

"3. Las obras que realice AENA dentro del sistema general aeroportuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente. Para la constatación de este requisito, 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 apartado 2 de este artículo, las obras que realice AENA en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del Aeropuerto.

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."

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

**b) Los Convenios Internacionales**

Para ello debe partirse del Convenio de Aviación Civil Internacional, hecho en Chicago el 7 de diciembre de 1944<sup>236</sup> y de los dos Acuerdos de la misma fecha, sobre el tránsito y el transporte. El Convenio contiene la normativa básica en el ámbito internacional en esta materia y en la actualidad no se contraponen con la legislación comunitaria ya que regula sectores en que la legislación comunitaria no ha legislado por el momento.

Este Convenio constituye la base de regulación del transporte aéreo, y su ratificación por España, como ya se ha señalado, constituyó un hito fundamental para la normativa interna española.

En su Preámbulo se contienen los principios por los que se rige:

- a) La aviación civil internacional debe desarrollarse en forma segura y ordenada;
- b) Los Estados pueden establecer servicios aéreos internacionales mediante el principio de igualdad de oportunidades;
- c) Dichos servicios aéreos internacionales deben cumplirse de manera eficaz y económica.

A nuestros efectos, deben resaltarse los siguientes preceptos:

- a) En el artículo 1 se ordena que los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio. Este mandato autoriza a cada país a establecer la regulación que entienda necesaria en cada momento, y sin perjuicio del respeto de las obligaciones asumidas en los Tratados.
- b) En el artículo 5 se regula el derecho de vuelo en servicios no regulares ordenando que cada Estado contratante conviene en que todas las aeronaves de los demás Estados contratantes que no se utilicen en servicios internacionales regulares tendrán derecho, de acuerdo con lo estipulado en dicho Convenio, a penetrar sobre su territorio o sobrevolarlo sin escalas, y a hacer escalas en él con fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo, y a reserva del derecho del Estado sobrevolado de exigir aterrizaje. Sin embargo, cada Estado contratante se reserva, por razones de seguridad de vuelo, el derecho de exigir que las aeronaves que deseen volar sobre regiones inaccesibles o que no cuenten con instalaciones y servicios adecuados para la navegación aérea sigan las rutas prescritas u obtengan permisos especiales para tales vuelos.

Si dichas aeronaves se utilizan en servicios distintos de los aéreos internacionales regulares, en el transporte de pasajeros, correo o carga por remuneración o alquiler, tendrán también el privilegio, con sujeción a las disposiciones del artículo 7, de embarcar o desembarcar pasajeros, carga o

<sup>236</sup> Dicho tratado ha sido completado por sucesivos protocolos.

*Línea Lanzarote 2001-2004*

correo, sin perjuicio del derecho del Estado donde tenga lugar el embarque o desembarque a imponer las reglamentaciones, condiciones o restricciones que considere convenientes.

c) En el Artículo 6 respecto a los servicios aéreos regulares, se ordena que ningún servicio aéreo internacional regular podrá explotarse en el territorio o sobre el territorio de un Estado contratante, excepto con el permiso especial u otra autorización de dicho Estado y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización.

d) En el artículo 7 se ordena respecto al cabotaje que cada Estado contratante tiene derecho a negar a las aeronaves de los demás Estados contratantes el permiso de embarcar en su territorio pasajeros, correo o carga para transportarlos, mediante remuneración o alquiler, con destino a otro punto situado en su territorio. Cada Estado contratante se compromete a no celebrar acuerdos que específicamente concedan tal privilegio a base de exclusividad a cualquier otro Estado o línea aérea de cualquier otro Estado, y a no obtener tal privilegio exclusivo de otro Estado. Disposición que otorga la necesaria flexibilidad para que una decisión restrictiva de los Estados pueda responder a sus intereses sin que resulte quebrantado el espíritu del Convenio.

e) Artículos que se complementan con lo dispuesto en el artículo 44 que establece los fines y objetivos de la OACI, especialmente sus apartados a),d),e) y f), y que han permitido a esta organización internacional desarrollar un papel primordial en el desarrollo de la aviación civil.

*A partir del Convenio de Chicago se produce un importante desarrollo de la aviación civil*

A partir de la entrada en vigor del Convenio de Chicago se produce un importante desarrollo de la aviación civil fundamentado en una tupida red de convenios bilaterales que regulan el derecho de acceso.

En definitiva, las libertades técnicas establecidas por el Acuerdo de Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales de Chicago, de 7 de diciembre de 1944 son:

- a) Primera libertad: Derecho a sobrevolar sin escalas el territorio de los Estados signatarios.
  - b) Segunda libertad: Derecho a aterrizar en el territorio de los Estados signatarios por razones no comerciales.
- Ninguna de estas libertades afecta al objeto de nuestro estudio.

Existen otros Convenios Internacionales pero tampoco tienen relevancia sustancial, respecto al objeto en este estudio. Sin embargo, sí que tiene incidencia en la normativa y actuaciones que se están desarrollando en el ámbito de la Unión Europea.

#### **c) Las actuaciones en el ámbito de la Unión Europea**

La constitución de la Comunidad Económica Europea y su posterior transformación en la Unión Europea ha ido teniendo una importancia progresiva en el desarrollo de las libertades en materia de aviación civil.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

Aplicando un método de integración gradual, que tan buenos resultados ha dado en la práctica, en un primer momento, en 1957, en la constitución de la Comunidad Económica Europea, los artículos 85 a 90 del Tratado constitutivo, que regulan las reglas de libre competencia, no se aplicaron al transporte aéreo, ya que se entendía que la aplicación de tarifas constituía un acto autónomo de gobierno<sup>237</sup> y las empresas del transporte aéreo en general tenían atribuido derechos especiales<sup>238</sup>. Los derechos de acceso se entendía que constituían un asunto interno que correspondía regularlo a los Estados miembros.

Sin embargo, coincidiendo con la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, se pone en marcha el ambicioso programa del Libro Blanco del mercado interior y la reforma de los tratados a través del Acta Única en 1986.<sup>239</sup> Se asume el objetivo de constituir un auténtico mercado único interior en 1992 y los principios recogidos en dicho programa se extienden a todas las políticas que tienen incidencia en el desarrollo económico, siendo una muy destacada los transportes aéreos. No es de extrañar que el TJCE el 30 de abril de 1986, en el caso *Nouvelles Frontières*, declare que no resultan admisibles las derogaciones a la libre competencia en el transporte aéreo que se habían mantenido hasta dicha fecha, y por ello la Comisión abrió expedientes a un número elevado de compañías de bandera.

En paralelo, a través de acuerdos bilaterales, y a iniciativa de Estados Unidos<sup>240</sup>, Reino Unido y Países Bajos se inicia una liberalización de tarifas y servicios mediante acuerdos bilaterales entre Estados, que inmediatamente es puesta en cuestión por la Comisión, en cuanto entiende que esa bilateralidad en el ámbito de la Unión Europea no es consecuente con los principios que la rigen y esos acuerdos deben ser suscritos por las instituciones comunitarias, sin perjuicio de asumir en los distintos documentos que se preparan los principios liberalizadores que se consideran muy adecuados para restablecimiento del mercado único en el ámbito de la Unión Europea. Los Estados miembros defienden su derecho a establecer acuerdos bilaterales.

Ante el vacío normativo que se derivaba de los principios que se establecían en la Sentencia *Nouvelles Frontières* se consolida una regulación liberalizadora del transporte aéreo, que puede sistematizarse en la práctica en tres paquetes:

- a) El primer paquete se inicia con la Directiva 87/601 del Consejo sobre

<sup>237</sup> TJCE Sentencia 18 de junio de 1982 caso *Lord Bethell*.

<sup>238</sup> Art. 90.

<sup>239</sup> Situación que ya se había manifestado a través de la Sentencia TJCE caso *Marinos Mercantes Franceses* y en DOS Memorandums sobre transporte aéreo elaborados por la Comisión.

<sup>240</sup> El proceso liberalizador se inició en Estados Unidos con la *Airline Deregulation Act* en 1978.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*El mercado único europeo se sustenta en una política de transporte liberalizada*

**Life Lanzarote 2001-2004**

tarifas para el transporte aéreo regular entre Estados miembros y que se desarrolla en varios reglamentos y directivas que se centran, principalmente en las políticas tarifarias.

b) El segundo paquete se centra en el Reglamento 2343/90 del Consejo y su principal objetivo es la concesión de licencias, el tráfico de cabotaje y la planificación del transporte aéreo y las infraestructuras aeroportuarias.

c) El tercer paquete se centra en el Reglamento 2407/92 que regula aspectos sobre normas de competencia y aplicación de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo.

Esta desregulación pone de manifiesto, por el incremento de tráfico, la fragmentación del espacio aéreo europeo, la falta de eficacia que ello comporta y la necesidad de establecer nuevas regulaciones para hacer efectivas las libertades formales. Cobran con ello importancia decisiva la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios -slots-.<sup>241</sup>

Por ello se dicta el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993<sup>242</sup>, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, que entra en vigor el 21 de febrero de 1993 que examinamos en el apartado siguiente.

*La movilidad sostenible aérea pretende conciliar su crecimiento con las políticas de protección del medio ambiente*

Como ya se ha señalado, el *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*<sup>243</sup> ha establecido el objetivo de poner en práctica un sistema de movilidad sostenible. En el ámbito del transporte aéreo, se pretende conciliar su crecimiento con las políticas de protección del medio ambiente.

En estos tiempos de mercado único y de moneda única, se señalaba que seguía sin existir un cielo único en Europa. La Unión Europea adolecía de una fragmentación excesiva de sus sistemas de gestión del tráfico, que amplía los retrasos de los vuelos, generaba un despilfarro de combustible y constituía una desventaja para la competitividad de las compañías europeas. Por ello, propone, entre otras actuaciones, establecer de aquí al año 2004, en el marco del cielo único<sup>244</sup>:

- a) Una entidad reguladora fuerte, dotada de recursos suficientes y autónomos respecto de los distintos intereses en juego, capaces de definir objetivos que garanticen el crecimiento del tráfico y la seguridad.
- b) Un diálogo social con los interlocutores sociales que podría iniciarse con los controladores aéreos y que permita, como ocurre en otros ámbitos, una

<sup>241</sup> Cuestión distinta de los derechos de tráfico como puso de manifiesto la Comisión en su Decisión de 28 de mayo de 1993 respecto a Viva Air y su acceso a los aeropuertos de París.

<sup>242</sup> Diario Oficial L 14 de 22.01.1993.

<sup>243</sup> *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. (COM 2001 370 final.). Estrategia territorial Europea ISBN 2-828-7654- 3. 1999.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

concertación sobre la política común en materia aérea, con un impacto social considerable.

c) Un sistema de vigilancia, inspección y sanción que garantice la aplicación efectiva de las normas.

d) Empezar en el año 2002 una reflexión sobre el futuro de los aeropuertos para aprovechar mejor las capacidades existentes, revisar el sistema de cargas aeroportuarias, integrar el transporte aéreo en una lógica de sistemas con los demás modos e identificar la necesidad de nuevas infraestructuras aeroportuarias.

e) Presentar en el año 2003 una revisión del sistema de atribución de las franjas horarias, para aumentar el acceso al mercado, teniendo en cuenta la necesidad de reducir las repercusiones ambientales en los aeropuertos comunitarios.

f) Negociar con Estados Unidos un acuerdo aéreo transatlántico común que sustituya a los acuerdos actuales de cielo abierto<sup>245</sup>.

Este programa se ha desarrollado a buen ritmo, y como ha sucedido en otros ámbitos de la política de transportes, se ha visto impulsado por las Sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Debe destacarse que el 5 de noviembre de 2002 se ha dictado la primera de una serie de Sentencias del TJCE sobre los tratados bilaterales suscritos por algunos Estados miembros<sup>246</sup> con los Estados Unidos de América. En la

<sup>244</sup> El 10 de octubre de 2001, la Comisión presentó cuatro propuestas legislativas dirigidas a la creación del cielo único europeo<sup>1</sup> con vistas a su adopción por el procedimiento de codecisión contemplado en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: 1 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se fija el marco para la realización del cielo único europeo (COM(2001) 123 final/2 de 30.11.2001 - 2001/0060 (COD). 2 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (COM(2001) 564 final/2 de 11.12.2001 - 2001/0235 (COD). 3 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo (COM(2001) 564 final/2 de 11.12.2001 - 2001/0236 (COD). 4 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo (COM(2001) 564 final/2 de 11.12.2001 - 2001/0237 (COD). El 27 de agosto de 2003 la Comisión ha presentado los COM COM (2003) 514 final 2001/0060 (COD) 2001/0235 (COD) 2001/0236 (COD) 2001/0237 (COD) con el Dictamen de la Comisión con arreglo a la letra c) del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE, sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo sobre las citadas propuestas de reglamentos.

<sup>245</sup> El mandato a la Comisión se encuentra en tramitación en el Parlamento Europeo, que parece propugnar un plan en tres fases, la primera de negociación con Estados Unidos, la segunda de negociación de acuerdos con terceros Estados que ya hayan liberalizado su espacio aéreo y la final con los Estados que no hayan liberalizado todavía su espacio aéreo.

<sup>246</sup> El Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Austria y Alemania.

#### *IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*En 2004 se pretende aplicar políticas de "cielo único"*

Lije Lanzarote 2001-2004

Sentencia se estima el recurso interpuesto por la Comisión y considera que los Estados miembros han invadido la competencia externa de la Comunidad y ésta es la única competente para celebrar acuerdos bilaterales de los denominados cielos abiertos, en aquellas materias en las que existe regulación comunitaria. También se destaca en estas sentencias que la Comisión no ha acreditado que en los convenios bilaterales existan mandatos que afecten a la distribución de las franjas aéreas.

En consecuencia, el Consejo de Ministros ha otorgado un mandato a la Comisión para una nueva negociación de un acuerdo comunitario con los Estados Unidos de América y con terceros países y se va a establecer un marco jurídico para permitir, en su caso, la renegociación de los más de 1500 acuerdos bilaterales que existen.

*El Derecho Internacional reconoce una serie de libertades comerciales en el transporte aéreo*

Las libertades comerciales que se reconocen en el Derecho Internacional mediante acuerdos bilaterales y, en el interior de la Unión Europea<sup>247</sup>, mediante el Derecho Comunitario antes reseñado son, en consecuencia, las siguientes:

- a) Tercera libertad: Derecho a desembarcar pasajeros, correo y carga en el territorio del Estado en que esté matriculada la aeronave.
- b) Cuarta libertad: Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado en que esté matriculada la aeronave.
- c) Quinta libertad: Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado contratante y derecho a desembarcar pasajeros, correo y carga provenientes del territorio de cualquier otro Estado contratante.

De las normas que ha dictado la Unión Europea deben destacarse, al objeto de este estudio las que se refieren a la distribución de franjas horarias<sup>248</sup> para la acceso a los aeropuertos.

#### **d) La distribución de las franjas horarias**

La asignación de franjas horarias de operación, es decir la autorización para aterrizar en un determinado aeropuerto a una determinada hora sólo se requiere cuando la capacidad de un aeropuerto resulta insuficiente para atender la demanda. Estas reglas de asignación no incrementan la capacidad y constituyen sólo un mecanismo para distribuir la capacidad que está disponible.

<sup>247</sup> Otras libertades de las que habla la doctrina en este ámbito son: a) Sexta libertad: Derecho a efectuar transportes entre dos Estados distintos de aquél en que esté matriculada la aeronave, sobrevolando el territorio de este país. b) Séptima libertad: Derecho a operar completamente fuera del Estado de matriculación y a embarcar y desembarcar pasajeros, correo o carga provenientes de o con destino a un Estado tercero, que no es el de matriculación. c) Octava libertad: Derecho a transportar pasajeros, correo o carga de un punto a otro del mismo Estado, distinto a aquél en que está matriculada la aeronave.

<sup>248</sup> Slots en la terminología anglosajona.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*



El proceso de asignación de franjas horarias, con carácter metódico, empezó a inicios de los años 60s, cuando las líneas aéreas, accedieron voluntariamente a respetar determinadas horas de despegue y aterrizaje en un aeropuerto tal y como lo asignara un "coordinador de franjas horarias" designado también con carácter voluntario por ellas. Con el tiempo, el proceso se expandió hacia un número creciente de aeropuertos y ciertas pautas comunes fueron adoptadas, una vez más voluntariamente, por las líneas aéreas que asistieron a las Conferencias bi- anuales sobre Itinerarios IATA<sup>249</sup>.

Para sistematizar el proceso de asignación en el seno de la IATA se han adoptado las "Guías sobre Procedimientos para Establecer Itinerarios" de IATA, que son revisados y actualizados regularmente por todos los participantes en las Conferencias de Itinerarios.

Las fechas más importantes del proceso de asignación de las franjas horarias, que se fijan según las directrices de programación mundial para la asignación de franjas horarias, son las siguientes:

PERÍODO	DURACIÓN	CONFERENC. ASIGNACIÓN DE IATA	FECHA DE DEVOLUCIÓN	CONFIRMACIÓN FRANJAS HISTÓRICAS <sup>250</sup>	REVISIÓN ULTIMA FECHA DE ENTRADA
Invierno 03-04	26.10.03-28.3.04	14-17 junio 03	31.8.03	8.6.03	7.6.2003
Verano 04	29.3.04-25.10.05	8-11 nov. 03	31.1.04	2.11.03	1.11.03

Sin perjuicio de la aplicación del procedimiento IATA por la importancia del mismo, los Estados desde la mitad de la década de los años 90 han ido regulando el proceso de asignación de franjas horarias a medida que la congestión en los aeropuertos ha empeorado y a medida que el debate sobre la determinación de las aerolíneas que las obtendrán y cómo las emplearán, se ha convertido en un tema cada vez más importante, en términos de acceso al mercado y en una política reguladora.

Hoy en día, bastantes Estados de los países industrializados cuentan con sus propias normas para la asignación de franjas horarias, principalmente en los EE.UU., dónde una regulación sobre la asignación de franjas horarias, basada en el sistema IATA, ha estado vigente desde el año 1993 y en la Unión Europea.

Como se ha señalado, el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993 <sup>251</sup>, estableció las normas comunes para la asignación de

*Muchos países desarrollados cuentan con sus propias normas para la asignación de franjas horarias*

<sup>249</sup> Aunque originalmente constituyó un foro simple en el que se coordinaban los itinerarios para optimizar las conexiones entre los mismos, las Conferencias de Itinerarios IATA han crecido hasta convertirse en el punto principal para la asignación de franjas horarias en unos 215 aeropuertos coordinados mundialmente. De igual forma, la participación en las conferencias se ha incrementado en más de 200 líneas aéreas (con vuelos regulares y charters, IATA y no IATA) y 50 Coordinadores de Franjas Horarias de Operación.

<sup>250</sup> 6 días antes de la Conferencia IATA.

<sup>251</sup> Diario Oficial L 14 de 22.01.1993.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

**Life Lanzarote 2001-2004**

*La franja horaria es la hora prevista de llegada o de salida disponible o asignada a un movimiento de aeronave*

franja horaria en los aeropuertos comunitarios que entraron en vigor el 21 de febrero de 1993.

Debe destacarse en que se utiliza la técnica del Reglamento, de aplicación inmediata en todos los Estados miembros. El objetivo último de dicha norma es fijar normas neutras, transparentes y no discriminatorias para la asignación más eficaz de las franjas horarias en los aeropuertos que sufren congestión, saturación o que son objeto, a través del procedimiento en él establecido, de regulación.

En la normativa europea la franja horaria es la hora prevista de llegada o de salida disponible o asignada a un movimiento de aeronave, en una fecha determinada y en un aeropuerto coordinado, según las condiciones contempladas en el citado Reglamento.

Constituye un derecho subjetivo de una compañía aérea, establecido en virtud del citado Reglamento, a utilizar toda la infraestructura aeroportuaria de un aeropuerto totalmente coordinado necesaria para la prestación de un servicio aéreo a fin de aterrizar y despegar en la fecha y hora que le asigne un coordinador de acuerdo con el citado Reglamento, se trata de un derecho administrativo distinto del derecho de propiedad.

Las características fundamentales son:

- a) El Reglamento se aplica a la asignación de franjas horarias en los aeropuertos que sufren saturación o son designados por los Estados miembros de la Comunidad, siguiendo el procedimiento establecido. Se determinan criterios objetivos a partir de los cuales un aeropuerto puede ser declarado "coordinado"<sup>252</sup> o "totalmente coordinado"<sup>253</sup> porque su capacidad es insuficiente. Se establece la posibilidad para los Estados miembros de declarar todo tipo de aeropuerto "aeropuerto coordinado" siempre que se cumplan los principios de transparencia, neutralidad y ausencia de discriminación.
- b) Una vez hecha la declaración del aeropuerto, se definen criterios de selección y de las tareas del coordinador que debe ser designado y del comité de coordinación encargado de asistir a este último con carácter consultivo.

<sup>252</sup> "Aeropuerto con horarios facilitados" en la terminología internacional. Es un aeropuerto donde exista un riesgo de congestión en determinados períodos del día, de la semana o del año que es posible que pueda evitarse mediante la cooperación voluntaria entre compañías aéreas y donde se haya designado un facilitador de horarios para simplificar las operaciones de las compañías aéreas que presten servicio en ese aeropuerto o tengan intención de hacerlo.

<sup>253</sup> "Aeropuerto coordinado" en la terminología internacional. Es un aeropuerto en el cual, para aterrizar o despegar, las compañías aéreas y cualquier otro operador de una aeronave han de tener una franja horaria asignada por un coordinador.

Los Estados miembros garantizarán que en todo aeropuerto designado como aeropuerto totalmente coordinado se establezca un Comité de Coordinación que asistirá, con carácter consultivo, al coordinador. En dicho comité deberán participar, al menos, las compañías aéreas que utilicen regularmente el aeropuerto o aeropuertos y/o sus organizaciones representativas, las autoridades aeroportuarias respectivas y los representantes del control del tráfico aéreo<sup>254</sup>. Un mismo comité de coordinación podrá ser designado para más de un aeropuerto.

El Comité de coordinación tiene, entre otras, la función de asesorar sobre:

- i) Las posibilidades de aumentar la capacidad determinada de conformidad con el artículo 6 del Reglamento.
  - ii) Las mejoras en las condiciones de tráfico reinantes en el aeropuerto correspondiente.
  - iii) las reclamaciones sobre la asignación de franjas horarias, según establece el apartado 7 del artículo 8 del Reglamento.
  - iv) los métodos de control para la utilización de las franjas horarias asignadas.
  - v) las directrices para la asignación de franjas horarias, teniendo en cuenta las condiciones locales.
  - vi) los problemas graves para los nuevos participantes, según establece el artículo 10 del Reglamento.
- c) Se enumeran en el Reglamento los principios que rigen la determinación de la capacidad de un aeropuerto. Ésta se basa en un análisis objetivo de las posibilidades de acogida del tráfico aéreo, habida cuenta de los diferentes tipos de tráfico en el aeropuerto.
- d) Se establece la obligación para los transportistas aéreos de proporcionar al coordinador las informaciones pertinentes que éste les haya solicitado.
- e) Se especifica el procedimiento de asignación de las franjas horarias mediante:
- i) El establecimiento de las normas de prioridad de asignación;
  - ii) Definición del derecho y límites del derecho al intercambio de franjas horarias.
- f) Establecimiento de las condiciones en las cuales un Estado miembro puede reservar algunas franjas horarias para servicios regionales.
- g) Creación de un grupo con las franjas horarias recién creadas, las inutilizadas, las que han sido abandonadas por un transportista o las que han quedado disponibles por otras razones. Definición de los criterios de asignación de tales redes (derecho de prioridad, etc.).
- h) Mecanismo de protección para evitar que se falsee la competencia entre

<sup>254</sup> Está previsto se integren representantes de la aviación general.

*Línea Lanzarote 2001-2004*

transportistas aéreos. Prohibición para un transportista de instaurar una frecuencia adicional sin reciprocidad.

i) Obligación de reciprocidad en las transacciones entre Estados miembros y terceros países.

En el ámbito del *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*<sup>255</sup> se ha dado especial importancia a la modificación del Reg.95/93. El pasado 15 de julio de 2003 se ha aprobado una modificación de dicho Real Reglamento, y se encuentra en curso una modificación de mayor calado, y pendiente presentar una propuesta de la Comisión para aumentar el acceso al mercado, teniendo en cuenta la necesidad de reducir las repercusiones ambientales en los aeropuertos comunitarios.

Estas pautas están en consonancia con la actuación seguida por otros países industrializados que han empezado a introducir nuevos criterios, favoreciendo determinadas categorías específicas de operadores o tipos de aeronaves, y agregando nuevos objetivos tales como la competencia y la protección del medio ambiente. Las pautas IATA están simplemente dirigidas hacia la maximización de la capacidad y a su justa distribución.

*El Comité Económico y Social europeo considera esencial la participación local en el transporte aéreo*

Esta tendencia a ver se ha manifestado en el informe emitido por el Comité Económico y Social de la Unión Europea a la propuesta de la Comisión para la modificación del Reg.95/93<sup>256</sup>, que en su observación final 7 considera esencial la participación de una representación local y regional en los comités, ya que ello permitiría garantizar el cumplimiento los criterios relativos a la capacidad regional, la infraestructura terrestre y las obligaciones de servicio público, por lo que así debería figurar en el artículo 5 del borrador remitido a informe.

Como se ha señalado, en el modelo de organización seguido en España se han concentrado, también, en AENA las competencias para la aplicación del Reg.95/93 sobre franjas horarias. Mediante el RDL 15/2001 se han clasificado<sup>257</sup> los Aeropuertos de Interés General españoles a los efectos del Reg.95/93. Asimismo se ha establecido que corresponde a AENA, por delegación del Ministro de Fomento revocable por Orden ministerial, determinar la capacidad disponible para la asignación de franjas horarias para el movimiento de las aeronaves.

<sup>255</sup> *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. (COM 2001 370 final.). Estrategia territorial Europea ISBN 2-828-7654- 3. 1999.

<sup>256</sup> Com 2001 335 final-2001/0140 (COD) de 20 de marzo de 2002.

<sup>257</sup> El Ministerio de Fomento, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil, previo informe de AENA, y realizados los trámites previstos en los artículos 3 y 6 del Reg.95/93, podrá incorporar o excluir aeropuertos de interés general de la lista de aeropuertos coordinados y totalmente coordinados, así como modificar la categoría de cualquiera de los aeropuertos ya incluidos dentro de la citada lista.

AENA designa la persona o personas encargadas de la coordinación en aeropuertos coordinados o totalmente coordinados para la fijación de las citadas franjas horarias en los términos previstos por el Reg.95/93 anteriormente citado.

La Dirección General de Aviación Civil<sup>258</sup> supervisa el procedimiento de asignación de franjas horarias, así como la utilización por las compañías aéreas de las franjas asignadas. Por ello en el ámbito interno se opera con un único organismo gestor a nivel nacional bajo la autoridad de AENA.

Los aeropuertos turísticos tienen una problemática específica, y determinada por la forma singular de programarse los viajes turísticos cada año: Los mayoristas suelen cerrar sus acuerdos con los hoteleros hacia el mes de abril del año anterior a las vacaciones contratadas, en julio suelen tener cerrado el programa de sus necesidades de transporte aéreo y en septiembre cierran sus acuerdos con las compañías aéreas correspondientes. Sin embargo, como se ha señalado, la Comisión Internacional que distribuye la capacidad operativa del conjunto de los aeropuertos congestionados no se reúne hasta noviembre, con lo que la posibilidad de articular la oferta y la demanda queda condicionada por los compromisos ya cerrados de las compañías aéreas con los tour operadores, sin perjuicio del respeto de los derechos históricos de las compañías aéreas que tienen preferencia sobre las nuevas demandas.

Se observa que en este proceso no están presentes las Administraciones Públicas que tienen asignadas competencias sobre ordenación del territorio, ya que el objeto de la Comisión es mejorar la eficiencia del sistema, no adaptarse a la ordenación del territorio. Sin embargo, en la propuesta modificada de Reglamento nº 95/93<sup>259</sup> de la Comisión, se considera que una de las cuestiones con importancia crucial es que en los principios de asignación de franjas horarias se tome en consideración las medidas de tipo medio ambiental, incluido el tamaño del avión y la intermodalidad, a fin de aliviar en lo posible la congestión y también para incorporar a todas las limitaciones de capacidad que afectan a las prestaciones de la infraestructura. Principio que abre nuevas perspectivas en aeropuertos turísticos como puede ser el de Lanzarote.

En consecuencia, en tanto en cuanto se utilicen procedimientos neutros, transparentes y no discriminatorios, no existen impedimentos para efectuar una regulación de tráfico para mantener la sostenibilidad de los flujos turísticos ya que no se afectan las libertades de tráfico aéreo recogidas en los Tratados Internacionales, tal y como se exponen en las Fichas del Parlamento Europeo.

<sup>258</sup> A través de la Subdirección General de Explotación del Transporte Aéreo.

<sup>259</sup> Bruselas 7 11 2002 COM (2002) 623 final.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Los aeropuertos turísticos tienen una problemática específica determinada por la forma singular de programarse los viajes turísticos cada año*

## 4. LOS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN: APLICACIÓN AL AEROPUERTO DE LANZAROTE

### 4.A.- Introducción

Dado que nos encontramos para la gestión sostenible de la demanda aeroportuaria en Lanzarote, en el ámbito de una competencia exclusiva de la Administración del Estado que se ejerce a través de **AENA** se estudian los instrumentos y técnicas de colaboración, cooperación y coordinación que pueden ser aplicables.

Se comprueba que tanto la legislación estatal como la de la Comunidad Autónoma cada vez recogen con mayor énfasis las consecuencias del principio de lealtad institucional en la forma de ejercitar las competencias, aun cuando en el supuesto de que no se quieran ejercitar voluntariamente nuestro Ordenamiento Jurídico y jurisprudencia todavía no tienen medios prácticos para imponer las consecuencias derivadas de la lealtad institucional.

Es un lugar común en todos los documentos y normas que tratan sobre el desarrollo sostenible, la necesidad de que exista una adecuada cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas con competencias en la materia. En el ámbito de los principios nadie lo discute y así como nadie defiende que exista un desarrollo que no sea sostenible tampoco nadie defiende, en el ámbito de los principios, la falta de colaboración entre las Administraciones Públicas.

Sin embargo, en la práctica es difícil de conseguir esa colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas, y uno de los objetivos de las consideraciones que se han realizado anteriormente para exponer los antecedentes y la legislación vigente en España en materia de aeropuertos y ordenación del territorio es describir la forma en que cada Administración Pública ha defendido, y defiende, sus competencias frente a otras Administraciones Públicas que reclaman la titularidad de esa competencia.

El desarrollo sostenible y el turismo sostenible afectan a competencias que se encuentran distribuidas entre diversos órdenes de Administraciones Públicas. La ordenación del territorio en una isla como Lanzarote y el turismo sostenible es un objetivo estratégico y si no se consigue se afectará la calidad de vida de las futuras generaciones, y seguramente de la actual. Únicamente con la colaboración de todas las Administraciones Públicas hay posibilidades de alcanzar ese objetivo.

A diferencia de lo que sucedía en las décadas anteriores, ya no se discuten los principios sino que ha llegado la hora de discutir su aplicación, en aspectos concretos. Por eso, se va a concretar cómo se pueden aplicar las consideraciones generales anteriores al supuesto del Aeropuerto de Lanzarote.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*En la práctica es difícil conseguir la colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas*

En primer lugar, conviene recordar que en los organismos multilaterales, de forma unánime, se señala que es imprescindible para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible la colaboración entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas.

La Estrategia Territorial Europea<sup>260</sup>, en sus apartados 4,4 y 4,5 resalta la necesidad de una cooperación transfronteriza y la importancia de las autoridades locales para la consecución del objetivo de alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea.

La Estrategia Española de Desarrollo Sostenible<sup>261</sup> destaca que la mayoría de los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible se manifiesta en el territorio, por lo que la adecuada ordenación del mismo es una condición necesaria para avanzar hacia la sostenibilidad y, por ello, destaca que el éxito de la Estrategia Española depende del grado de cooperación entre las diferentes instituciones de la Administración Pública española, tanto en su diseño como en su puesta en marcha. Dada la estructura de la organización administrativa del Estado y el reparto de competencias entre la Administración General, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales definidas por la legislación vigente, es necesario indicar que va a ser determinante la voluntad de colaboración de las instituciones públicas.

Como se ha descrito, anteriormente, la competencia última para definir la construcción y ampliación de las obras portuarias y aeroportuarias, la legislación del Estado la reserva al informe vinculante del Consejo de Ministros. Criterio que ha sido impugnado por varias Comunidades Autónomas pero que el Tribunal Constitucional ha confirmado, siempre que se actúe dentro de las competencias estrictas portuarias o aeroportuarias, al ser en este caso prevalente el interés estatal.

Mas el Aeropuerto de Lanzarote ya se encuentra construido y no consta que exista en este momento ningún problema entre las Administraciones Públicas respecto a una posible ampliación. El problema que se plantea, en las líneas que siguen, es si el Aeropuerto es un fin en sí mismo, y por tanto, puede gestionarse al margen del territorio en el que se asienta; o por el contrario las evidentes competencias de la Administración del Estado en la gestión del Aeropuerto son afectadas por las decisiones que tome el Cabildo de Lanzarote, o, en su caso, el Gobierno Regional, respecto al modelo de desarrollo turístico, y, más en particular, respecto al concepto de capacidad de carga turística.

Evidentemente este tema tan específico no se encuentra regulado en la legislación, como vamos a ver a continuación, y puede destacarse la

<sup>260</sup> Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam en mayo de 1999.

<sup>261</sup> Documento de Consulta, págs. 225 y 237.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*¿Puede gestionarse el Aeropuerto de Lanzarote al margen del territorio en el que se asienta?*

*Pg. 159*

*Life Lanzarote 2001-2004*

prudencia y el cuidado con el que se han redactado las normas autonómicas y los órganos institucionales las están aplicando, lo que evidentemente tiene que favorecer el proceso de colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas ya que AENA, también, está dando pasos decididos para mejorar la gestión aeroportuaria en España.

Por ello, la solución planteada se encuentra en el ámbito de la legislación estatal y autónoma, cuando regulan los principios generales de relación interadministrativa.

Se estudian a continuación, cuáles son los instrumentos que el Ordenamiento Jurídico español pone disposición de las Administraciones Públicas para llevar la práctica ese principio general de colaboración y coordinación.

#### **4.B.- Regulación constitucional**

Al estudiarse los principios generales debe partirse del artículo 2 de la Constitución Española.<sup>262</sup> De dicho precepto se deduce que hay tres principios fundamentales: unidad, autonomía y solidaridad, que también deben aplicarse para alcanzar una colaboración satisfactoria para la gestión de la demanda aeroportuaria.

Aplicándolos al objeto de nuestro estudio, debe reconocerse la unidad de todo el sistema aeroportuario del Estado. Reconoce la autonomía del Gobierno Regional, y, muy particularmente, del Cabildo de Lanzarote para definir el modelo de desarrollo sostenible que se desea para la isla, la forma de integrar el Aeropuerto en el territorio y que todas las Administraciones Públicas colaboren para la viabilidad de ese modelo. Incluyéndose las vías de acceso a la isla que son imprescindibles para poder conseguir los objetivos de desarrollo turístico ético sostenible.

La relación entre el principio de unidad y autonomía debe hacerse en un marco de solidaridad, de forma que en la explotación del Aeropuerto deben tenerse en consideración los intereses estatales e internacionales de España, pero también debe existir solidaridad con los intereses particulares de la isla y se debe respetar la capacidad de carga que se va a definir por norma con rango de ley y en un procedimiento transparente en el que se evaluarán todos los intereses afectados.

En el ámbito constitucional, debe aplicarse también el mandato del artículo

<sup>262</sup> Artículo 2 [Unidad y autonomía] de la Constitución.

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

<sup>263</sup> Pueden citarse la Sentencia 17/1991, de 31 de enero (RTC 1991/17), STC 80/1985 (RTC 1985/80), STC 18/1982 (RTC 1982/18) y STC 96/1986 (RTC 1986/96).

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*



103 de la Constitución que ordena que la Administración Pública sirva con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha declarado en múltiples Sentencias<sup>263</sup> que existe un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es preciso justificar mediante preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, y que encuentran un fundamento en el mandato del artículo 149,2 de la misma.

Este principio general de colaboración se ha desarrollado tanto en la legislación estatal como en la de las Comunidades Autónomas y cada vez es objeto de una aplicación más eficaz por las Administraciones Públicas.

#### 4.C.- La Legislación del Estado

El principio de lealtad institucional ha sido recogido, tradicionalmente, en la legislación de régimen local y, en la actualidad, se ha plasmado en la normativa que regula, de forma general, la actuación de las Administraciones Públicas: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Aun cuando la competencia de gestión de la demanda aeroportuaria corresponde a **AENA** esta debe ejercitar sus competencias a respetando los principios y establecidos en la Ley 30/1992.

##### **a) Introducción: La lealtad institucional: Forma de ejercer las competencias**

La Ley 30/1992 reitera el mandato del artículo 103 de la Constitución ordenando<sup>264</sup> que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho.

Igualmente, deben respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima y las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

La normativa estatal, en primer lugar, regula la forma en que cada Ente Público debe ejercitar sus competencias, que puede resumirse, en último término, como el principio de lealtad institucional. Conforme al artículo 4 de

<sup>264</sup> Art. 3.Principios generales.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*El Tribunal Constitucional ha declarado que existe un deber de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

*La lealtad institucional es un mandato que emana de la Constitución*

la Ley 30/1992 las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deben:

- i) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- ii) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

Estos principios definen la forma de relación de AENA con el Cabildo de Lanzarote ya que las relaciones entre la Administración General del Estado<sup>265</sup> o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se rigen por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el Título de la Ley 30/1992, que se expone a continuación <sup>266</sup>.

Los principios recogidos en los artículos 4 a 8 <sup>267</sup> se pueden sistematizar en una lealtad institucional <sup>268</sup> que se materializa en los principios de colaboración, cooperación y coordinación:

#### **b) Colaboración**

La colaboración, en sentido estricto, consiste en el deber de auxilio entre las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus competencias.

Conforme al artículo 4 de la Ley 30/1992, las Administraciones Públicas deben<sup>269</sup>, a los efectos de este estudio:

- i) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias<sup>270</sup>.

*LA Ley 30/1992  
define la colaboración  
entre instituciones  
públicas*

<sup>265</sup> Artículo 9 Ley 30/1992.

<sup>266</sup> Los conceptos que se exponen a continuación tienen precedente en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que en los arts. 57 y 58 expresan esas técnicas cooperativas, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas.

<sup>267</sup> Modificados, parcialmente, por la Ley 4/1999, de 13 enero.

<sup>268</sup> El Tribunal Constitucional en su Sentencia número 164/2001 (Pleno), 11 de julio F. J. 48 recuerda que los deberes de colaboración entre Administraciones públicas que el artículo 4,1 de la Ley 30/92 de condensan en el principio de lealtad institucional. (RTC 2001/164).

<sup>269</sup> A efectos de lo dispuesto en las letras i) y ii) siguientes, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

<sup>270</sup> Principio ya expresado en el artículo 2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. La STC 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983/76) en su Fundamento Jurídico 11 determinó la constitucionalidad de este mandato al establecer un deber recíproco de información.

ii) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

En caso de denegarse la petición de colaboración, el acto administrativo de denegación sería fiscalizable por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, que son los que en definitiva definirán hasta dónde alcanza el deber de colaboración, y en su caso, en el marco de ese proceso podrían solicitarse medidas cautelares.

Por tanto, el Cabildo es competente para solicitar la colaboración de **AENA**, y, como ha venido haciendo en el pasado, colaborar en una mejor gestión del aeropuerto y, si en la década de los 50 y 60 se necesitaban aportaciones presupuestarias para las obras de mantenimiento de las pistas y para la mejoras del edificio del terminal, a la vista de los cambios estructurales que se están produciendo en la gestión aeroportuaria, deberá concretar cuáles son las actuaciones que pueden efectuarse en la gestión de las franjas horarias para colaborar en la sostenibilidad del desarrollo diseñado en las normas de ordenación del territorio.

### c) Cooperación

La cooperación es el ejercicio voluntario y en paralelo de las competencias que corresponden a las Administraciones Públicas para conseguir un fin común.

La cooperación implica que cada Administración mantiene sus competencias y libre y voluntariamente efectúa una actuación concertada con la otra Administración que tiene competencias concurrentes.

La cooperación consiste en aunar esfuerzos, a diferencia de la coordinación, cuya esencia es la unidad de actuaciones. Por tanto la cooperación no significa dirección o gestión, ni tampoco ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad, tal como ha declarado el Tribunal Constitucional <sup>271</sup>.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*El Cabildo de Lanzarote es competente para solicitar la colaboración de AENA*

*Ley Lanzarote 2001-2004*

*...sería positivo que, para la fijación de la capacidad de carga en las leyes trienales, se tuviera una especial cooperación con AENA para tomar en consideración todos los intereses afectados*

El Tribunal Constitucional ha distinguido entre coordinación y cooperación, declarando al respecto que la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación radica en la voluntariedad en la primera frente a imposición en la segunda.<sup>272</sup>

Cuando las relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos 5 y siguientes de la Ley 30/1992.

A este respecto sería positivo que en el procedimiento para la fijación de la capacidad de carga en las leyes trienales se tuviera una especial cooperación con AENA para tomar en consideración todos los intereses afectados.

Las posibles vías de colaboración son:

i) Órganos de cooperación.

La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos<sup>273</sup>, que reúnan a responsables de la materia.

ii) Convenios de colaboración.

La Administración General y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma pueden celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.<sup>274</sup>

Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración, en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, se denominan protocolos generales.

<sup>271</sup> STC 102/1995 de 26 de junio (RTC 1995/102) FJ 31.

<sup>272</sup> Sentencia Tribunal Constitucional núm. 331/1993 (Pleno), de 12 noviembre FJ 5 A); STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f).

<sup>273</sup> A efectos de lo establecido en el Capítulo dedicado a la Cooperación en la Ley 30/1992, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta.

Los convenios de colaboración, en ningún caso, suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

iii) Planes y programas conjuntos.

La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos<sup>275</sup> de actuación para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes.

El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

Los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial.

Por el momento el estado de la cuestión de la gestión de la demanda aeroportuaria no permite prever la creación de órganos conjuntos, convenios o planes y programas conjuntos. Los órganos de aplicación del Reg. 95/93 están centralizados en AENA, aun cuando en algunas instituciones comunitarias y ya se está planteando que en los comités de coordinación exista una representación de las autoridades regionales o locales.

<sup>274</sup> Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d). Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- e) Necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

<sup>275</sup> El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido:

Los objetivos de interés común a cumplir.

Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.

Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.

Los compromisos de aportación de recursos financieros.

La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*Por el momento, la gestión de la demanda aeroportuaria no permite prever la creación de órganos conjuntos*

**d) Coordinación**

En ocasiones, el Estado tiene la competencia de coordinación, que se prevé expresamente en la Constitución, en la distribución de algunas competencias, como sucede en el artículo 149,1 números 13, 15 y 16. Esta técnica es un nexo de unión entre los principios de unidad y autonomía y, en ningún caso, supone el privar de la competencia a los Entes coordinados.

La coordinación, como competencia estatal inherente, persigue la integración de la diversidad de las partes en el subsistema o en el conjunto del sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente la realidad misma del sistema y, por ello, su presupuesto lógico es la existencia de competencias autonómicas que deban ser coordinadas, pero con respeto absoluto a su contenido y evitando que la coordinación estatal se expanda hasta dejarlas vacías de contenido<sup>276</sup>.

A diferencia de la colaboración no se fundamenta en la voluntariedad de las Administraciones Públicas afectadas, sino que es una manifestación de la jerarquía y de atribuir la competencia de la última decisión a la Administración Pública que gestiona el interés prevalente.

Esta técnica, como ya se ha expuesto, se ha aplicado en los Planes Directores de aeropuertos y en los Planes Especiales que los desarrollan, aún cuando para la gestión de la demanda aeroportuaria debe aplicarse más la técnica de la colaboración y cooperación.

**4.D.- La legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias**

La Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas de Canarias, desarrolla la forma en que el Gobierno de Canarias realiza la coordinación administrativa, en especial respecto a los Cabildos Insulares y otras entidades locales. Destaca que, expresamente señala la Ley, el Gobierno de Canarias sólo podrá coordinar el ejercicio de las competencias propias de los Cabildos Insulares cuando sea expresamente autorizado para ello por ley del Parlamento de Canarias, para materias, servicios o competencias determinadas.

También desarrolla las fórmulas de colaboración y, en último término, se remite a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>277</sup>.

*El TROTAN  
desarrolla el deber de  
colaboración y  
cooperación desde la  
óptica de la legislación  
autonómica*

El TROTAN desarrolla desde la óptica de la legislación autonómica el deber de colaboración y cooperación, en especial en relación con la ordenación del territorio.

<sup>276</sup> STC 102/1995 de 26 de junio (RTC 1995/102) FJ 31.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

Establece<sup>278</sup>, en primer lugar, que Las Administraciones Públicas competentes en materias de ordenación de los recursos naturales, territorial, urbanística o sectoriales con relevancia sobre el territorio ejercerán sus potestades mediando la correspondiente planificación previa. Salvo las excepciones expresamente establecidas en este Texto Refundido, la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso del suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación.

Los instrumentos de ordenación regulados en este Texto Refundido que desarrollen la planificación de los recursos naturales, territorial y urbanística, así como de las actuaciones sectoriales con relevancia sobre el territorio, conforman un único sistema integrado y jerarquizado.

El alcance y contenido de cada uno de tales instrumentos así como las relaciones que deben guardar entre sí para cumplir sus fines específicos integrados armónicamente en el sistema global, serán los que se regulan en dicho Texto Refundido y, en su caso, a través de su desarrollo reglamentario.

El Texto Refundido resume<sup>279</sup>, desde la óptica de la legislación autonómica, las técnicas de colaboración que hemos expuesto anteriormente con lealtad institucional ordenando que las Administraciones Públicas Canarias con competencia en la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística prestarán, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que otra Administración pudiera recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. A estos efectos deberán coordinarse con la Administración General del Estado y de la Unión Europea, e incluso, cuando proceda, concertar las actuaciones para garantizar la eficacia de los instrumentos en que se formalicen las normas de ordenación.

El deber de cooperación comporta<sup>280</sup>:

<sup>277</sup> Artículo 55.

Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

<sup>278</sup> Artículo 9. Integración y jerarquización del sistema de planeamiento.

<sup>279</sup> Artículo 10. Deber de cooperación administrativa.

<sup>280</sup> Artículo 10. Deber de cooperación administrativa.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*El deber de cooperación comporta la armonización de la actuación propia con la de las demás Administraciones*

*El trámite de consultar es un mecanismo básico en las relaciones entre Administraciones*

- a) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y que puedan afectar las de aquéllas.
- b) La armonización de la actuación propia con las de las demás Administraciones, ya se trate del ejercicio de competencias de ordenación de recursos naturales, territorial o urbanística, ya de otras actuaciones con incidencia territorial.

Están sujetos a la cooperación interadministrativa conforme al TROTAN <sup>281</sup>:

- a) Los instrumentos de planeamiento para la ordenación del territorio y la ordenación urbanística previstos en dicho Texto Refundido.
- b) Cualesquiera planes, programas o proyectos de obras o servicios públicos de las Administraciones de la Comunidad, las islas y los municipios que afecten, por razón de la localización o uso territoriales, a la instalación, funcionalidad o funcionamiento de obras o servicios de cualesquiera de dichas Administraciones Públicas.
- c) Los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad o de los Cabildos Insulares aunque afecten al territorio de un solo municipio.

En todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de alguno de los instrumentos o proyectos a que se refieren las letras a) y b) del número anterior, cuando tengan suficiente grado de desarrollo debe cumplirse el trámite de consulta a las Administraciones Públicas territoriales afectadas.

El trámite de consulta es de cumplimiento preceptivo incluso en situación de urgencia. Se exceptúan los procedimientos que tengan por objeto instrumentos o proyectos que constituyan desarrollo o ejecución de otros previos en cuyo procedimiento de aprobación se haya cumplido dicho trámite, siempre que no impliquen afectaciones relevantes adicionales a las resultantes del instrumento o proyecto desarrollado o ejecutado.

El trámite de consulta debe ser cumplido de forma que proporcione efectivamente:

- a) A todas las Administraciones afectadas la posibilidad de exponer y hacer valer de manera suficiente y motivada las exigencias que, en orden al contenido de la actuación en curso de aprobación, resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada.
- b) A todas las Administraciones anteriores y a la competente para la aprobación de la actuación de que se trate la ocasión de alcanzar un acuerdo sobre el contenido del mismo.

<sup>281</sup> Artículo 11. Cooperación interadministrativa de actuaciones con relevancia territorial.



En todo caso, cuando no sea la Administración actuante se consultará a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales pretenda llevarse a cabo la actuación sometida a cooperación.

El trámite de consulta, que podrá simultanearse con el de información pública si existiere, tendrá una duración de un mes, salvo que la legislación que regule el instrumento de que se trate disponga otro plazo diferente.

La incomparecencia en este trámite de alguna Administración afectada en sus competencias no impide la continuación del procedimiento. En todo caso, en el instrumento o proyecto sujeto a cooperación sólo podrán contenerse previsiones que comprometan la realización efectiva de acciones por parte de otras Administraciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, si éstas hubieran prestado expresamente su conformidad.

La conclusión del trámite de consulta sin superación de las discrepancias manifestadas durante el mismo no impide la continuación y terminación del procedimiento, previa la adopción y notificación por la Administración actuante de resolución justificativa de los motivos que han impedido alcanzar, a su juicio, una definición acordada del interés público.

Sin perjuicio de lo regulado en los números anteriores, los proyectos de obras o servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma o de las islas a que se refiere la letra c) del número 1, se tramitarán con arreglo a lo dispuesto en el artículo 167 de este Texto Refundido.

En el Artículo 4 del TROTAN se establecen los principios generales de la ordenación señalando que:

La actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística se rige por los principios rectores de la política social y económica establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución Española. En desarrollo de lo dispuesto en el apartado anterior, los principios que informan y presiden toda la actuación pública y privada en relación con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, son los siguientes:

- El de cooperación interadministrativa para alcanzar la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio.
- El de sometimiento de cualquier actuación pública a los diferentes planes e instrumentos de ordenación que han de conformar un sistema de planeamiento integrado.
- El de subordinación, en los Espacios Naturales Protegidos, de los ordenamientos sectoriales a la finalidad de conservación.
- El de jerarquía del sistema de planeamiento.
- El de especialidad en el sistema de planeamiento.
- El de adecuada ponderación de la totalidad de los intereses implicados en la ejecución de la ordenación.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*La Comunidad Autónoma ha desarrollado principios semejantes a las legislación estatal*

*Pg. 169*

*Línea Lanzarote 2001-2004*

*Sería deseable relacionar la gestión aeroportuaria con el hecho insular*

- El de vigencia indefinida del planeamiento de ordenación.
- El de publicidad de los instrumentos de planeamiento y ejecución de la ordenación.
- El de ejecutividad y obligatoriedad del planeamiento.

Por tanto, como ya se ha señalado anteriormente, se comprueba que en el ámbito de la normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias se han recogido principios semejantes a los establecidos en la legislación del Estado, desarrollándolos adecuadamente.

Estos principios también se han aplicado en las Directrices de Ordenación del Territorio, en especial en relación con los puertos. La Directriz 90 referida a la ordenación y gestión de los puertos autonómicos (NAD), ordena que las actuaciones portuarias del Gobierno de Canarias serán objeto de un Plan Territorial Especial de Puertos elaborado a partir de la planificación portuaria existente, y en ejecución de lo que, en materia portuaria, contengan estas Directrices de Ordenación Generales, las Directrices de Ordenación de Infraestructuras y el Plan Director de Infraestructuras.

Los puertos administrados por el Gobierno de Canarias o los Cabildos Insulares, deberán contar con un plan, en los términos establecidos legalmente, en el que se definirán las áreas e instalaciones necesarias, en agua y en tierra, para el desempeño de las actividades del puerto. A tal efecto, tanto en los puertos existentes y sus ampliaciones como en los de nueva construcción, se diferenciarán los espacios destinados a las diferentes actividades, con criterios de optimización, asignando las superficies sobre la base de análisis específicos que justifiquen el adecuado reparto de las áreas.

El departamento competente en materia de puertos del Gobierno de Canarias fomentará la cooperación interadministrativa con las Autoridades Portuarias estatales, los Cabildos Insulares y los municipios con instalaciones portuarias en su litoral para el mejor funcionamiento del sistema portuario del Archipiélago y, en particular, para la consolidación del Eje Transinsular de Transporte y para la optimización de las ubicaciones y usos de los equipamientos intermodales.

De acuerdo con la política imperante en la Unión Europea, la gestión de los puertos debe atender principalmente a criterios de rentabilidad, de tal manera que la política tarifaria traslade a los usuarios el coste de las actuaciones, sin perjuicio de otros fines de carácter social o de promoción debidamente justificados, cuyo coste será cubierto con partidas específicas.

En el futuro es deseable, que se incluya una directriz que desde la óptica de la normativa de ordenación del territorio haga referencia a la colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas en la sostenibilidad de la gestión de la demanda aeroportuaria, sin que esto suponga una afectación a la indudable competencia exclusiva de la Administración del Estado.

*IV. Aplicación especial de las consideraciones anteriores a los flujos del aeropuerto de Lanzarote: Propuestas de actuación*

En consecuencia, sin que esto suponga una afectación a la indudable competencia exclusiva de la Administración del Estado en esta materia, el Cabildo tiene atribuida competencia para solicitar la colaboración y cooperación de AENA en la gestión de la demanda aeroportuaria. Tanto en el ámbito de las organizaciones internacionales como en la Unión Europea ya se está discutiendo la forma de relacionar la gestión de la demanda aeroportuaria con la política de medio ambiente, y se entiende que sería deseable relacionar dicha gestión con el hecho insular.

Por otra parte, la Administración del Estado, en el ejercicio de sus competencias de puertos y aeropuertos, está obligada a tomar en consideración la capacidad de carga establecida en las leyes trienales del Parlamento de Canarias. Ello determina que los actos administrativos que dicte y que superen el margen de apreciación razonable podrán ser objeto de revisión por los órganos competentes de la jurisdicción contencioso administrativa.

Para la consecución del turismo sostenible debe superarse el marco de la legislación competitiva, ya que, a través del mismo, la experiencia de veinticinco años de aplicación de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española demuestra que no se consigue una solución satisfactoria de los problemas.

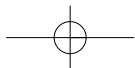
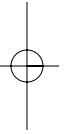
La relación entre las Administraciones territoriales debería fundamentarse, no en la discusión sobre la titularidad de la competencia, sino sobre el modo de ejercer la competencia, y los límites que se establecen por los actos y normas dictados por los otros órdenes de la Administración territorial, basado en el principio de subsidiariedad, tanto en la intensidad de la actuación por parte de la Administración Pública, que debe ser la mínima posible, como en que sea la Administración Pública más próxima al ciudadano la que actúe.

En conclusión, en el Ordenamiento Jurídico español existen instrumentos para alcanzar una colaboración entre las Administraciones Públicas para que las infraestructuras de acceso a las Islas puedan ser gestionadas de forma sostenible, cuando se cuenta con la voluntad de las Administraciones afectadas.

Pero cuando falta tal voluntad, todavía no hay procedimientos eficaces en España para alcanzar la sostenibilidad a través de la pura coactividad de las normas. El Cabildo de Lanzarote tiene reconocida la capacidad de iniciativa para iniciar los procedimientos de concertación y ésta es una cuestión que ya está siendo examinada en los Organismos Internacionales y en la Unión Europea.

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Existen instrumentos  
para una colaboración  
entre Administraciones  
en el Ordenamiento  
Jurídico español*



## PRINCIPALES CONCLUSIONES

### PRIMERO. Objeto y bases del estudio

Tradicionalmente las políticas dirigidas a conseguir el desarrollo sostenible, y en especial el turismo sostenible, han actuado sobre la oferta de plazas hoteleras, lo que determina, entre otras consecuencias, indemnizaciones relevantes. Debe plantearse, por ello, si hay medios jurídicos para actuar, también, respecto a la demanda, de forma coordinada con las restantes políticas.

Por las circunstancias que concurren en las islas, la primera cuestión que hay que plantearse es la posibilidad que existe en España de actuación respecto a las vías de acceso, marítima y aérea y cual sería la Administración competente.

No se trata de restringir la oferta o calidad de las infraestructuras aéreas y portuarias, ya que en el pasado la congestión de puertos, aeropuertos o servicios marítimos o aéreos ha sido una fórmula, de hecho, que ha restringido el crecimiento y calidad de vida de los residentes en las islas y que al final perjudica a todos.

Se trata de estudiar los medios que existen para obtener una debida colaboración entre las Administraciones Públicas que tienen atribuidas competencias que afectan a la sostenibilidad del desarrollo y la calidad de vida de los residentes en las islas, y examinar el estado de la cuestión tanto en las organizaciones multilaterales internacionales, Unión Europea y España para armonizar principios que no deben ser incompatibles: La mejora de la calidad de los servicios, la sostenibilidad del desarrollo y la rentabilidad sostenible del sector.

El estudio se realiza basado en las siguientes premisas, que se resumen en los apartados siguientes y se desarrollan en el estudio:

- 1) La sostenibilidad es un principio, que, en su inicio, tenía carácter político y programático y que en la actualidad tiene relevancia jurídica y ha sido recogido en normas de tal carácter.
- 2) La gestión de la demanda de los aeropuertos con tráficos turísticos relevantes, en especial en las islas, es un factor cada vez más importante para la definición del modelo de ordenación del territorio, y tiene una relación directa con el concepto de capacidad de carga de los sistemas insulares.

*La sostenibilidad es un principio que tiene relevancia jurídica*

*Life Lanzarote 2001-2004*

*Las competencias en ordenación del territorio están atribuidas, en general, a las Comunidades Autónomas*

3) La Unión Europea ha dictado reglamentos que regulan la distribución de las franjas aéreas -slots- en los aeropuertos que los Estados miembros califican como coordinados. Tienen su fundamento en la autorregulación que han realizan las compañías aéreas en el seno de la IATA. Estos Reglamentos se encuentran, en la actualidad, en trámite de revisión en la Unión Europea. Algunas Instituciones comunitarias defienden que se tome en consideración para determinar los criterios de distribución factores medioambientales.

4) En España la competencia para la gestión de la demanda de los aeropuertos de interés general la tiene atribuida la Administración General del Estado, que la ejerce, de forma unificada para todo el territorio nacional, a través de AENA.

5) El Aeropuerto de Lanzarote ha sido calificado como aeropuerto totalmente coordinado. Un aeropuerto en el cual, para aterrizar o despegar, las compañías aéreas y cualquier otro operador de una aeronave han de tener una franjas horarias asignadas por un coordinador.

6) Las competencias de ordenación del territorio están atribuidas, en general, a las Comunidades Autónomas, y también participan en su ejercicio los Cabildos Insulares.

7) En las relaciones entre las competencias sectoriales, entre las que se incluyen la gestión de la demanda de los aeropuertos, y las competencias de ordenación del territorio deben primar los principios de colaboración y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas.

8) El Cabildo de Lanzarote tiene atribuida competencia para iniciar los procesos de colaboración y cooperación con la Administración General del Estado, para adecuar el modelo de ordenación del territorio insular a la gestión de la demanda aeroportuaria y que en la gestión de las franjas aéreas se tome en consideración el hecho insular.

9) En el ámbito de las organizaciones internacionales y de la Unión Europea se están estudiando las fórmulas de mejorar la relación entre la gestión de las infraestructuras aeroportuarias y los intereses locales y regionales.

10) En España se ha alcanzado un nivel adecuado en las técnicas y mecanismos de coordinación y colaboración entre las Administraciones para que, si el Cabildo lo considera oportuno, pueda iniciar el citado procedimiento de colaboración y cooperación. Esta situación ya se ha dado en el pasado y el Cabildo ha cooperado satisfactoriamente en la viabilidad y eficiencia del aeropuerto. Esta cooperación debe adaptarse a las circunstancias actuales y a las recientes normas dictadas en materia de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Canaria.

## SEGUNDO. Ámbito del estudio

Las políticas que se examinan en el estudio son las competencias sectoriales en materia de infraestructuras y de transporte marítimo y aéreo atribuidas a la Administración del Estado y las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales y Cabildos en materia de urbanismo, ordenación del territorio, turismo, medio ambiente y transporte.

El estudio se hace no sólo sobre la base del ordenamiento jurídico interno sino también tomando en consideración los principios y reglas que se están estableciendo en el derecho derivado de la Unión Europea y las declaraciones y Códigos asumidos por las Conferencias de las organizaciones internacionales.

El estudio se concreta en el Aeropuerto de Lanzarote ya que ésta isla ha ido innovando desde la década de los años 80 en la definición y de objetivos de sostenibilidad y su aplicación, utilizando los medios que proporciona el ordenamiento jurídico español y ha obtenido resultados muy concretos en los últimos años.

## TERCERO. El hecho insular

El hecho de la insularidad plantea aspectos diferenciales en la ordenación del territorio que no aparecen en otras regiones. La legislación de la Unión Europea e interna recogen la insularidad como hecho diferencial, con relevancia jurídica, a efectos de la aplicación del principio de solidaridad y el justo equilibrio económico.

En el ámbito de los principios programáticos, la Primera Conferencia Europea de Desarrollo Sostenible celebrada en Menorca en 1997, dentro de las medidas propuestas para favorecer el desarrollo sostenible de las Islas en el ámbito Europeo, propuso que uno de los criterios para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias fuera la capacidad de absorción del entorno insular, es decir actuar sobre la demanda y no sólo sobre la oferta hotelera.

No se trata sólo de la problemática planteada respecto a la construcción y ampliación de aeropuertos y la Administración que se considera competente para decidir dónde se implanta el sistema general aeroportuario en el territorio y la forma de hacerlo, sino qué límites impone el modelo adoptado en una isla a la explotación de sus aeropuertos por la Administración que sea competente, y la forma en que pueden influir y colaborar las Administraciones que tienen competencias concurrentes.

¿La forma de explotar el aeropuerto, y planificar su crecimiento debe ser meramente sensible a las presiones del desarrollo turístico o debe ser un elemento para configurar e influir en el modelo de ordenación territorial y ser una baza importante para evitar las presiones de crecimiento no deseado?

*Life Lanzarote 2001-2004*

*El desarrollo sostenible en islas necesita que se actúe sobre la demanda, y no sólo sobre la oferta hotelera*

*Life Lanzarote 2001-2004*

¿Hay alternativas a la saturación y servicio ineficiente como factor de limitación?

#### **CUARTO. El desarrollo y turismo sostenible**

Las anteriores cuestiones se enmarcan dentro del concepto del desarrollo y turismo sostenible. Estos conceptos empezaron como principios programáticos de carácter político en el ámbito de las Naciones Unidas pero han pasado a ser en la Unión Europea y en España principios generales del derecho con relevancia jurídica e incluidos en normas, y, por tanto, con vinculación para las administraciones y los administrados. Desde un punto de vista jurídico, en España, algunos de estos principios ya pueden tipificarse como conceptos jurídicos indeterminados, por lo que tienen la protección de la revisión de su interpretación por las Administraciones Públicas por la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En el ámbito de la Unión Europea se recogen desde el Tratado de Amsterdam en los Tratados constitutivos de la Unión y se han incluido en el Proyecto de Constitución actualmente en trámite en la Conferencia Intergubernamental, de forma que el desarrollo sostenible se considera parte integrante de todas las políticas, no sólo la de medio ambiente.

En el ámbito interno estatal, dado que el concepto desarrollo sostenible se empieza a utilizar de forma generalizada a partir de 1987, no se recoge en la Constitución Española, pero ha sido recogido en la doctrina del Tribunal Constitucional y en la Jurisprudencia. En la actualidad en el ámbito de la Administración del Estado está en trámite de consulta la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y el concepto de sostenibilidad se recoge en la legislación estatal y autonómica portuaria, en especial en la nueva Ley estatal de Puertos.

*En Lanzarote se han ido utilizando los medios jurídicos propuestos por las Conferencias Internacionales de forma innovadora*

En Canarias, y muy particularmente en Lanzarote, se han ido utilizando los medios jurídicos propuestos por las Conferencias Internacionales de forma innovadora, en especial, en la planificación y en la normativa urbanística, turística y de ordenación del territorio adelantándose a su inclusión expresa en el ordenamiento jurídico positivo estatal, evitando así daños que de otro modo se habrían producido, seguramente, con carácter irreversible.

#### **QUINTO. La concreción del desarrollo sostenible en la ordenación del territorio de Canarias: Las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias**

Las actuaciones realizadas por el Gobierno regional y por el Cabildo de Lanzarote se han concretado en el ámbito del Derecho positivo en los últimos meses en las Directrices de Ordenación General y las Directrices de



Ordenación del Turismo de Canarias, recogidas en norma con rango de Ley. La Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias significa un cambio cualitativo, y aunque no agotan la materia de la sostenibilidad, en el ámbito de la ordenación del territorio, se va a manifestar en los próximos años como una modificación cualitativa, tal como sucedió al efectuarse la declaración de Reserva de la Biosfera de Lanzarote en 1993 y la entrada en vigor del PIOT de 1991.

En estas Directrices se concreta el modelo de ordenación territorial del Archipiélago. Siguiendo recomendaciones de la Organización Mundial del Turismo, como un indicador de alerta temprana, se ha recogido en la Directriz 25 de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias el concepto de capacidad de carga, que se concreta para cada isla.

Cada tres años, mediante ley, se determinará la competencia, el procedimiento y el ritmo anual máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas.

Dentro de los límites fijados por la citada ley, los Cabildos insulares formularán un Plan Territorial Especial en la que, entre otras cuestiones, se incluye la posible distribución geográfica, la calidad mínima de los diferentes productos alojativos y en último término se definirá el modelo turístico insular.

La capacidad de carga, que es el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable, habrá de ser considerada y analizada en los instrumentos de planeamiento que prevean la ocupación de suelo y, en particular, en los planes insulares de ordenación, en los instrumentos de planeamiento general que categoricen o sectorialicen dicho suelo y las actuaciones parciales que lo ordenen.

Entre los elementos que se consideran a efectos de determinar la capacidad de carga se incluye la capacidad de las infraestructuras de accesibilidad y otras existentes para atender el funcionamiento y abastecimiento del ámbito, y posibilidad de absorción de los impactos que se deduzca de la dotación o ampliación de dichas infraestructuras. ¿Qué relación existe entre este concepto y las políticas sectoriales de transportes de la Administración del Estado?

*Para determinar la capacidad de carga se incluye la capacidad de las infraestructuras de accesibilidad*

#### **SEXTO. El régimen especial de Canarias y la gestión de la demanda aeroportuaria**

El hecho insular, y la necesidad de compensar los factores que restan competitividad a las Islas, se ha reconocido en el ámbito de las organizaciones internacionales y en la Unión Europea. En ésta, en especial, a través de las medidas adoptadas para las regiones ultra periféricas entre las que se incluye Canarias.

**Ley Lanzarote 2001-2004**

En el ámbito interno, ha sido tradicional la existencia de un régimen especial en Canarias para compensar el hecho insular, que, en general, se ha manifestado por un sistema de mayor liberalización del que existía en la Península, a efectos de mejorar su competitividad. La Constitución Española reconoce el hecho insular como un hecho diferencial que debe ser particularmente tenido en cuenta al establecer el adecuado y justo equilibrio económico entre los territorios del Estado español en su artículo 138,1.

En el ámbito de los transportes aéreos y marítimos, la Ley 19/1994, de 6 de julio, desarrolla las bases económicas del Régimen Económico y Fiscal de Canarias a fin de garantizar, entre otros fines, que la lejanía de Canarias, que la convierten en región ultraperiférica de la Unión Europea, son compensadas a través de políticas específicas y suficientes. De forma que el coste de actividad económica en Canarias no sitúe al Archipiélago en una situación de desventaja respecto de la media de las restantes regiones del territorio nacional.

En su artículo 4, ordena que los servicios de transporte aéreo y marítimo, de personas y mercancías, se regirán por el principio de libertad de transportes, en los términos previstos en la citada Ley, en las normas que la desarrollen y en las disposiciones comunitarias al respecto. El principio de libertad alcanza a todo tipo de servicios, regulares o no, de carácter interinsular, nacional e internacional. En Canarias se han establecido tarifas portuarias y aeroportuarias diferentes y reducidas respecto a las vigentes a escala nacional, logrando la competitividad con los puertos y aeropuertos de uso alternativo y no se aplica en Canarias ningún monopolio sobre los servicios de transporte marítimo exterior o interior ni de transporte aéreo nacional e internacional, modificándose y revocándose las condiciones en que las compañías nacionales tenían otorgadas y autorizadas la prestación de dichos servicios en régimen de exclusividad o monopolio.

Respecto al transporte aéreo por compañías extranjeras desde, hacia y en tránsito por el Archipiélago se aplican los principios de máxima flexibilidad que sean compatibles con la política aérea estatal y comunitaria con el objeto de permitir la conexión directa de las Islas Canarias con otros países, especialmente de África y América, y potenciar así su papel como centro de distribución de tráficos aéreos en los tres continentes.

En su artículo 6 establece el marco legal para las reducciones en las tarifas de los servicios regulares de transporte de viajeros para los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea, residentes en las Islas Canarias, que se concretan y desarrollan por Reales Decretos estatales y Decretos autonómicos.

Estos principios de libertad deberán ser respetados por las políticas de actuación sobre la demanda que se ejecuten.

*En Canarias se han establecido tarifas aeroportuarias reducidas respecto al resto del Estado*

### **SEPTIMO. La distribución de competencias entre las Administraciones Públicas españolas en puertos y aeropuertos: El interés general**

La política sectorial de puertos y aeropuertos le corresponde a la Administración del Estado para la planificación, construcción y gestión de los de interés general. Se han manifestado tensiones en la relación entre esas políticas sectoriales y las competencias de urbanismo y ordenación del territorio atribuidas a las Comunidades Autónomas ya que todas inciden sobre el mismo territorio, en especial a los efectos de este estudio respecto a los criterios de definición del interés general.

El Tribunal Constitucional ha establecido los criterios de distribución de competencias en varias sentencias entre las que destacan la 40/1998, de 20 de febrero, respecto a los puertos y la 68/1984, de 11 de junio, respecto a los aeropuertos. En la primera de ellas se declara que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma Asimismo, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, siendo legítimo tal condicionamiento cuando el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse.

En su Sentencia 68/1984, de 11 de junio, ha declarado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general. El momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación. Facultad que puede ser controlada, frente a posibles abusos y "a posteriori" por el Tribunal Constitucional.

Se añade en dicha Sentencia que el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento de competencias de Comunidades Autónomas, distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posea en materia de higiene, turismo, asistencia social y trabajo.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 24 de octubre de 1986, completa la doctrina del Tribunal Constitucional, señalando que no es evidente que en la definición del interés general en el ámbito de los aeropuertos exista reserva de ley, a diferencia de la normativa portuaria donde, desde el siglo XIX, los criterios de clasificación de los puertos se definen en normas con rango de Ley.

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*El Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general*

LIFE Lanzarote 2001-2004

*Las normas estatales internas que han regulado la gestión de los puertos y los aeropuertos tienen un tronco inicial común*

En el caso del Aeropuerto de Lanzarote no se plantea un problema de ampliación del mismo, sino de la gestión de la demanda de utilización del aeropuerto. Esta competencia es exclusiva del Estado, y por las características del tráfico internacional de aeronaves le son de aplicación, además de la normativa interna, los convenios internacionales y los reglamentos dictados por la Unión Europea.

#### **OCTAVO. La legislación estatal de puertos y aeropuertos**

Las normas estatales internas que han regulado la gestión de los puertos y los aeropuertos tienen un tronco inicial común, aun cuando desde un punto de vista de fondo, en los aspectos que afectan a este estudio, en el desarrollo que han tenido y, en especial, en su aplicación práctica tienen notables diferencias, que, por el momento en el ámbito del objeto de este estudio, no se reducen.

Se puede tomar como punto de partida el Decreto Ley de 19 de julio de 1927 que reguló la construcción y gestión de los aeropuertos y la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928. En ambos, como en otros ámbitos de la obra normativa de la Dictadura de Primo de Rivera, se atribuía su gestión a Juntas en las que se integraban los intereses locales, de la Administración del Estado y de otras instituciones públicas y privadas interesadas en su gestión. Se permitía, previa autorización administrativa, su construcción a iniciativa de las autoridades locales y de los particulares, además de la iniciativa correspondiente a la Administración del Estado.

Sin embargo, desde un punto de vista de hecho, la gestión de los aeropuertos, a diferencia de los puertos, estuvo muy ligada, en sus comienzos, a la Administración militar, teniendo como interlocutores a las compañías de bandera de cada país, en general de capital público y una regulación del tráfico y tarifas detallada en convenios bilaterales con otros Estados.

Tras la Guerra Civil, se dicta la Ley de Aeropuertos Nacionales de 2 de noviembre de 1940, donde sigue teniendo una relevancia decisiva la Administración militar que va disminuyendo con el desarrollo de la aviación civil.

Tras la firma el 7 de diciembre de 1944 de la Convención para la Aviación Civil de Chicago, a la que se adhiere a España, se aprueba la Ley de bases de 27 de diciembre de 1947. El 21 de julio de 1960 se aprueba la Ley de Navegación Aérea.

Con la aprobación mediante Decreto 1588/1977, de 4 de julio, del nuevo Ministerio de Transportes y Comunicaciones se inicia una nueva etapa en la regulación de los aeropuertos, independizándose de la organización militar. Hito destacado es el Real Decreto Ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y Transporte, Turismo y Comunicaciones.

La legislación española en materia aeroportuaria, frente a la normativa portuaria, tiene el carácter destacado de tener una mayor incidencia del rango reglamentario y administrativo, frente al rango de Ley que predomina en la legislación portuaria. En estas disposiciones de carácter administrativo se van incluyendo los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago en 1944, y, a partir de 1985, la transposición a España de la normativa comunitaria europea.

A diferencia de la legislación portuaria que tras la Constitución Española de 1978 es reformada mediante la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante incluyendo los principios constitucionales, habiendo sido aprobada recientemente una nueva ley, la legislación estatal de aeropuertos no es objeto de una reforma integral hasta la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Previamente han existido reformas concretas y parciales con rango de ley, entre las que destacan, a nuestros efectos, el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 que estableció los Planes Directores de los aeropuertos y la regulación de los planes especiales urbanísticos y el Real Decreto Ley 15/2001, de 2 de noviembre, que adopta medidas urgentes en materia de transporte aéreo en relación con las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este Real Decreto Ley adopta las medidas complementarias para la aplicación del Reglamento (CEE) número 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

La legislación estatal de aeropuertos no es objeto de una reforma integral hasta la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. Esta Ley, a nuestros efectos, reitera la competencia de la Administración del Estado respecto a la construcción y modificación estructural o funcional de los aeropuertos y de interés general. También, regula los aspectos disciplinarios del uso de las franjas horarias.

#### **NOVENO. La gestión de los aeropuertos**

El modelo de gestión directa por la Administración del Estado ha sido el tradicional en España para la gestión de las infraestructuras aeroportuarias, que incluso ha sido recogido en algunos Estatutos de Autonomía, como criterio relevante de delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La gestión unificada de los aeropuertos de interés general se realiza a través del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) cuya competencia se extiende tanto a los aeropuertos como a la navegación aérea. Las funciones de inspección las tiene atribuidas el Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Aviación Civil. No existe la descentralización

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*El modelo de gestión directa por el Estado ha sido el tradicional en España para la gestión aeroportuaria*

*Línea Lanzarote 2001-2004*

que, tradicionalmente, ha existido en el ámbito portuario, ni la atribución de personalidad jurídica separada a los aeropuertos que tienen entidad económica para ello, lo que no es habitual en los países de nuestro entorno.

AENA gestiona en España una red de 47 aeropuertos y un helipuerto, el de Ceuta, por los que pasaron el año 2002 más de 143 millones de pasajeros. En su página web se califica como la mayor organización aeroportuaria del mundo y líder en número de pasajeros y aeronaves.

Mediante la centralización que se ha seguido se ha conseguido una solidaridad entre los diversos aeropuertos y ha permitido la mejora de los mismos, afectando los ingresos que producen.

### **DÉCIMO. La crisis del modelo tradicional**

En España el modelo tradicional de gestión de la demanda aeroportuaria se ha caracterizado por:

El control de la demanda a través de una red de tratados bilaterales con los otros Estados.

La gestión directa de los aeropuertos de forma unificada por la Administración del Estado, a través de un Ente Público.

La existencia de compañías aéreas públicas en la mayor parte de los Estados europeos.

Esta situación permitía un control fácil de la oferta y de las tarifas, pero el servicio no era eficiente. Esta situación ha cambiado radicalmente en los últimos años:

- a) En el ámbito internacional donde se ha producido una liberalización que se está, también, manifestando que en los tratados bilaterales.
- b) En la Unión Europea donde, desde finales de los años 1980, se está regulando mediante reglamentos y directivas aspectos importantes del transporte aéreo, desde 1993 la distribución de las franjas horarias en aeropuertos congestionados, y recientemente, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo ha declarado la competencia de la Comisión para la negociación, con mandato del Consejo de Ministros, de los tratados bilaterales que afecten a aspectos regulados en la normativa comunitaria y, en definitiva, mediante la aprobación de un programa para abrir los cielos europeos, mejorando la eficiencia para el usuario.
- c) Internamente, con una liberalización del transporte aéreo y de la promoción, construcción y gestión de las infraestructuras del transporte.

El modelo tradicional va viendo superado por los hechos en España y el Real Decreto 2825/1998, de 23 de diciembre, prevé la posibilidad de encomendar a

*La ley prevé la posibilidad de encomendar a empresas privadas la libre gestión de ciertos servicios aeroportuarios*

empresas privadas la libre gestión de ciertos servicios aeroportuarios, y ya se están aplicando las normas que prevén la promoción de nuevos aeropuertos por iniciativa privada junto con Administraciones Locales y Comunidades Autónomas.

AENA, en la actualidad está construyendo y poniendo en desarrollo desde 1999 los aeropuertos de León, La Gomera, Logroño y Albacete y el helipuerto de Ceuta. Simultáneamente se están promocionando por la iniciativa privada tres aeropuertos: Ciudad Real, Murcia y Castellón, calificados de interés general, que ya cuentan con autorización administrativa.

Por otra parte, se ha producido una liberalización en el sector de las compañías aéreas y ya no existe monopolio para la prestación de servicios aéreos. La distinción tradicional de las compañías entre vuelos regulares y charter se está difuminando con la aparición de nuevas compañías que, mediante una drástica reducción de costos y de los servicios que ofrecen al pasajero, están reduciendo de forma sustancial las tarifas y los hábitos turísticos, de forma que están ganando también mercado respecto a los paquetes comercializados por touroperadores. Estas nuevas compañías de bajo costo operan en aeropuertos de segundo nivel, y de los que obtienen ayudas para incrementar sus tráficos que están siendo examinados por las instituciones de la Unión Europea, como está sucediendo con Ryanair en Estrasburgo y Charleroi.

Estos cambios, que son estructurales, implican que el modelo de regular la demanda aeroportuaria en base a una relación entre un Ente Público y una compañía aérea pública ha quedado obsoleto. En la esfera internacional ya se está produciendo competencia entre los aeropuertos para captar tráficos, y esta situación también se producirá en España tan pronto entren en funcionamiento los nuevos aeropuertos promovidos con iniciativa privada.

Por la importancia de la gestión de la demanda aeroportuaria, en relación con la ordenación del territorio y la sostenibilidad, hay que poner en funcionamiento nuevas formas de relación entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

### **DÉCIMOPRIMERO. La política de transporte aéreo de la Unión Europea**

Todos estos cambios adquieren mayor relevancia por las actuaciones que están desarrollando en materia de transporte aéreo las instituciones comunitarias.

Aun cuando el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea entre las acciones que la Comunidad debía llevar a cabo incluyó establecimiento de una política común en el sector de transportes, los progresos hasta 1985 en el ámbito del transporte aéreo fueron lentos y escasos.

*Life Lanzarote 2001-2004*

*La distinción tradicional de las compañías entre vuelos regulares y charter se está difuminando*

Línea Lanzarote 2001-2004

Las sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo frente a la política seguida por el Consejo de Ministros, y la dinámica alcanzada con la constitución del Mercado Único en 1992, junto a la política liberalizadora seguida en Estados Unidos, han determinado la aprobación de sucesivos paquetes liberalizadores del tráfico aéreo en Europa.

En la actualidad, debe destacarse que está en curso de aplicación el *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. Se ha establecido el objetivo de poner en práctica un sistema de movilidad sostenible. Concepto que se utiliza para denominar una organización de los transportes que optimice el consumo de energía, los plazos, los trayectos y las condiciones de transportes y que se materializa en una política de mejor imputación de los costes al transportista y, en cuanto sea posible, el transporte combinado y la interoperabilidad. En él se propone un programa de 60 medidas que permitirá desvincular gradualmente el crecimiento del transporte y el del PIB, tal como se recomienda en la Estrategia de Desarrollo Sostenible acordada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001.

*En el ámbito del transporte aéreo se pretende conciliar su crecimiento con las políticas de protección del medio ambiente*

En el ámbito del transporte aéreo se pretende conciliar su crecimiento con las políticas de protección del medio ambiente. En estos tiempos de mercado único y de moneda única, se señalaba que seguía sin existir un cielo único en Europa. La Unión Europea adolecía de una fragmentación excesiva de sus sistemas de gestión del tráfico, que amplía los retrasos de los vuelos, generaba un despilfarro de combustible y constituía una desventaja para la competitividad de las compañías europeas. Así pues, estimaba que era imperativo aplicar hasta el año 2004 un conjunto de propuestas concretas para crear una regulación comunitaria del tráfico aéreo e instaurar una cooperación eficaz tanto con las autoridades militares como con Eurocontrol.

Dentro de las normas incluidas en el denominado Tercer Paquete Liberalizador, se incluyó el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993<sup>1</sup>, que estableció las normas comunes para la asignación de franjas horarias -slots- en los aeropuertos comunitarios que por su tráfico lo requerían y que entraron en vigor el 21 de febrero de 1993.

¿Afecta esa regulación comunitaria a la gestión de la demanda aeroportuaria en Lanzarote desde la óptica de la sostenibilidad?

Antes de contestar a esa pregunta hay que examinar como se han configurado en España las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para la construcción y ampliación de aeropuertos, y la forma en que han ejercitado sus competencias el Gobierno Regional y el Cabildo de Lanzarote.

<sup>1</sup> Diario Oficial L 14 de 22.01.1993.



## DÉCIMOSEGUNDO. Los Planes Directores de Aeropuertos

Para estudiar las competencias estatales en relación con la gestión de la demanda aeroportuaria y su relación con las competencias de los Cabildos, en primer lugar debe estudiarse la concurrencia de competencias en relación con la construcción y ampliación de las infraestructuras aeroportuarias.

En esta materia han sido frecuentes los conflictos de competencias entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas. Estos conflictos ya se habían manifestado previamente en las relaciones entre la Administración del Estado y los Ayuntamientos respecto a la necesidad de licencia municipal para las obras de infraestructura estatales.

La cuestión ya había sido resuelta en la legislación urbanística. Las leyes del suelo habían establecido que las situaciones de conflicto que pudieran surgir con los Ayuntamientos, cuando lo exigieran razones de urgencia o excepcional interés público, serían resueltas a través de acuerdo del Consejo de Ministros. Solución que fue avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Al desarrollarse la normativa de ordenación del territorio, las distintas legislaciones sectoriales recogieron la solución aplicada en el ámbito urbanístico, y a través de diferentes redacciones han establecido el informe vinculante de la Administración del Estado. En el ámbito aeronáutico se asume la solución que la Ley 27/1992 de Puertos ya había aplicado, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en su artículo 166, establece la obligación del Ministerio de Fomento de aprobar un Plan Director para cada aeropuerto, como así se ha hecho. Este Plan es un instrumento de planificación de carácter aeroportuario y no urbanístico que define las grandes directrices de ordenación y desarrollo del aeropuerto, y tiene por objeto la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto. Asimismo se prevé la existencia de Planes Especiales, de carácter urbanístico, que no pueden incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria. En caso de discrepancias, a semejanza de lo que sucedía en materia urbanística, decide el Consejo de Ministros mediante informe vinculante, sin perjuicio de su aprobación formal por la autoridad correspondiente.

El Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, establece la normativa que regula el contenido y elaboración de los planes directores.

El Tribunal Constitucional ha ratificado la constitucionalidad del procedimiento establecido por la Administración del Estado, en los diferentes sectores en los que se ha aplicado. La Sentencia 204/2002, de 31 de octubre, ha declarado la constitucionalidad de los párrafos 1 y 2 del artículo 166, siempre que se interpreten de forma que con su aplicación no se condicione necesariamente la ordenación del territorio y se permita a las otras Administraciones Públicas el ejercicio de sus competencias, que tampoco pueden afectar las

*LIFE Lanzarote 2001-2004*

*La ley establece la obligación del Gobierno de aprobar un Plan Director para cada aeropuerto*

*Lije Lanzarote 2001-2004*

competencias que la propia Constitución reserva al Estado. Se estudian, también, los límites de las competencias estatales, en especial por motivos territoriales.

Estos principios se han recogido recientemente, de forma general, en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y que, en sus Disposiciones adicionales segunda y tercera, reitera la necesidad de la colaboración y cooperación mutuas entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la planificación y construcción de obras públicas, sin perjuicio de reiterar la técnica del informe vinculante de la Administración del Estado en caso de conflicto de competencias.

Está, todavía, pendiente de definición normativa cual será el grado de vinculación para la Administración del Estado, respecto a las nuevas obras o ampliaciones de infraestructuras, de la normativa de ordenación del territorio o planes y directrices dictada o aprobados por las Comunidades Autónomas o Cabildos, con audiencia previa de la Administración del Estado. Es evidente, que la Administración del Estado no puede desconocer las soluciones adoptadas en vía de ordenación del territorio y tendrá que motivar y justificar por qué se aparta de ellas, siendo sus actos administrativos susceptibles de revisión en vía contencioso-administrativa.

*La planificación aeroportuaria a través de los planes directores no agota las competencias de gestión de la demanda aeroportuaria*

En cualquier caso, es evidente que la planificación aeroportuaria a través de los planes directores no agota las competencias de gestión de la demanda aeroportuaria y, por ello, ya que dichas competencias son exclusivamente de la Administración del Estado procede estudiar cómo pueden cual lleva a la mejor ordenación del territorio y qué métodos existen para ello. Previamente se expone la forma en que en la Comunidad Autónoma y los Cabildos y han ejercitado sus competencias.

### **DECIMOTERCERO. Las competencias atribuidas al Gobierno Regional y al Cabildo**

Se describen las competencias de la Comunidad Autónoma y los Cabildos en materia de ordenación del territorio, urbanismo, turismo, medio ambiente y transporte y su relación con las competencias sectoriales del Estado en materia de puertos, y, en especial, aeropuertos.

El Gobierno Regional ha desarrollado adecuadamente, en el ámbito normativo, los mandatos jurídicos en los que se concreta la ordenación del territorio y del Archipiélago canario. Ya no nos encontramos ante una mera declaración de principios generales unánimemente aceptados, sino con un desarrollo en normas con rango de ley en las que en los procedimientos de elaboración se ha dado vista a la Administración del Estado y procede examinar cuál es el grado de vinculación jurídica de sus mandatos respecto a

la gestión de las infraestructuras portuarias y, especialmente aeroportuarias, por la Administración del Estado. A fin de no impedir el acceso de los administrados a los órganos jurisdiccionales, en la ley se distingue entre los mandatos de aplicación directa y aquellos otros que son o meras recomendaciones o deben ser desarrollados en una norma que si admite el recurso en vía contencioso administrativa.

También se describen las competencias de los Cabildos, su naturaleza jurídica y las importantes funciones que tienen atribuidas, haciendo una referencia a las competencias de los Ayuntamientos.

Se comprueba que la iniciativa adoptada por el Cabildo de Lanzarote de establecer una moratoria de plazas turísticas ha permitido la elaboración de una normativa que aplica los principios que fundamentaron la moratoria y que ha evitado daños que hubieran sido difícilmente reparables, y, a posteriori, ha sido consolidada con normas dictadas por el Gobierno Regional y por la propia Administración General del Estado y con las sentencias del Tribunal Supremo. Respecto a las Directrices de Ordenación del Territorio y su relación con los aeropuertos se comprueba que el Gobierno Regional ha actuado con prudencia y no ha agotado el margen que le concede la normativa de ordenación del territorio. Con ello se ha evitado un conflicto con el Estado, como el planteado con las Directrices de Ordenación del Territorio en Baleares, que se encuentra pendiente de sentencia ante el Tribunal Constitucional. Se considera que el desarrollo de la legislación de transportes en Canarias, la aprobación de las directrices especiales sobre esta materia y un plan de transportes de la Comunidad Autónoma, sobre los principios del Libro Blanco que se publicó sobre esta materia, son la vía más eficaz para continuar las actuaciones del Gobierno Regional y de los Cabildos para lograr una adecuada gestión de la demanda aeroportuaria en colaboración con la Administración del Estado.

#### **DECIMOCUARTO. El aeropuerto de Lanzarote y las franjas aéreas**

Por último, las consideraciones anteriores se aplican al aeropuerto de Lanzarote. En 1940, como parte de un plan de defensa del Archipiélago, se instala a 5 kilómetros al oeste de Arrecife un aeródromo militar. En 1946 se abre el incipiente Aeropuerto de Lanzarote al tráfico civil. En su historia destaca la importante labor que ha tenido el Cabildo Insular en su desarrollo, por las tradicionales faltas de consignación presupuestaria estatales en los años 40 y 60 para el desarrollo de aeropuertos periféricos. Estas carencias fueron complementadas, dentro de sus posibilidades, por el Cabildo de Lanzarote respecto al mantenimiento de pistas e instalaciones colaborando también en las obras de construcción en 1969 del nuevo edificio terminal de viajeros. En la actualidad el Aeropuerto de Lanzarote tiene importancia destacada en el tráfico de pasajeros en el que ocupó el tercer puesto en 2002 dentro de los aeropuertos de las Islas Canarias y el octavo lugar en el ranking nacional.

*Life Lanzarote 2001-2004*

*El Aeropuerto de Lanzarote ocupó en 2002 el octavo lugar en el ranking nacional*

*Línea Lanzarote 2001-2004*

Se estudian los principales datos suministrados por AENA respecto a los tráficos de viajeros y mercancías del Aeropuerto de Lanzarote y se comprueba que, pese a las medidas adoptadas en 1991 en el ámbito urbanístico y la ordenación del territorio en Lanzarote y de la crisis provocada por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y las que se han producido en 2002 y 2003, continua existiendo una tensión de demanda que debe ser controlada.

En virtud de lo establecido en el Reglamento 95/93 de la Unión Europea y del Real Decreto Ley 15/2001, el Aeropuerto de Lanzarote está calificado como aeropuerto totalmente coordinado, es decir un aeropuerto en el cual, para aterrizar o despegar, las compañías aéreas y cualquier otro operador de una aeronave han de tener unas franjas horarias asignadas por un coordinador.

El instrumento fundamental de gestión aeroportuaria como ya se señaló es el Plan Director del aeropuerto, aprobado por Orden, conjunta de los Ministros de Fomento y Defensa, de 5 de septiembre de 2001.

Se estudia el contenido del Plan Director y de las normas y planes dictados por la Comunidad Autónoma, Cabildo de Lanzarote y Ayuntamientos.

Se comprueba que, en el plano de los principios, las normas urbanísticas y de ordenación del territorio establecen los caracteres básicos de los suelos afectados por el aeropuerto, y el Plan Director declara que realiza sus previsiones en el marco de la normativa de ordenación del territorio.

Por las particularidades de la gestión de la demanda del transporte aéreo se estudian las limitaciones que puedan suponer los convenios internacionales suscritos por España, la normativa dictada por la Unión Europea y, más en particular, la práctica y usos utilizados para la distribución de las franjas aéreas en el seno de la IATA.

Por ello, es en el ámbito de la normativa europea y estatal sobre distribución de franjas aéreas donde se debe comprobar si existe la posibilidad de realizar una colaboración por parte de las Comunidades Autónomas y Cabildos a fin de mejorar la sostenibilidad de la gestión de la demanda aeroportuaria.

La asignación de franjas horarias de operación, es decir la autorización para aterrizar en un determinado aeropuerto a una determinada hora, sólo se requiere cuando la capacidad de un aeropuerto resulta insuficiente para atender la demanda. Estas reglas de asignación no incrementan la capacidad y constituyen sólo un mecanismo para distribuir la capacidad que está disponible.

El proceso de asignación de franjas horarias, con carácter metódico, empezó a inicios de los años 60, cuando las líneas aéreas, accedieron voluntariamente a respetar determinadas horas de despegue y aterrizaje en un aeropuerto tal y como lo asignara un "coordinador de franjas horarias" designado también

con carácter voluntario por ellas. Con el tiempo, el proceso se expandió hacia un número creciente de aeropuertos y ciertas pautas comunes fueron adoptadas, una vez más voluntariamente, por las líneas aéreas que asistieron a las Conferencias bi-anales sobre Itinerarios IATA.

Para sistematizar el proceso de asignación en el seno de la IATA se han adoptado las "Guías sobre Procedimientos para Establecer Itinerarios" de IATA, que son revisados y actualizados regularmente por todos los participantes en las Conferencias de Itinerarios.

Este proceso de autorregulación de las líneas aéreas ha sufrido la intervención de diversos estados y de la Unión Europea, que ha dictado el Reglamento (CEE) n° 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, que estableció las normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios que entraron en vigor el 21 de febrero de 1993. Como ya se ha señalado, el Real Decreto Ley 15/2001 calificó en las diversas categorías a los aeropuertos españoles.

En el *Libro Blanco sobre la política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* se ha establecido el objetivo de poner en práctica un sistema de movilidad sostenible y se ha puesto en relación la política de distribución de franjas aéreas con las políticas medioambientales, lo que ha sido objeto de crítica en el ámbito de la IATA.

Se encuentran pendientes de conocer las propuestas concretas que relación la distribución de franjas aéreas con el medio ambiente, aun cuando ya existe una modificación del Reglamento 95/93 en curso de tramitación, que hace referencia a estos aspectos. En esta tramitación, algunas instituciones, como el Comité Económico y Social de la Unión Europea, ya han adelantado la necesidad de que exista una representación local y regional en los comités previstos en el Reglamento 95/93.

En España el Real Decreto Ley 15/2001 ha concentrado las actuaciones de coordinación en AENA.

Se considera que debería darse difusión a la opinión manifestada, ya, por el Comité Económico y Social de la Unión Europea y transmitir que en las regiones ultra periféricas de la Unión Europea deberían tomarse en consideración no sólo los factores medioambientales, sino también el hecho insular.

Se concluye que en tanto se utilicen procedimientos neutros, transparentes y no discriminatorios, no existen impedimentos derivados de los tratados internacionales y normativa de la Unión Europea para efectuar una regulación de tráfico para mantener la sostenibilidad de los flujos turísticos en las islas.

*Línea Lanzarote 2001-2004*

*En el Libro Blanco sobre la política europea de transportes se traza el objetivo de aplicar un sistema de movilidad sostenible*

## DECIMOQUINTO. Los instrumentos de colaboración y cooperación

Dado que para la gestión sostenible de la demanda aeroportuaria en Lanzarote nos encontramos en el ámbito de una competencia exclusiva de la Administración del Estado, que se ejerce a través de AENA, se estudian los instrumentos y técnicas de colaboración, cooperación y coordinación que pueden ser aplicables.

Se comprueba que tanto la legislación estatal como la de la Comunidad Autónoma cada vez recogen con mayor énfasis las consecuencias del principio de lealtad institucional en la forma de ejercitar las competencias, aun cuando en el supuesto de que no se quieran ejercitar voluntariamente nuestro Ordenamiento Jurídico y Jurisprudencia todavía no tienen medios prácticos para imponer las consecuencias derivadas de la lealtad institucional.

*Sólo con la colaboración  
de todas las  
Administraciones  
Públicas se puede  
alcanzar el desarrollo  
sostenible*

El desarrollo sostenible y el turismo sostenible afectan a competencias que se encuentran distribuidas entre diversos órdenes de Administraciones Públicas. La ordenación del territorio en una isla como Lanzarote y el turismo sostenible es un objetivo estratégico y si no se consigue se afectará la calidad de vida de las futuras generaciones y, seguramente, de la actual. Únicamente con la colaboración de todas las Administraciones Públicas hay posibilidades de alcanzar ese objetivo, existiendo en el ordenamiento español instrumentos y técnicas para conseguirlo.

A diferencia de lo que sucedía en las décadas anteriores, ya no se discuten los principios sino que ha llegado la hora de discutir su aplicación, en aspectos concretos. En los organismos multilaterales de forma unánime se señala que para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible es imprescindible la colaboración entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas, así como también en la Unión Europea y en la legislación interna, tanto estatal como autonómica.

El Tribunal Constitucional ha declarado en múltiples Sentencias que existe un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es preciso justificar mediante preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, y cada vez insiste más en ello.

Este principio general de colaboración se ha desarrollado tanto en la legislación estatal como en la de las Comunidades Autónomas y cada vez es objeto de una aplicación más eficaz por las Administraciones Públicas, que insisten en los principios de colaboración, cooperación y coordinación.

En aplicación de dichos principios, el Cabildo Insular es competente para solicitar la colaboración de AENA y, como ha venido haciendo en el pasado, colaborar en una mejor gestión del aeropuerto. Así, en las décadas de los 50

y 60 se necesitaron aportaciones presupuestarias para las obras de mantenimiento de las pistas y para la mejora del edificio de la terminal. Por ello, a la vista de los cambios estructurales que se están produciendo en la gestión aeroportuaria, deberá concretar cuáles son las actuaciones que pueden efectuarse en la gestión de las franjas horarias para colaborar en la sostenibilidad del desarrollo diseñado en las normas de ordenación del territorio.

Por el momento el estado de la cuestión de la gestión de la demanda aeroportuaria no permite prever la creación de órganos conjuntos, convenios o planes y programas conjuntos. Los órganos de aplicación del Reg. 95/93 están centralizados en AENA, aun cuando en algunas instituciones comunitarias ya se está planteando que en los comités de coordinación exista una representación de las autoridades regionales o locales.

En el futuro es deseable que se incluya una directriz que desde la óptica de la normativa de ordenación del territorio haga referencia a la colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas en la sostenibilidad de la gestión de la demanda aeroportuaria, sin que esto suponga una afectación a la indudable competencia exclusiva de la Administración del Estado.

En consecuencia, sin que esto suponga una afectación a la indudable competencia exclusiva de la Administración del Estado en esta materia, el Cabildo tiene atribuida competencia para solicitar la colaboración y cooperación de AENA en la gestión de la demanda aeroportuaria. Tanto en el ámbito de las organizaciones internacionales como en la Unión Europea ya se está discutiendo la forma de relacionar la gestión de la demanda aeroportuaria con la política de medio ambiente, y se entiende que sería deseable relacionar dicha gestión con el hecho insular.

Por otra parte, la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias de puertos y aeropuertos debe tomar en consideración la capacidad de carga establecida en las leyes trienales del Parlamento de Canarias, sino siquiera si los actos administrativos que se dicte en, y que superen el margen de apreciación podrán ser objeto de revisiones por los órganos jurisdiccionales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para la consecución del turismo sostenible debe superarse el marco de la legislación competitiva, ya que a través del mismo la experiencia de veinticinco años de aplicación de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española demuestra que no se consigue una solución satisfactoria de los problemas.

La relación entre las Administraciones territoriales debería fundamentarse no en la discusión sobre la titularidad de la competencia sino sobre el modo de ejercer la competencia y los límites que se establecen por los actos y normas dictados por los otros órdenes de la Administración territorial, la basada en el principio de subsidiariedad tanto en la intensidad de la actuación por parte de

*Life Lanzarote 2001-2004*

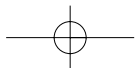
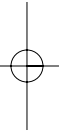
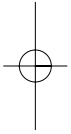
*El Cabildo tiene atribuida la competencia para solicitar la colaboración y cooperación de AENA en la gestión de la demanda aeroportuaria*

*Lije Lanzarote 2001-2004*

la Administración Pública, que debe ser la mínima posible, como en que sea la Administración Pública más próxima al ciudadano la que actúe.

En conclusión, en el Ordenamiento Jurídico español existen instrumentos para una colaboración entre las Administraciones para que las infraestructuras de acceso puedan ser gestionadas de forma sostenible, contando con la voluntad de las Administraciones afectadas, pero cuando falta la voluntad todavía hay procedimientos eficaces para alcanzar la sostenibilidad a través de la coactividad de las normas. El Cabildo tiene reconocida la capacidad de iniciativa y ésta es una cuestión que ya está siendo examinada en los organismos internacionales y en la Unión Europea.





## **TABLA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS**

**AENA:** Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

**DOGTU:** Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

**EEDS:** Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

**FJ:** Fundamento Jurídico.

**Ley 13/1996:** Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997.

**Ley 19/2003:** Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

**LSAe:** Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

**MaB:** Programa de la UNESCO el Hombre y la Biosfera.

**NAD:** Norma de Aplicación Directa.

**ND:** Norma Directiva.

**OMT:** Organización Mundial del Turismo.

**PDAL:** Plan Director del Aeropuerto de Lanzarote.<sup>282</sup>

**PIOT:** Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote.

<sup>282</sup> El instrumento fundamental de gestión aeroportuaria como ya se señaló es el Plan Director del aeropuerto aprobado por Orden, conjunta de los Ministros de Fomento y Defensa, de 5 de septiembre de 2001. Se dicta conforme a lo ordenado en el Real Decreto 2591/1998, 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.

**POSEI:** Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de la Unión Europea.

**R:** Recomendación.

**RD 2591/1998:** Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre.

**RDL 15/2001:** Real Decreto-ley 15/2001, de 2 noviembre.

**Reg. 95/93:** Reglamento (CEE) número 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

**STC:** Sentencia Tribunal Constitucional.

**TROTEN:** Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de los Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

*Life Lanzarote 2001-2004*

# INFORME JURÍDICO SOBRE LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS FLUJOS TURÍSTICOS EN PUERTOS Y AEROPUERTOS: EL CASO DEL AEROPUERTO DE LANZAROTE

## ÍNDICE

<i>SÍNTESIS DEL INFORME</i>	Pg.10
<i>SYNTHESIS OF THE REPORT</i>	Pg.16
<i>I.- INTRODUCCIÓN</i>	Pg.23
<i>II.- LAS BASES QUE DEFINEN LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS FLUJOS DEL PUERTO Y AEROPUERTO</i>	Pg.29
1.- <i>Datos objetivos que justifican el estudio</i>	29
2.- <i>El concepto de desarrollo sostenible. Su incorporación al Ordenamiento Jurídico estatal: Un proceso en curso y consolidado</i>	32
3.- <i>La aplicación del concepto jurídico indeterminado desarrollo sostenible en Lanzarote. Su extensión a la Comunidad Autónoma: Un proceso cristalizado</i>	39
A.- <i>El inicio del proceso: El ámbito internacional: Las declaraciones de especial protección de Lanzarote. Los estudios de diagnóstico</i>	39
B.- <i>Las primeras actuaciones administrativas del Cabildo de Lanzarote: La planificación urbanística</i>	41
C.- <i>La normativa dictada por la Comunidad Autónoma de Canarias: Las Directrices Generales y de Ordenación del Turismo</i>	44
a) <i>Introducción</i>	44
b) <i>La Ley 19/2003: El contenido de las Directrices</i>	45
c) <i>Naturaleza Jurídica</i>	51
d) <i>La capacidad de carga</i>	55
i) <i>Introducción</i>	55
ii) <i>Concepto</i>	56
iii) <i>Directrices que la definen</i>	57
iv) <i>La relación del concepto de capacidad de carga y las infraestructuras portuarias y aeroportuarias</i>	62
4.- <i>La relevancia de la Insularidad</i>	64
A.- <i>Introducción</i>	64
B.- <i>Medidas internas</i>	65
C.- <i>Unión Europea</i>	67
D.- <i>Organismos Internacionales</i>	69

### III.- LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. ESTUDIO GENERAL DE LAS DE PUERTOS Y AEROPUERTOS

Pg.71

1. Introducción: La distribución de competencias en relación con el desarrollo sostenible y la gestión de puertos y aeropuertos. El interés general	71
2. La legislación de la Administración del Estado en materia de puertos y aeropuertos	78
A.- Introducción	78
B.- La legislación de puertos	80
C.- La legislación estatal de aeropuertos	83
D.- La gestión de los aeropuertos: Nuevas formas de gestión	88
E.- La incidencia de la Política de Transporte de la Unión Europea	93
F.- La relación de las competencias estatales en materia de puertos y aeropuertos y las de ordenación del territorio, medio ambiente, urbanismo y turismo del Gobierno Regional, Cabildo y Municipios. La óptica estatal	97
a) Introducción: Las competencias afectadas	97
b) La doctrina del Tribunal Constitucional	98
c) La legislación estatal: Los precedentes urbanísticos y sectoriales: Ferrocarriles y carreteras	101
d) Legislación estatal sectorial: Puertos y aeropuertos	104
i) Legislación en materia de puertos	104
ii) Legislación en materia de aeropuertos: Extensión y límites de la competencia del Ministerio de Fomento	105
ii1.- El Plan Director de un aeropuerto.	105
ii2.- Ámbito de los efectos de los Planes Directores.	108
e) La nueva legislación de la Ley 13/2003	109
3. Las competencias del Gobierno Regional. Las Directrices de Ordenación General en materia de puertos y aeropuertos: Las Directrices sobre transportes	111
4. Las competencias de los Cabildos	119
A.- Introducción	119
B.- Ordenación del Territorio	124
C.- Turismo	126
D.- Protección del medio ambiente:	129
a) Transferencia del Estado a la Comunidad Autónoma	129
b) Transferencia de la Comunidad Autónoma a los Cabildos (y en especial al de Lanzarote)	130

E.- Puertos	130
5. Las competencias Municipales	133

#### IV.- APLICACIÓN ESPECIAL DE LAS CONSIDERACIONES ANTERIORES A LOS FLUJOS DEL AEROPUERTO DE LANZAROTE: PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

Pg.135

1.- Introducción	135
2.- Descripción de las principales características del Aeropuerto de Lanzarote	136
3.- Características jurídicas del Aeropuerto de Lanzarote	139
A.- La normativa y los Planes Estatales: Caracteres	139
B.- La normativa y los Planes de la Comunidad Autónoma y del Cabildo de Lanzarote	142
C.- Actuaciones Municipales	145
D.- Los límites impuestos por los tratados internacionales y por las normas de la Unión Europea	146
a) Introducción	146
b) Los Convenios Internacionales	147
c) Las actuaciones en el ámbito de la Unión Europea	148
d) La distribución de las franjas horarias	152
4. Los Instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación: Aplicación al Aeropuerto de Lanzarote	158
A.- Introducción	158
B.- Regulación constitucional	160
C.- La Legislación del Estado	161
a) Introducción: La lealtad institucional: Forma de ejercer las competencias	161
b) Colaboración	162
c) Cooperación	163
d) Coordinación	166
D.- La legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias	166

#### PRINCIPALES CONCLUSIONES

Pg.173

TABLA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	194
----------------------------------	-----