

Expte.

DI-410/2009-2

**Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del
Ayuntamiento de Zaragoza
Plaza del Pilar, 18
50001 Zaragoza**

Zaragoza, a 5 de febrero de 2010

ASUNTO: Sugerencia relativa a la necesidad de agilizar la elaboración de un mapa de ruidos del Aeropuerto

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 12/03/09 tuvo entrada en esta Institución una queja exponiendo las molestias que causa a miles de ciudadanos la cercanía del aeropuerto de Zaragoza.

La documentación aportada se completó en una reunión que tuvo lugar el 2 de abril, a solicitud de los interesados, donde se pormenorizaron algunas cuestiones. En primer lugar, se deslindaron las materias que son competencia de órganos de la Administración del Estado relacionados con la gestión del aeropuerto, de las propias de competencia municipal; con relación a esta, se puso de manifiesto el desfase existente en el mapa de ruidos de dicha instalación existente en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. Según consta en el Anejo 5 del mismo, fue elaborado en 1997 con referencia en su configuración a la situación en ese mismo año 1997 y al horizonte de 2007; indican los comparecientes que dicho mapa ha quedado desfasado, tanto temporalmente como al no considerar variables tan importantes como la implantación industrial de PLAZA o las nuevas áreas residenciales de Valdespartera y Arcosur o el incremento del tráfico aéreo producido desde el momento de elaboración del mapa.

Señalan los afectados que dicho mapa sonoro no ha sido revisado a los cinco años de la fecha de su aprobación, como exige la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, la Ley del Ruido y la propia Ordenanza Municipal de Ruidos de Zaragoza, y que la previsión de impacto acústico está infradimensionada y que es obsoleta, al no utilizar los indicadores de ruidos comunes L_{den} y L_{night} en decibelios que establece la Directiva como un indicador básico de "molestia" y que se utiliza en relación con el ruido de aeronaves en la mayor parte de Estados miembros.

Estiman que esta inadecuación del mapa de ruidos puede influir en que las nuevas urbanizaciones proyectadas dentro del pasillo aéreo sufran unas molestias superiores a las previstas en el mismo, y que el problema que actualmente padecen vecinos de otras zonas más alejadas se multiplique en el futuro para los nuevos habitantes, que accederán a sus viviendas desconociendo la situación real, que tal vez incumpla los parámetros legalmente establecidos.

Finalmente, señalan que no han tenido noticia de la puesta en práctica de medidas correctoras del problema o de mayor información a los afectados, sino que,

al contrario, el incremento de vuelos, tanto comerciales como de pasajeros o militares que vienen observando en el aeropuerto de Zaragoza, ha empeorado la situación.

SEGUNDO.- A la vista de la queja, y una vez asignado el expediente para su instrucción, se procedió en un doble sentido:

- Respecto de los ruidos generados por el tráfico aéreo: considerando que se trata de una materia cuya competencia reside en órganos dependientes de la Administración del Estado, y por tanto excluidos del ámbito de supervisión del Justicia, se informó de ello a los ciudadanos, así como la conveniencia de remitirla al Defensor del Pueblo, Institución competente a estos efectos, efectuando desde aquí el trámite. Asimismo, se les informó de las Recomendaciones y Sugerencias efectuadas desde el Defensor del Pueblo en expedientes instruidos por el mismo motivo, donde se proponían diversas medidas cuya aplicación hubiese contribuido a la reducción del problema.

- En lo relativo al mapa de ruidos del Aeropuerto y la influencia de esta instalación en los futuros desarrollos urbanísticos, se abrió un expediente para conocer las previsiones del Ayuntamiento respecto a la actualización del mapa de ruidos, remitiendo en fecha 20/04/09 un escrito a fin de conocer si se han tenido en cuenta las condiciones actuales y futuras del ruido derivado de las aeronaves en las actuaciones urbanísticas, en ejecución o en proyecto, afectadas y si se cumplen los parámetros establecidos como límite para las zonas habitadas, en cualquiera de sus usos, e industriales.

TERCERO.- La respuesta del Ayuntamiento ha venido contenida en dos informes, procedentes de la Gerencia de Urbanismo y de la Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad. Coinciden ambos en que, a tenor de la vigente normativa en materia de ruido y la regulación prevista para los mapas de ruido, el Ayuntamiento no está obligado a su elaboración; el informe de la Agencia de Medio Ambiente manifiesta que el Ayuntamiento ha revisado y actualizado el mapa de ruidos de la Ciudad, habiéndose sometido a exposición pública, pero que en lo relativo a la cuestión planteada en la queja *"El municipio de Zaragoza, en las obligaciones que le confiere la legislación vigente, solo es competente para la elaboración de un mapa de ruido que no exceda del ámbito territorial del propio municipio y que no afecte a infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal. Por este motivo, por falta de competencia, el documento no incluye el Aeropuerto de Zaragoza y así lo indica la página 7 del resumen del diagnóstico del mapa estratégico del ruido cuando dice "dentro del ámbito del presente proyecto no se efectúa un mapa estratégico de ruido para este foco por exceder del alcance del mismo"*.

Da cuenta igualmente del acuerdo adoptado en sesión plenaria de 29/05/09 sobre esta cuestión, que aprueba los puntos que a continuación se detallan:

"Primero: Que el Ayuntamiento solicite a AENA la elaboración del mapa sonoro del Aeropuerto de Zaragoza.

Segundo: Que el Ayuntamiento proceda a instalar, previo estudio correspondiente, una red de control acústico del pasillo aéreo del Aeropuerto de Zaragoza.

Tercero: Que el Ayuntamiento proceda a constituir, dentro del Consejo de

la Agenda 21 Local, una subcomisión sobre el ruido, donde pueda tratarse esta problemática. Dicha comisión, siguiendo el esquema de las ya existentes, tendrá una amplia representación social y técnica.

Cuarto: Que el Ayuntamiento se dirija al gobierno de la nación pidiéndole estudiar el empleo de la pista treinta izquierda o cualquier otra solución técnicamente posible, para los vuelos militares y que dichos vuelos sean limitados al máximo en horario nocturno".

Quinto: Que el Ayuntamiento organice unas jornadas ciudadanas explicativas de la problemática acústica y sus líneas de solución, con particular referencia al entorno del Aeropuerto de Zaragoza."

El informe de la Gerencia de Urbanismo, emitido por el Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, incide en esta cuestión de falta de necesidad de confeccionar un nuevo mapa de ruidos del aeropuerto, explicando:

"En relación con esto, puede advertirse, en primer lugar, que el citado anejo 5 de la memoria («Mapa de ruidos del aeropuerto "Parámetros NEF. Horizonte 2007"»), incluido en el tomo 4 del plan, es un documento informativo que sirvió de base a la redacción del plan general aprobado definitivamente en 2001, que, por su carácter, el planeamiento general no ha de mantener actualizado durante su vigencia. Corresponde esa función a los organismos del Estado y del Ayuntamiento -en particular, al servicio competente en materia de medio ambiente, encargado de la confección del mapa de ruidos de la ciudad-, y sólo si de ello derivan causas de modificación de la ordenación urbanística vigente procede modificar ésta.

En segundo lugar, el plan general previó la urbanización de PLAZA, Valdespartera y Arcosur, y contempló la incidencia del ruido sobre estas zonas proyectando sobre el territorio el nivel fónico 40 NEF para calificar el suelo ahí incluido como sistema general, de manera que en su interior no cupieran usos lucrativos ni de equipamiento local de ningún tipo. Además, se determinó la incompatibilidad con cualquier forma de uso residencial del nivel fónico 32'50 NEF -de acuerdo con los parámetros de medición entonces vigentes del bulbo de servidumbre por ruidos del pasillo de aproximación al aeropuerto de Zaragoza. Esta limitación implicaba un nivel de exigencia superior al recomendado por el estudio incluido como anejo 5 de la memoria informativa (35NEF). Por añadidura, tanto el plan parcial de Valdespartera como el de Arcosur establecieron una protección más estricta en usos docentes y sanitarios, a los que se exigió quedar fuera del bulbo correspondiente al nivel fónico 30 NEF.

En tercer lugar, todo el planeamiento afectado por los ruidos producidos por aeronaves ha sido informado favorablemente por los departamentos competentes de los ministerios de Fomento y Defensa, de acuerdo con la realidad y la normativa vigente en cada momento. Hay que recordar, por ejemplo, que en el caso de Arcosur, más reciente que Valdespartera, la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento informó de 5 de febrero del 2003 en sentido favorable al proyecto, advirtiendo expresamente que las envolventes contenidas en el plan general de Zaragoza y respetadas por el plan parcial, trazadas a partir de índices NEF de medición del ruido (Noise Exposure Forecast) son más restrictivas que las huellas de ruido LEQ día (60 dBa) y LEQ noche (50 dBa) que se utilizaron en el plan director del aeropuerto de Zaragoza; esta circunstancia y el hecho de haberse considerado en el plan parcial del sector 89/3 condiciones más exigentes

que las que establecía la normativa vinculante del plan general, en lo relativo a los usos docentes y sanitarios, llevaron a concluir que el plan parcial de Arcosur, como el de Valdespartera, satisfacía incluso con alguna holgura la normativa sectorial.

Por otra parte, el 31 de octubre de 2001 se aprobó la ordenanza municipal para la protección contra ruidos y vibraciones, que estableció en sus artículos 5º y 8º la aportación con el planeamiento y con los proyectos de urbanización de unos estudios de la incidencia de los ruidos y vibraciones sobre los usos ordenados en aquello que afecte a sus contenidos propios, y, en particular, a la zonificación. Esos estudios han sido informados en todos los casos por el servicio de Medio Ambiente (Agenda 21 Local)”.

CUARTO.- La cuestión del mapa de los ruidos derivados de la actividad aeroportuaria sobre las áreas afectadas ya fue abordada en esta Institución con motivo del expediente DI-541/2003-2; como conclusión del mismo se formularon al Ayuntamiento, entre otras, las siguientes Sugerencias

“1.- Que en cumplimiento de lo que se establece en el art. 5º de su propia Ordenanza municipal de protección contra ruidos y vibraciones, y en el art. 16 de la reciente Ley 37/2003, proceda a adoptar las medidas adecuadas para la Revisión del Mapa Sonoro del Aeropuerto de Zaragoza.

2.- Que en previsión del cumplimiento de los objetivos de calidad que puedan determinarse en su día por las Administraciones competentes, en cumplimiento de la citada Ley del Ruido, y en atención al posible incremento futuro del tráfico del Aeropuerto, con objeto de evitar hipotecas y de permitir un uso compatible, se tome en consideración la conveniencia de establecer en las Ordenanzas de edificación del Plan Parcial del Sector 89/3 en tramitación medidas especialmente exigentes que garanticen una insonorización de las viviendas superior a las exigidas por las Normas Básicas de Edificación actualmente vigentes”.

Ambas Sugerencias fueron aceptadas, con las puntualizaciones efectuadas en el informe de la Oficina de la Agenda 21 Local aportado junto a la respuesta, donde indicaba: *“A juicio de esta Unidad no se considera necesaria la revisión del Mapa Sonoro del Aeropuerto de Zaragoza habida cuenta que desde su realización hasta la fecha se han realizado diversas campañas de medición en zonas afectadas en el cono de aproximación de los aviones al aeropuerto obteniéndose resultados de acuerdo con el mapa sonoro”.*

Respecto de la segunda, el informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación y Oficina de la Agenda 21 aludía a la posibilidad de que en cada proyecto se acredite el cumplimiento de que existe un aislamiento suficiente, pero considera más adecuado solicitar de los interesados en la tramitación del expediente que amplíen el estudio de ruido con valoración expresa de la necesidad de un mayor aislamiento acústico en las viviendas y, cuando se reciba, el estudio se remitirá al Servicio de Medio Ambiente para su valoración, junto con el conjunto del plan parcial, por si concurrieran otras circunstancias que aconsejaran condiciones adicionales. Añade a continuación *“En caso de que, finalmente, no hubiera base jurídica para ello, al situarse los aprovechamientos residenciales fuera de los ámbitos de incidencia de las limitaciones específicas en razón de los ruidos producidos por la vecindad del aeropuerto y por deberse la conveniencia de mayores niveles de aislamiento a expectativas de crecimiento de esta infraestructura hoy inconcretas, este Servicio trasladará la justificada inquietud del*

Justicia de Aragón a la Corporación a fin de que valore la conveniencia de imponer esa condición a las viviendas a construir en el plan parcial'.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Única.- Sobre la necesidad de elaborar un nuevo mapa de ruidos del aeropuerto.-

Como señala el Ayuntamiento de Zaragoza en su contestación, que se ajusta a lo previsto en la vigente *Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido*, la Administración General del Estado resulta ser la competente para la elaboración, aprobación, revisión de los mapas de ruido del aeropuerto, así como la información al público, delimitación de las zonas de servidumbre acústica, limitaciones derivadas de la misma, elaboración de planes de acción y ejecución de sus medidas, etc.

La Ley del Ruido señala que los mapas de ruido tienen por finalidad la evaluación global de la exposición actual a la contaminación acústica de una determinada zona, de manera que permitan hacer predicciones y adoptar planes de acción en relación con aquélla, habiendo establecido (art. 16) un plazo de vigencia de cinco años a partir de la fecha de su aprobación para su revisión y, en su caso, modificación. Debe señalarse que la realización de mediciones puntuales no garantiza la misma eficacia y publicidad que un mapa de ruidos elaborado con los requisitos que son inherentes a estos instrumentos, cuya revisión, prescrita por la Directiva 2002/49/CE y la Ley del Ruido, requiere determinadas condiciones técnicas y de participación ciudadana.

Pero, en todo caso, no hay que olvidar que su ámbito es limitado, pues, siguiendo lo previsto en la *Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental*, se ciñe al ruido ambiental al que estén expuestos los seres humanos en particular en zonas urbanizadas, en parques públicos u otras zonas tranquilas en una aglomeración, en zonas tranquilas en campo abierto, en las proximidades de centros escolares y en los alrededores de hospitales, y en otros edificios y lugares vulnerables al ruido, sin que sea aplicable (art. 2.2.) “... al ruido producido por la propia persona expuesta, por las actividades domésticas, por los vecinos, en el lugar de trabajo ni en el interior de medios de transporte, así como tampoco a los ruidos debidos a las actividades militares en zonas militares”.

El artículo 14 de la Ley remite a “*las Administraciones competentes*” para la aprobación, en los términos previstos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, de los mapas de ruido correspondientes a: “a) *Cada uno de los grandes ejes viarios, de los grandes ejes ferroviarios, de los grandes aeropuertos y de las aglomeraciones, entendiéndose por tales los municipios con una población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población superior a la que se determina reglamentariamente, de acuerdo con el calendario establecido en la disposición adicional primera, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 2. b) Las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica*”. El mapa de ruidos que debe elaborar una Administración, en este caso concreto la del Estado al tratarse de un aeropuerto de su titularidad, afecta a las competencias de otras, por lo que es preciso que se

materialice cuanto antes, a fin de lograr una adecuada coordinación en el ejercicio de las atribuidas a cada una y lograr la finalidad preventiva prevista en la Ley.

Resulta lógico que cuando el área de influencia de una infraestructura estatal sea el campo abierto, sin que sobre los suelos afectados se vaya a realizar un uso o aprovechamiento distinto del agrícola, al Ayuntamiento no le urja que se elabore ningún mapa, puesto que su intervención allí va a ser mínima y, en su caso, la eventual variación de la clasificación urbanística de los terrenos que pueda promover habrá de ajustarse al mapa de ruidos que elabore el titular de la infraestructura, estableciendo determinadas limitaciones o, incluso, evitando autorizar aquellos usos que puedan verse perjudicados por un nivel de ruidos superior al legalmente establecido.

No siendo objeto de discusión que la planificación urbanística ha de conocer de antemano las servidumbres y condicionantes que debe respetar (carreteras, policía de aguas, zonas inundables, espacios protegidos, yacimientos arqueológicos, etc.), las restricciones por causa de ruido deberán estar igualmente previstas en los planes de ordenación, evitando los ulteriores problemas que su omisión puede generar.

Por ello, cuando se trata de prever los problemas de ruido que puede sufrir una población, si se sospechare que puede ser superado el umbral establecido en la normativa sobre ruido, y aunque los ruidos provengan de una infraestructura ajena a su titularidad, el Ayuntamiento necesita conocer las limitaciones que pesan sobre un determinado suelo, de forma que pueda tenerlas en cuenta a la hora de planificar su territorio y que los ciudadanos estén informados de las ventajas e inconvenientes de aquellos lugares en los que pretendan establecer su residencia o implantar una industria o actividad.

Esta previsión es necesaria para dar adecuado cumplimiento a lo establecido en el artículo 20 de la Ley del Suelo, que dispone: *“1. No podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas, excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables. 2. Los ayuntamientos, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas en el apartado anterior aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior”*.

Junto a esto, la disposición de un mapa de ruidos del aeropuerto permitiría ajustarse, para las construcciones que se levanten en su área de afección, a lo dispuesto en la Ordenanza Municipal para la protección contra ruidos y vibraciones, que impone determinadas obligaciones que no se pueden llevar a efecto correctamente sin la disposición previa de este instrumento. Sin ser exhaustivos, cabe citar los siguientes preceptos:

- El artículo 5, relativo a la integración del ruido en la gestión ambiental exige, con el fin de hacer efectivos los fines expresados en el artículo 1.º (garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, a la protección de

la salud, así como a la calidad de vida y a un medio ambiente adecuado, y proteger los bienes de cualquier naturaleza), que el planeamiento urbanístico y los proyectos redactados para la solicitud de licencias urbanísticas o de autorizaciones previas para la realización de cualquier actividad o servicio, contemplen la incidencia en cuanto a ruidos y vibraciones conjuntamente con el resto de factores a considerar.

- El artículo 8, regulador de las condiciones acústicas de nuevas urbanizaciones, impone a los promotores o constructores de las nuevas urbanizaciones o aquellas derivadas de convenios urbanísticos realizar una evaluación previa de las condiciones acústicas de la urbanización, que formará parte del proyecto como anexo; cuando los valores superen los señalados en el artículo 42. 2, se exigirá la incorporación de soluciones técnicas al proyecto que garanticen su cumplimiento.
- En relación concretamente, a las viviendas, el artículo 49 exige que los promotores o constructores de viviendas informen a los compradores, por escrito, de las características acústicas de las viviendas y/o urbanización tanto en el ámbito externo como interno de las mismas, especificando en su párrafo 2 que *“Para ello, podrán utilizar los mapas de ruido realizados por el Ayuntamiento (tanto globales como zonales) o los estudios realizados por los promotores y aprobados por el Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 5”*.

Debe recordarse que, sin perjuicio del carácter informativo respecto del Plan General de Zaragoza que se ha aludido por el Ayuntamiento, el actual mapa sonoro que consta en dicho Plan como Anejo 5 (elaborado en 1997 y con un horizonte de 10 años) no pierde por ello su condición de mapa de ruido, sujeto a la obligación de renovación quinquenal establecida en los artículos 7.5 de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, 16 de la Ley del Ruido y en el 5.2 de la Ordenanza municipal.

Finalmente señalar que, consultado a través de la página web del Ayuntamiento el *“Mapa de ruidos del término municipal de Zaragoza”*, se observa que la huella sonora de otras infraestructuras estatales (carreteras nacionales de Madrid, Teruel, Castellón, Huesca o Logroño) sí que ha sido tenida en consideración, e incluso la del aeropuerto en algún área correspondiente a terrenos sin edificar (por ejemplo, en las hojas 13 y 14 del nº de plano C.1 designado *“Mapa de los niveles sonoros LDIA”*), pero en las zonas industriales o residenciales más próximas al mismo no figura ningún dato, ni siquiera los del anterior mapa sonoro, que podrían haber aportado alguna información al respecto. Ello determina que la publicidad facilitada a través de la web esté incompleta y no pueda cumplir las finalidades informativas y preventivas que la Ley asigna a este instrumento o las específicas que manifiesta el Ayuntamiento de mejorar la calidad acústica del municipio a través de las tres líneas de actuación que expone: integrar el ruido en la gestión municipal y que el ruido sea una variable más en las tomas de decisiones sobre el diseño de ciudad, reducir el impacto de las zonas afectadas y evitar la generación de futuras situaciones problemáticas y preservar las zonas tranquilas.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar al Ayuntamiento de Zaragoza la siguiente **SUGERENCIA**:

Que inste a AENA para que elabore el mapa de ruidos actualizado del Aeropuerto de Zaragoza.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE