

LUCES Y SOMBRAS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES EN LA GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO: ¿PARTICIPACIÓN VERSUS EFICIENCIA?

BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN

Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras. Miembro de la European Regional Science Association

Este trabajo ha sido seleccionado y ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2007** en la Modalidad de **DERECHO ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Luciano PAREJO ALFONSO, doña Carmen CHINCHILLA MARÍN, don Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA, don Julio GALÁN CÁCERES, doña Blanca LOZANO CUTANDA y don Ángel MENÉNDEZ REXACH.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto:

LA Comunidad Europea y los Estados miembros han apostado por un proceso de liberalización del transporte aéreo que ha favorecido su crecimiento exponencial y que, indirectamente, ha abierto un debate acerca de las fórmulas más adecuadas para gestionar el soporte fundamental de este modo de transporte: los aeropuertos.

En este trabajo, se analizan diversas cuestiones relacionadas con la búsqueda de una forma de gestión de los aeropuertos españoles, calificados «de interés general del Estado», que permita cohesionar la eficiencia con la activa participación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Tras estudiar el reparto competencial en materia aeroportuaria, incluyendo sus más recientes modificaciones, se profundiza en el examen de las formas jurídicas utilizadas por los ordenamientos de diversos Estados, en la actual configuración de la gestión aeroportuaria española y en las distintas propuestas de futuro presentadas en diversos foros. Finalmente, se concluye el texto haciendo una serie de reflexiones y sugerencias en orden a garantizar la viabilidad jurídica y económica del modelo que se decida implementar.

Palabras clave: planificación aeroportuaria, gestión de aeropuertos, transporte aéreo, competencia entre aeropuertos, infraestructuras aeroportuarias, aeropuertos de interés general.

Sumario

1. La actual situación del transporte aéreo y la necesidad de un nuevo marco normativo.
2. Concepto y clases de aeropuertos.
3. Las competencias sobre aeropuertos.
 - 3.1. Distribución competencial efectada por la Carta Magna y los Estatutos de Autonomía.
 - 3.2. El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.
 - 3.2.1. Acerca de la necesidad de informe previo para la declaración de una infraestructura como «de interés general del Estado».
 - 3.2.2. La participación en la gestión de infraestructuras de interés general del Estado.
 - 3.3. La posibilidad de intervención de las Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado.
4. Delimitación de lo que ha de entenderse por «gestión aeroportuaria».
5. Las experiencias de gestión aeroportuaria en el Derecho comparado.
6. La gestión de los aeropuertos españoles en la actualidad.
7. Alternativas en orden a una gestión participativa de los aeropuertos de interés general del Estado.
 - 7.1. El postulado de la estabilidad presupuestaria.
 - 7.2. La fórmula consorcial.
 - 7.3. La forma societaria.
 - 7.4. Posibilidades que ofrecería la forma fundacional.
 - 7.5. La importación de la fórmula de las «Autoridades Portuarias».
8. Conclusiones.

Bibliografía.

1. LA ACTUAL SITUACIÓN DEL TRANSPORTE AÉREO Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO MARCO NORMATIVO

El transporte aéreo ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo una importancia creciente, tanto por su contribución al desarrollo del turismo –determinante, en casos como el de España– como por su capacidad para facilitar el comercio internacional de bienes y servicios. Las razones que suelen esgrimirse para explicar esta tendencia han sido, entre otras, las vertiginosas innovaciones tecnológicas y los procesos de liberalización operados en el sector. Aunque en sus inicios se configura como minoritario, la segunda mitad del siglo XX es testigo de la consolidación de un transporte aéreo de pasajeros dirigido a amplios colectivos de la población, y tanto la globalización como la consolidación del Estado del bienestar perfilan un escenario en el que cabe esperar un incremento sostenido del número de viajes de carácter profesional y de ocio.

La más relevante de las transformaciones que han afectado al transporte aéreo ha sido el tránsito de una situación monopolística a otra de liberalización, lo que ha deparado la aparición de nuevos operadores y sistemas de organización. En este contexto, los aeropuertos han ido incorporando nuevas actividades asociadas a las operaciones de transporte y relacionadas con los servicios logísticos, acentuándose el carácter de estas infraestructuras como inexcusable referente para el impulso de la actividad económica ¹.

El sistema español de transporte presenta, según se pudo apercibir en los estudios previos al vigente *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020* (PEIT), un incremento de la centralización, produciéndose una disparidad entre territorios según lleguen o no las grandes infraestructuras, lo que conlleva una cierta concentración y centralización de las actividades económicas ²,

¹ SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.

² Las redes de infraestructuras resultan en no pocos casos inaccesibles para buena parte del territorio, lo que acentúa la segregación de territorios. La mejora del sistema de transporte a través de estructuras radiales fuertemente jerarquizadas ha contribuido al progreso económico y la integración con Europa; no obstante, ha tendido a incrementar las disparidades territoriales.

En definitiva, el creciente equipamiento con infraestructuras de altas prestaciones convive con una estructura de la red centralizada, con problemas de capilaridad o de acceso a esas redes fuera de los nodos de acceso y con la escasez en los servicios, fuera de las relaciones directas. Así pues, se agudiza la diferencia entre quienes están o no servidos por las nuevas redes y se impide una jerarquización eficiente del sistema.

efectos que se han detectado, asimismo, con la jerarquización *hub-feeder* de los servicios aéreos. Por otra parte, en los últimos años se ha producido en España, como certeramente se señala en el PEIT, un importante desarrollo de los distintos modos de transporte, pero se trata de un *desarrollo autónomo* de cada uno de ellos, generándose un sistema en el que las infraestructuras y servicios compiten entre sí, en lugar de colaborar en una mejora de los servicios³.

El fuerte crecimiento de la demanda de transporte aéreo y la posición periférica de España respecto a Europa han estimulado la creación de *aeropuertos promovidos por particulares, Entidades Locales y Comunidades Autónomas*⁴. Estas iniciativas plantean una problemática jurídico-administrativa de orden práctico, pues el actual ordenamiento ha sido configurado sobre la premisa de que los aeropuertos comerciales sean de titularidad pública, no contemplando adecuadamente otras eventualidades.

La aparición de aeropuertos cuya gestión no corresponde a AENA plantea, además, algunos inconvenientes en relación con las tasas aeroportuarias, ya que las existentes están concebidas sobre la base de que todas las operaciones aeroportuarias y de navegación aérea quedan bajo la responsabilidad de dicha entidad. Por consiguiente, para estos aeropuertos será necesario deslindar los servicios de navegación aérea –atribuyendo la plena responsabilidad de los mismos a AENA– de los de operación aeroportuaria –en los cuales las funciones de AENA estarían limitadas a la percepción de las correspondientes tasas–.

El PEIT ha fijado, entre otros, los siguientes objetivos en relación con el transporte aéreo:

- 1.º El *avance en la planificación y gestión del sistema aeroportuario desde criterios de rentabilidad*, de manera que progresivamente cada aeropuerto genere los recursos necesarios para conseguir su equilibrio económico-financiero, incluyendo eventuales compensaciones por la prestación de servicios de interés público.
- 2.º La *apertura de la gestión de los aeropuertos a la participación de las autoridades autonómicas y locales*.
- 3.º El *establecimiento de mecanismos de corrección de una centralidad excesiva* –particularmente en Barajas, lo que puede conducir al agotamiento a medio plazo de su nueva capacidad–.
- 4.º La mejora de la *inserción de los aeropuertos en el sistema intermodal de transporte público* mediante accesos adecuados, infraestructuras específicas para facilitar el intercambio

En relación con el transporte aéreo, el modelo actual de la red aeroportuaria española establece una distribución de accesibilidad claramente diferenciada entre Madrid, por un lado, las grandes ciudades costeras por otro (con Barcelona a la cabeza y con capacidad para justificar servicios directos sin pasar por Barajas) y el resto de las ciudades de la periferia.

³ La programación de inversiones no ha tenido siempre en cuenta la funcionalidad de cada actuación y ello ha tendido a generar redes e itinerarios con tramos de capacidad y prestaciones desproporcionados con respecto a la demanda real de transporte.

⁴ Las iniciativas más relevantes a este respecto han sido las del Aeropuerto Don Quijote (Ciudad Real), el Aeropuerto «Costa Azahar» (Castellón) y el Aeropuerto de la Región de Murcia.

y servicios de transporte público que aseguren la conexión efectiva con los principales núcleos urbanos en el ámbito de influencia del aeropuerto y con los nodos de transporte de viajeros del entorno (estaciones ferroviarias y de autobuses).

Las indicadas actuaciones se desarrollarán a través del denominado «Plan Sectorial de Transporte Aéreo»⁵. Este instrumento –con un horizonte temporal fijado en 2012– deberá prever –así lo exige el PEIT como uno de sus contenidos no infraestructurales– la «*revisión en profundidad de la normativa aeroportuaria*». La Ley 48/1960, de Navegación Aérea, data de los años 60 y, a pesar de haber sido sometida a varias modificaciones⁶, sigue siendo deudora de una estructura político-administrativa superada. Se trata de un edificio que ha rendido una indudable utilidad, pero cuyos cimientos han sufrido el inexorable paso del tiempo. Ante el desafío planteado por el PEIT, es imperativo elucidar si se remodela lo edificado, con lo que inevitablemente se producirán problemas de sistemática normativa más tarde o más temprano, o si se procede a la construcción de una nueva obra.

2. CONCEPTO Y CLASES DE AEROPUERTOS

La Ley 48/1960, en su artículo 39, establece que las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos. Seguidamente, define los *aeródromos* como la «superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves» y los *aeropuertos* como «todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga». De ambas definiciones cabe concluir que los aeropuertos se configuran como *aeródromos cualificados por gozar de instalaciones y servicios, públicos y permanentes, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material y recibir o despachar pasajeros o carga*.

La Comunidad Europea ha incorporado a su ordenamiento una definición de aeropuerto a través del artículo 2 de la *Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad*⁷, que define a aquel como «todo terreno especialmente acondicionado para el aterrizaje, el despegue y las maniobras de aeronaves, con las instalaciones anexas que pueda tener para las necesidades del tráfico y el servicio de aeronaves, así como las instalaciones necesarias para asistir a los servicios aéreos comerciales».

⁵ El Plan Sectorial de Transporte Aéreo se encuentra, en la actualidad, en fase de elaboración y pendiente de su evaluación ambiental estratégica.

⁶ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal; Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia.

⁷ Vide: *Directiva 96/67/CE del Consejo de 15 de octubre de 1996 relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad* (DOUE L-272, de 25 de octubre de 1996).

El anteriormente citado artículo 39 de la Ley 48/1960, tras diferenciar los distintos tipos de aeródromos ⁸, procede a proponer las bases para una clasificación de los aeropuertos ⁹:

- a) *Públicos y Privados*. De conformidad con el artículo 43 de la Ley de Navegación Aérea ¹⁰, las *Administraciones Públicas Territoriales* y las *personas y entidades particulares* nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea podrán construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general, conservando la propiedad del recinto aeroportuario y participando en la explotación de las actividades que dentro del mismo se desarrollen. Así pues, con este precepto se abren las puertas a la existencia de aeropuertos de titularidad privada.
- b) *Abiertos o no al tráfico internacional*. El artículo 40 de la Ley de Navegación Aérea advierte de la posibilidad de abrir al tráfico internacional aquellos aeropuertos que dispongan, permanentemente, de los servicios necesarios para recibir aeronaves procedentes del extranjero o despacharlas con el mismo destino. Cuando las instalaciones aeroportuarias carezcan de tales servicios, no podrán albergar tráfico internacional.

Por otra parte, el artículo 40 de la Ley 48/1960 señala que reglamentariamente se clasificarán los aeropuertos y aeródromos según las dimensiones y la índole de sus instalaciones y de las aeronaves que hayan de utilizarlos y el carácter de los servicios que presten. Este desarrollo normativo se ha efectuado por el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles ¹¹. La principal justificación de este Decreto fue que la introducción, por parte de la Constitución Española, de la categoría de «*aeropuerto de interés general*» supuso la aparición en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico de un concepto no previsto en la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960. Por ello, el Real Decreto 2858/1981 procedió a fijar los criterios básicos para limitar, técnica y administrativamente, la discrecionalidad con que cabría calificar los aeropuertos como «*de*

⁸ De conformidad con el artículo 39 de la Ley 48/1960, los aeródromos pueden ser *permanentes y eventuales* (el aeródromo será eventual cuando su establecimiento obedezca a necesidades transitorias o sea designado para una utilización particular en circunstancias especiales). Además, por la naturaleza de sus servicios, pueden ser *militares o civiles*, y estos últimos, a su vez, *públicos o privados*.

⁹ La clasificación de los aeropuertos será objeto de revisión en un futuro próximo, pues ya el propio PEIT señala expresamente que «la dimensión del sistema aeroportuario aconseja como paso inicial del Plan Sectorial la *reconsideración del concepto de aeropuerto de interés general*, racionalizando así la actuación de AENA a un número restringido de aeropuertos, sin perjuicio de que con el resto de aeropuertos puedan establecerse los mecanismos de coordinación y cooperación adecuados».

¹⁰ El artículo 43 de la Ley 48/1960 fue modificado, recientemente, por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, regulándose los criterios para la creación de aeropuertos privados. Según el artículo 100 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: «Se modifica el artículo 43 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, que tendrá la siguiente redacción: las Administraciones Públicas Territoriales y las personas y entidades particulares nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea deberán 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».

¹¹ La sistemática seguida por el Decreto 2858/1981 fue objeto de no pocas críticas. Al respecto, *vide*: MAYOR MENÉNDEZ, P., «Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, 2005, págs. 397 y ss.

interés general» y las formas posibles de gestión de los mismos. El artículo primero del Real Decreto 2858/1981 establece que serán calificados como «*aeropuertos de interés general*» los siguientes:

- a) Los que reúnan las condiciones para servir tráfico internacional.
- b) Aquellos que, por su situación, características o su capacidad de generar tráfico, puedan incidir en la ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo.
- c) Los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores.
- d) Los que tengan interés para la defensa nacional.

Este artículo, al decir que «serán calificados como aeropuertos de interés general», está restringiendo las alternativas de elección del Estado, debiendo entenderse, desde un punto de vista lógico y sistemático, que aquellos aeropuertos en los que no concurren las características antes reseñadas no debieran obtener tal calificación. En definitiva, se trata de un supuesto de autolimitación de la discrecionalidad administrativa efectuado a través de la técnica de la reglamentación ¹².

La pertenencia de España a la Comunidad Europea y la influencia de esta sobre el sistema de transporte de los Estados miembros obliga, seguidamente, a volver la mirada hacia la opinión de las instancias comunitarias al respecto de la clasificación de los aeropuertos.

La *Decisión del Consejo y el Parlamento Europeo sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte* ¹³ definió tres categorías de aeropuertos:

- a) Aeropuertos que presentan componentes internacionales (con un volumen anual de pasajeros igual o superior a 5.000.000).
- b) Aeropuertos que tienen un componente comunitario (con un volumen anual de pasajeros entre 1.000.000 y 4.999.999).
- c) Aeropuertos con un componente regional y de accesibilidad (con un volumen anual de pasajeros entre 250.000 y 999.999).

Por otra parte, el Comité de las Regiones, en su *Dictamen de prospectiva sobre las capacidades aeroportuarias regionales* ¹⁴, propuso cinco categorías de aeropuertos europeos ¹⁵:

¹² En el caso de que la Administración posea un campo de acción libre, puede autolimitar esta actividad fijando criterios reglados respecto de lo que le corresponda como discrecional. *Vide* VILLAR PALASÍ, J.L., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1977, pág. 446.

¹³ *Decisión núm. 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte* (DO L 228, de 9 de septiembre de 1996, anexo II, sección 6.ª).

¹⁴ *Dictamen del Comité de las Regiones, de 2 de julio de 2003, sobre las capacidades aeroportuarias de los aeropuertos regionales* (CdR 393/2002 fin).

¹⁵ Según el Comité, los aeropuertos regionales corresponden generalmente a las dos últimas categorías, aunque algunos aeropuertos de la categoría intermedia pueden también considerarse regionales.

- a) Aeropuertos principales centrales. Aquellos con más de 25 millones de pasajeros –un 30% del tráfico aéreo europeo– (4 aeropuertos).
- b) Aeropuertos nacionales. Instalaciones aeroportuarias por las que transitan de 10 a 25 millones de pasajeros –un 35% del tráfico aéreo europeo– (16 aeropuertos).
- c) Aeropuertos por los que transitan entre 5 y 10 millones de pasajeros –un 14 % del tráfico aéreo europeo– (15 aeropuertos).
- d) Aeropuertos por los que transitan entre 1 y 5 millones de pasajeros –un 17 % del tráfico aéreo europeo– (57 aeropuertos).
- e) Aeropuertos por los que transitan entre 200.000 y 1 millón de pasajeros –un 4 % del tráfico aéreo europeo– (67 aeropuertos) ¹⁶.

La Comisión Europea, en las *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales*, considerando que las dos clasificaciones antes expuestas coinciden básicamente, ha optado por establecer las cuatro categorías siguientes ¹⁷:

- a) Categoría A (*grandes aeropuertos comunitarios*), con una cifra anual de pasajeros superior a los 10 millones.
- b) Categoría B (*aeropuertos nacionales*), con una cifra anual de pasajeros situada entre 5 y 10 millones.
- c) Categoría C (*grandes aeropuertos regionales*), con una cifra anual de pasajeros situada entre 1 y 5 millones.
- d) Categoría D (*pequeños aeropuertos regionales*), con una cifra anual de pasajeros inferior a 1 millón.

La *Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de marzo de 2002* ¹⁸, a los solos efectos del establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios, establece la categoría

¹⁶ Es preciso señalar también que, según estimaciones de la Comisión Europea –*Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (2005/C 312/01)– existen en Europa unos 200 aeropuertos con menos de 200.000 pasajeros anuales.

¹⁷ *Vide: Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (2005/C 312/01), en DOUE de 9 de diciembre de 2005.

¹⁸ Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 28 de marzo de 2002. La Directiva 2002/30/CE se establece conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado de Roma. La introducción de restricciones operativas en los aeropuertos comunitarios puede contribuir a impedir un agravamiento de la contaminación acústica en los alrededores de los aeropuertos, pero existe el riesgo de que se falsee la competencia. Por consiguiente, la Comunidad puede lograr el objetivo perseguido de forma más eficaz mediante normas armonizadas para la introducción de restricciones operativas en el marco de las normas en materia de gestión del ruido.

de *aeropuerto urbano*¹⁹, considerando como tal aquel «aeropuerto situado en el centro de una gran aglomeración urbana, ninguna de cuyas pistas tenga un recorrido máximo de despegue de más de 2.000 metros y cuyo tráfico sea exclusivamente de vuelos directos a destinos intraeuropeos, donde un número significativo de personas se vean objetivamente afectados por el ruido de las aeronaves y donde cualquier incremento de los movimientos de las aeronaves represente una molestia adicional especialmente alta habida cuenta de la situación de ruido extremo»²⁰.

En España, el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*²¹ (PEIT) no permaneció inerte ante la alternativa de clasificación comunitaria y ha optado por dividir los aeropuertos españoles en cinco grupos²²:

- a) *Aeropuertos troncales*: Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat. Entre ambos gestionan cerca del 40% del tráfico de pasajeros y suponen los pivotes de la red aeroportuaria, tanto en cuanto a conexiones domésticas, como en su función de principales puertas de salida hacia destinos europeos y extraeuropeos²³.
- b) *Aeropuertos turísticos insulares*: Palma de Mallorca, Ibiza y Menorca, Tenerife Sur, Las Palmas, Fuerteventura, Lanzarote y La Palma. Entre todos gestionan un volumen significativo del tráfico de pasajeros, en su mayoría internacional, pero dentro de la Unión Europea. Su importancia es vital no solo para el sector turístico de los sistemas insulares, sino también para la integración de estos territorios con la España peninsular y su desarrollo económico.
- c) *Aeropuertos metropolitanos con conexiones internacionales*: apoyados en grandes áreas metropolitanas y ofreciendo una oferta de servicios internacionales de ámbito intraeuropeo. Se trataría de los aeropuertos de Bilbao, Santiago, Sevilla y Valencia.
- d) *Aeropuertos turísticos peninsulares*: estos aeropuertos se sitúan a lo largo de la costa mediterránea y, en general, se ven afectados por una acusada estacionalidad. En este grupo se sitúan los aeropuertos de Reus y Girona, Málaga, Alicante, Almería y Murcia.

Los objetivos principales de la Directiva son:

- a) Establecer normas aplicables en la Comunidad con vistas a facilitar la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos en modo coherente a fin de limitar o reducir el número de personas que padecen los efectos dañinos del ruido de los aviones.
- b) Crear un marco que satisfaga los requisitos del mercado interior.
- c) Fomentar un desarrollo de la capacidad aeroportuaria que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental.
- d) Facilitar el logro de objetivos definidos de reducción del ruido en los diferentes aeropuertos.
- e) Permitir una posibilidad de elección entre las medidas disponibles con el fin de lograr el máximo beneficio medioambiental con el mínimo coste posible.

¹⁹ En el anexo I de la Directiva 2002/30/CE se establecen como aeropuertos urbanos: Berlin-Tempelhof, Stockholm Bromma, London City y Belfast City. El anexo podrá ser modificado con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 13 de la misma norma.

²⁰ *Vide* artículo 2 de la Directiva 2002/30/CE.

²¹ Téngase en cuenta, no obstante, la carencia de naturaleza normativa del PEIT.

²² Entre los aeropuertos clasificados se incluyen las bases aéreas abiertas al tráfico civil y el helipuerto de Ceuta.

²³ Estos aeropuertos gestionan, asimismo, el 65% de las mercancías (medido en toneladas), si bien en este caso el papel del aeropuerto de Barajas es mucho más relevante (53% del total).

- e) *Aeropuertos locales y regionales*: en esta categoría se incluirían los restantes aeropuertos, cuyo tráfico es mayoritariamente nacional y con una cuota del 10% del tráfico total de pasajeros.

El estudio de la clasificación de los aeropuertos quedaría incompleto si no se hiciese mención a la reciente Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de Aeropuertos de Cataluña²⁴, en cuyo artículo 4 se señala que los aeropuertos por ella regulados se clasifican, por razón de su titularidad, en públicos o privados y, en cuanto al uso o destino, en aeropuertos de uso general –si cualquier operador puede utilizar sus instalaciones mediante la contraprestación económica correspondiente– o de uso privado –si las instalaciones solo pueden ser utilizadas por sus titulares o por los operadores específicamente autorizados por estos–.

3. LAS COMPETENCIAS SOBRE AEROPUERTOS

La posibilidad de que las entidades territoriales menores entren a ejercer funciones relacionadas con la aviación civil puede encontrarse ya en la Constitución Española de 1931. La Constitución republicana, tras mencionar el carácter plural de la configuración territorial proyectada²⁵, señalaba en su artículo 14 la competencia exclusiva del Estado sobre el «régimen general de comunicaciones, *líneas aéreas*, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación»²⁶; no obstante, el artículo 15 indicaba que, correspondiendo al Estado la legislación, podrían las regiones autónomas asumir funciones ejecutivas sobre «*aviación civil*»²⁷.

3.1. Distribución competencial efectada por la Carta Magna y los Estatutos de Autonomía.

La Constitución Española, en su artículo 148.1.6.º, señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Así pues, parafraseando las aseveraciones de ESCRIBANO COLLADO²⁸ en rela-

²⁴ Asimismo, la Ley 11/1998, de 5 de noviembre, de Helipuertos de Cataluña indica que se entiende por *helipuerto permanente* un aeródromo o área definida sobre una estructura artificial en superficie o elevada, destinada exclusivamente a la llegada, salida o movimiento en superficie de los helicópteros, que puede disponer de edificios, equipamientos e instalaciones de servicios de carácter fijo. Por otra parte, se entiende por *helipuerto eventual* la superficie de terreno que reúne las condiciones mínimas de seguridad para ser utilizada por los helicópteros de forma temporal u ocasional y cuyo establecimiento obedece a necesidades transitorias motivadas por operaciones de prevención, vigilancia y extinción de incendios, realización de trabajos aéreos, actividades recreativas o de transporte u otras análogas. *Vide* artículo 2 de la Ley 11/1998.

²⁵ De conformidad con el artículo primero de la Constitución Española de 1931: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones».

²⁶ Artículo 14.13 de la Constitución Española de 1931.

²⁷ Artículo 15.11 de la Constitución Española de 1931.

²⁸ ESCRIBANO COLLADO, *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos*, RAP núm. 100, 1983, pág. 2.320.

ción con los puertos, estas infraestructuras se encontrarían dentro del ámbito de los *intereses propios* de las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de su exclusividad legislativa y ejecutiva. Más adelante, en el artículo 149.1.20.º, concreta la Carta Magna que «*son competencia exclusiva del Estado los aeropuertos de interés general; el control del espacio aéreo; el tránsito y transporte aéreo; el servicio meteorológico y la matriculación de aeronaves*».

La clasificación de las infraestructuras basándose en el interés general o local de las mismas ha enraizado en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Ley de Puertos de 1925; no obstante, su alcance se ha transformado a la vez que lo hacía la configuración territorial del Estado. Tras la Constitución de 1978, resulta decisiva la determinación de qué obras y servicios pueden ser considerados «*de interés general del Estado*» y el Tribunal Constitucional ha reconocido a la instancia estatal un «*poder declarativo*», de forma tal que se le permite concretar el alcance de su propia competencia ²⁹.

El Real Decreto 2858/1981, analizado líneas atrás, procedió a establecer unas características que justificarían la declaración de interés general de un aeropuerto. Este Real Decreto fue objeto de un conflicto positivo de competencias resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984. Partiendo de que el Estado goza de competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, esta resolución señala que el momento en que se determinará tal exclusividad será cuando un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general; no obstante, el Gobierno de la Comunidad Autónoma afectada podrá impugnar las calificaciones de los respectivos aeropuertos, si entiende que ha habido extralimitación en la decisión calificadoradora.

Las diferentes Comunidades Autónomas, sobre la base de la primigenia distribución competencial efectuada por la Carta Magna, han procedido a asumir competencias sobre aeropuertos. Como puede comprobarse tras una sucinta contemplación de los diversos Estatutos de Autonomía, las *competencias sobre aeropuertos* son asumidas por las Comunidades de formas muy diversas. Así, se está en presencia de un variopinto elenco de opciones que adoptan, principalmente, las siguientes formas básicas ³⁰:

- a) *Asunción de competencias sobre aeropuertos que no sean considerados de interés general.* Esta, a su vez, se puede hacer *directamente* –señalando expresamente esta circunstancia– o *indirectamente* –señalando un aeropuerto por determinadas características que objetivamente lo excluyen de la categoría de interés general (por ejemplo, indicando su carácter deportivo)–.
- b) *Asunción general de competencias sobre aeropuertos respetando las exclusiones que pueda hacer la Constitución Española.*

²⁹ Vide, entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984.

³⁰ Las únicas excepciones en este ámbito son la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Melilla y Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta. En el artículo 21.1.4.º de ambas leyes se señala, únicamente, que estas ciudades «asumirán competencias sobre aeropuertos deportivos». Vide: SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.

- c) *Asunción de competencias sobre aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reserve la gestión directa de los mismos.*

La última de las opciones es, sin duda, generosa con las Comunidades Autónomas; no obstante, sus consecuencias prácticas son arriesgadas desde el punto de vista constitucional, puesto que parte de no descartar la competencia sobre los aeropuertos de interés general –algo que sí se excluye por la *norma normarum*– mientras no haya sido acordada la gestión directa de los mismos por parte del Estado. En definitiva, se exige un *plus de exclusión* –una declaración explícita de reserva de la gestión directa– que la Constitución Española no requiere. No obstante, ningún reproche de inconstitucionalidad se ha efectuado a este respecto. Es más, esta línea ha sido recientemente seguida por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En efecto, la vigente redacción del artículo 51.2 de esta norma indica que «corresponde a la Generalitat la gestión de los puertos y aeropuertos con calificación de interés general *cuando el Estado no se reserve su gestión directa*».

En la actualidad, el Estado y las Comunidades Autónomas sostienen, en materia aeroportuaria, ciertas discordancias acerca de dos cuestiones:

- a) *La posibilidad de traspaso de las facultades de gestión sobre los aeropuertos de interés general.*
- b) *La posibilidad de una intervención autonómica y local más activa en la planificación de espacios aeroportuarios*³¹.

En lo que respecta a la posibilidad de *traspaso de facultades de gestión sobre los aeropuertos de interés general*, cabe recordar que ya en el año 2003 se presentó una proposición de Ley en las Cortes Generales por parte del Grupo Parlamentario Catalán –Convergència i Unió– en la que se sugería la transferencia a la Generalitat de Cataluña de medios personales, materiales y funcionales para gestionar los aeropuertos situados en su territorio. Esta iniciativa se fundamentaba en que Cataluña carecía de capacidad de gestión autónoma de tales aeropuertos, correspondiendo la misma al organismo público estatal AENA³². Sobre la base de que el marco legal y constitucional permitía el

³¹ Esta materia tiene una especial trascendencia, pues estas infraestructuras no pueden ser desgajadas del ámbito espacial en el que se enmarcan y sobre el cual ostentan títulos competenciales tanto las Entidades Locales como las Comunidades Autónomas. Acerca de la intervención de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aprobación de los Planes Directores y los Planes Especiales de los aeropuertos, resulta ineludible mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre. Esta resolución del máximo intérprete de la Constitución Española puso de manifiesto la no existencia de una posición unánime al respecto y tal discordancia de pareceres puede comprobarse, especialmente, en el voto particular formulado por el Magistrado GARCÍA MANZANO.

³² De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.20 de la Constitución Española, se reserva al Estado la competencia respecto del control del espacio aéreo, tráfico y transporte aéreo, por una parte, y de los aeropuertos de interés general, por otra. Mediante la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos del Estado para 1990, se creó el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. En virtud de lo que establece el artículo 82.2, en redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social corresponde a este ente, entre otras funciones, la ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil, así como de los aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le

desarrollo de las competencias ejecutivas estatutariamente reconocidas a la Generalitat de Cataluña sobre los aeropuertos de interés general situados en su territorio, se requirió la exclusión de los mismos del ámbito de la gestión directa reservada al Estado, a través de la correspondiente modificación de la legislación relativa a la creación y asignación de funciones al ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea ³³.

3.2. El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Un paso importante en la asunción estatutaria de competencias sobre aeropuertos lo ha dado la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo 140 del recientemente modificado Estatuto catalán –dedicado a las infraestructuras del transporte y las comunicaciones– preceptúa:

- «1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general. Esta competencia incluye en todo caso:
 - a) El régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos y aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios y aeroportuarios y demás infraestructuras de transporte.
 - b) La gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios o aeroportuarios.
 - c) El régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de

encomiende. Asimismo, el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, que aprobó el estatuto del ente público, determinó también que su objeto sería la gestión de los aeropuertos civiles de interés general. Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Cataluña, al tiempo de presentarse la proposición su artículo 11.8 asignaba a la Administración catalana las funciones para ejecutar la legislación del Estado respecto a los aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reservase la gestión directa. Tras la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 140.3 señala que la Generalitat podrá participar en la gestión de los aeropuertos de interés general situados en su territorio, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes.

³³ En definitiva, se proponía una modificación del artículo 82, apartado 2 letra a), de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que quedaría redactado de la siguiente forma: «a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil, así como de los aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende y de los servicios afectos a los mismos; la coordinación, explotación, conservación y administración de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil. Se excluyen del ámbito de las funciones que se encomiendan al ente, por razón de su asunción por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.8 de su Estatuto de Autonomía, las señaladas en el párrafo anterior respecto de los aeropuertos de interés general situados en el territorio catalán, es decir, Barcelona, Girona, Reus y Sabadell y, en general, del resto de aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo del mismo ámbito territorial».

tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta.

- d) La delimitación de la zona de servicios de los puertos o los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto o aeropuerto o de otras infraestructuras de transporte, respetando las facultades del titular del dominio público.
2. La Generalitat participa en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Cataluña que son de titularidad estatal.
 3. La calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña requiere el informe previo de la Generalitat, que podrá participar en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las Leyes.
 4. Corresponde a la Generalitat la participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal.»

En la actual redacción estatutaria cabe observar ciertas líneas de continuidad –manteniéndose la situación anterior a la reforma en lo que respecta a la competencia exclusiva de la Generalitat sobre aeropuertos y helipuertos sitos en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general– e importantes novedades en tres concretos aspectos:

- a) *Declaración de interés general del Estado de ciertas infraestructuras.* Según se ha podido ver, el artículo 140.3 impone, para calificar «de interés general» a un aeropuerto situado en Cataluña, la evacuación de un previo informe por parte de la Generalitat.
- b) *Participación en la gestión de infraestructuras de titularidad estatal.* El artículo 140.3 del Estatuto indica que la Comunidad podrá participar en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en la legislación del Estado. Por otra parte, el apartado 2 del mencionado precepto impone la participación de la Comunidad en los organismos de ámbito supraautonómico que ejerzan funciones sobre infraestructuras de titularidad estatal situadas en Cataluña.
- c) *Planificación de infraestructuras de titularidad estatal.* El artículo 140.4 garantiza que Cataluña participará en la planificación y la programación de aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal.

3.2.1. *Acerca de la necesidad de informe previo para la declaración de una infraestructura como «de interés general del Estado».*

La necesidad de un previo informe de la Comunidad Autónoma antes de la declaración de una infraestructura –ubicada en su territorio– como «de interés general del Estado» no parece disconforme con la Constitución Española, además podría erigirse en factor clave para la convergencia de posi-

ciones entre el Estado y la Comunidad, con los beneficiosos efectos que ello puede producir en la evitación de litigios.

La tacha de inconstitucionalidad existiría si se hubiese calificado este informe de vinculante –algo que no se hace–, contraviniendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de que la declaración de interés general es algo que corresponde decidir únicamente al Estado. En efecto, en cuanto a la determinación de qué obras y servicios pueden considerarse de interés general, el supremo intérprete de la Constitución ha reconocido un «*poder declarativo*» del Estado, pudiendo este concretar el alcance de su propia competencia. Esta facultad, empero, no es ilimitada –en el sentido de quedar a la libérrima decisión estatal–, puesto que se reconoce la posibilidad de ser controlada para prevenir posibles abusos.

Un precedente muy interesante es el Dictamen del Consejo de Estado, aprobado el 23 de septiembre de 1999³⁴, al respecto de la conformidad con el orden constitucional y estatutario de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad de Baleares³⁵. El artículo 79.2 de la Ley 6/1999 prescribía que el Gobierno de las Illes Balears debería emitir un informe previo y vinculante sobre la conformidad de cualquier plan de la Administración del Estado –siempre que este tuviese incidencia en el territorio de las Illes Balears– con las directrices de ordenación territorial autonómicas. El Consejo de Estado, a la hora de decidir, invocó la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, donde se había examinado el pretendido carácter vinculante de un informe de las Administraciones Urbanísticas previo a la aprobación –por el entonces Ministerio de Obras Públicas– del Plan de utilización de los espacios portuarios. Esta sentencia destacó que dicho informe no puede ser vinculante pues «[...] ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado [...]» a «[...] la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas [...]», lo que no sería constitucionalmente legítimo³⁶. Teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional, y dado que la Ley 6/1999 configuraba el informe previo como vinculante, el Consejo de Estado consideró que la norma autonómica incidía negativamente sobre las competencias del Estado.

³⁴ Expediente núm. 2593/1999.

³⁵ Las Illes Balears disponen, de conformidad con el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía, de la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, por lo cual, en esta materia, la potestad legislativa corresponde al Parlamento balear, mientras que la potestad reglamentaria y la función ejecutiva corresponden al Gobierno de la Comunidad. La pretensión de la Ley 6/1999, según rezaba su Exposición de Motivos, era la regulación de todos aquellos elementos comunes o con un carácter claramente supramunicipal, de manera que se pudiese conseguir una utilización racional del territorio, con los diferentes usos asignados y las adecuadas redes de infraestructuras y equipamientos, permitiendo un equilibrio económico y social. La cuestión suscitada ante el Consejo de Estado radicaba, pues, en determinar si existían fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 64.1 y 79.2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears.

³⁶ La Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1998, de 21 de mayo, constituye otro precedente del máximo interés. Esta resolución examina la cuestión en relación con la adecuación entre el ámbito de las competencias estatales en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos –cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22 Constitución)– y la competencia autonómica sobre medio ambiente. El Tribunal consideró que un informe de la Comunidad Autónoma preceptivo y vinculante para el órgano estatal supone la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido.

3.2.2. La participación en la gestión de infraestructuras de interés general del Estado.

En lo relativo a la participación en la gestión de infraestructuras de interés general hay que distinguir dos aspectos:

A) La posibilidad de participar en su gestión, o asumirla, según lo previsto en la legislación estatal.

La posibilidad de participar en la gestión de infraestructuras de interés general, o asumirla, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado, no parece contradecir el ordenamiento constitucional. Como se ha podido ver en apartados anteriores, ya en el pasado varios Estatutos habían decidido asumir competencias sobre aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reservase la gestión directa de los mismos. Cuestión distinta es el hecho de que el Estatuto imponga la participación; sin embargo, hay que tener en cuenta que esta norma ha sido también aprobada por las Cortes Generales y, por ende, el Estado ha mostrado su conformidad con el hecho de que la Comunidad asuma facultades de gestión. En buena lógica, lo máximo que puede hacer cualquier Comunidad en un proyecto de Estatuto es «proponer formas de participación», pero la decisión definitiva al respecto se produce con la tramitación estatutaria ante las Cortes.

En conclusión, la pregunta que cabe formularse es si el Estatuto de Autonomía es, o no, una norma adecuada para que el Estado asuma la obligación de permitir participar a las Comunidades Autónomas en las entidades públicas estatales que gestionen infraestructuras.

Las normas que aprueban los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas (art. 81.1 de la Constitución Española), constituyéndose como parte integrante de su ordenamiento jurídico; mas, asimismo, son «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1 de la Constitución Española). Si bien autores como MUÑOZ MACHADO desechan la idea de que el Estatuto tenga al mismo tiempo una doble naturaleza (de ley estatal y de ley autonómica) —arguyendo que los artículos 81 y 147 de la Constitución no implican *que haya dos normas en una, sino una sola que se imbrica en dos ordenamientos*—, sí se podría convenir en que este instrumento normativo se dibuja en la Constitución como *res mixta*, bien en cuanto a su naturaleza, bien en lo que se refiere a su inserción ordinal. En conclusión, el Estatuto, en cuanto ley orgánica, forma parte del ordenamiento del Estado, y, en cuanto que permite la emergencia de un ordenamiento propio —el autonómico—, es norma de cabecera del mismo.

Dicho lo anterior, muchas razones ponen de manifiesto que los Estatutos son una ley orgánica con características que la diferencian de las demás: la iniciativa, la formación del proyecto, la tramitación, la aprobación y la reforma. Otra característica que cualifica al Estatuto de Autonomía es que se trata de una norma que sirve de parámetro de constitucionalidad de otras, pues la jurisprudencia constitucional³⁷ viene considerando que forma parte integrante del denominado «bloque de la constitucionalidad»³⁸, concepto en el que se integra aquel conjunto de normas (Constitución, Esta-

³⁷ Vide, entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1982, de 23 de marzo.

³⁸ A este respecto, ver el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

tutos, Leyes de Transferencia o Delegación,...) que han de ser utilizadas para corroborar el respeto a la Carta Magna por parte de cualesquiera otros preceptos.

Teniendo en cuenta que los Estatutos de Autonomía forman parte del «bloque de la constitucionalidad» y que este lo forman las normas que sirven para delimitar las competencias, la respuesta a la cuestión antes formulada es que hay razones más que suficientes no solo para incluir en aquellos el compromiso de participación gestora, sino para recomendar que el mismo esté siempre incluido en normas que formen parte del citado bloque.

B) La imposición de participar en organismos autónomos estatales que gestionen infraestructuras de interés general del Estado.

En primer lugar, cabe señalar que no se trata de una innovación normativa que carezca de antecedentes, pues el artículo 53 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su redacción inicial –aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre– ya indicaba que «la Generalidad, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso». Así pues, se está en presencia de una fórmula semejante en sus consecuencias solo que, en vez de referirse a la participación en organismos públicos que se dediquen a la gestión de infraestructuras de interés general, se refiere a entidades públicas que desempeñen cualesquiera actividades económicas, sin especificar el sector concreto.

Esta técnica de asunción competencial se halla presente en varios Estatutos de Autonomía, donde se contienen decididamente paralelos al ahora estudiado. Así, por ejemplo, el artículo 55.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, señala que: «La Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, *designará sus propios representantes en los organismos económicos, las Instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio gallego y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso*». En unos términos muy semejantes se pronuncia el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid ³⁹ (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) al señalar que «*en las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid, el Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de aquellas*». De la redacción de ambas normas, puede colegirse que a las Comunidades Autónomas se les ha reconocido un «derecho a participar» en estas entidades estatales ⁴⁰.

³⁹ Redactado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

⁴⁰ En este punto, no existe unanimidad de la doctrina al respecto. Así, RODRÍGUEZ-ARANA entiende que las remisiones a lo que dispongan «las leyes del Estado» implica que la Comunidad Autónoma carece de un derecho objetivo y, por lo tanto, el Estado no está obligado a garantizar la presencia de representantes autonómicos en sus empresas, organismos e instituciones con relevancia económica, radicados en la Comunidad Autónoma. *Vide*: RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J., «O sector Público Galego. Novas perspectivas», en RODRÍGUEZ-ARANA *et al.*, *O sector Público Galego*, Xunta de Galicia, 1993, págs. 39 y ss.

En lo que se refiere a la concreción práctica de tales preceptos, y aunque se efectuaron varias peticiones al respecto, cabe concluir que no hubo una positiva recepción del sistema por parte del Estado; sin embargo, existe una razón bastante evidente para que no se halla producido un avance en este ámbito: la ausencia de una norma en la que se concretase con carácter general en qué ha de consistir tal participación.

Para finalizar, convendría remarcar que, literalmente, el artículo 140.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala que la Generalitat participa en los «organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en Cataluña que son de titularidad estatal». La explícita mención a «organismos» debería entenderse referida a aquellas entidades que dependan del Estado, tanto privadas (sociedades públicas) como públicas (organismos públicos); sin embargo, no parece asumible que esta participación se garantice cuando se haya recurrido a la gestión indirecta de tales actividades (por ejemplo, cuando se haya producido una concesión para la gestión de la infraestructura). Por tanto, la cláusula del artículo 140.2 sería aplicable únicamente a aquellos casos en los cuales se decida establecer una gestión directa descentralizada de la infraestructura.

3.3. La posibilidad de intervención de las Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado.

La autonomía local, prevista en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, se concreta en el derecho de una comunidad local a participar, a través de sus propios órganos, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de cada materia ⁴¹. En orden a hacer efectiva tal participación, las comunidades locales han de estar investidas de ciertas atribuciones y potestades; sin embargo, estas competencias no pueden ser entendidas como exclusivas o excluyentes, dado que estas rígidas categorías no se acomodan a un texto constitucional que ya ha hecho tal reparto competencial en sus artículos 148 y 149. Así las cosas, solo puede tratarse de atribuciones de competencias en los casos en que se vean afectados los intereses locales. En esta línea de entendimiento, SANTAMARÍA PASTOR señala que las Entidades Locales se configuran como un nivel básico de gestión de materias cuya titularidad corresponde a entes públicos de nivel superior ⁴².

La autonomía de las Entidades Locales en España está, pues, constitucionalmente garantizada ⁴³ y se extiende al ámbito de los intereses locales. Ahora bien, la Constitución nada dice acerca de lo que ha de entenderse por intereses locales, noción que se presenta como un concepto jurídico indeterminado ⁴⁴ a integrar en un espacio y tiempo dados. La determinación de lo que sea o no de interés local corresponde al legislador ordinario, quien, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, «determina libremente cuáles son esos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la

⁴¹ Vide SSTC 32/1981 y 40/1998.

⁴² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», *REDC*, núm. 6, 1982.

⁴³ Al respecto de la garantía constitucional de la autonomía local, vide: PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, 1981.

⁴⁴ Vide STC 37/1981, de 16 de noviembre.

entidad las competencias que requiere su gestión»⁴⁵. Es decir, «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas»⁴⁶.

La Ley de Bases del Régimen Local⁴⁷ constituye la norma básica que contiene la primigenia delimitación de los ámbitos concretos de la autonomía local. En su artículo 25 se señala que los municipios ejercerán competencias sobre seguridad en lugares públicos [art. 25.2 a)]; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d)]; protección del medio ambiente [art. 25.2 f)]; transporte público de viajeros [art. 25.2 ll)] y turismo [art. 25.2 m)]. Además, en el apartado primero del citado artículo, se indica que el municipio, para la gestión de sus intereses, podrá promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Una somera contemplación de la realidad de una infraestructura aeroportuaria arrojaría como iniciales conclusiones: en primer lugar, que la plena conectividad de la misma va a depender, en buena medida, de las arterias de comunicación municipales; en segundo lugar, que un aeropuerto proyecta importantes externalidades económicas y medioambientales sobre su entorno; en tercer lugar, que la seguridad de un aeropuerto debe comenzar fuera de sus instalaciones y, finalmente, que la ampliación o mejora de los aeropuertos influirá, *de facto*, en los usos del suelo adyacente, lo cual supone un condicionante para las alternativas urbanísticas de la Administración local.

Todas estas razones aconsejarían que los respectivos Ayuntamientos pudiesen participar en la gestión de tan importantes infraestructuras, siendo el alcance de la intervención lo que sí puede ser objeto de muy diversos posicionamientos. Es preciso tener en cuenta, además, que las Entidades Locales, al menos algunas de ellas, ya han entrado a participar en la gestión de infraestructuras de interés general. Se trata de los casos de Madrid y Barcelona.

En la disposición adicional sexta de la Ley 7/1985⁴⁸, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se prevé la existencia de un régimen especial para el municipio de Madrid que, en el momento de ser aprobada esta ley, estaba constituido por el Decreto 1674/1963, de 11 de julio. En la actualidad, la norma que regula el régimen especial de Madrid es la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, que ha derogado el anterior decreto⁴⁹. Partiendo

⁴⁵ Fundamento jurídico 1.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre.

⁴⁶ Fundamento jurídico 9.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989, de 19 de octubre.

⁴⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril.

⁴⁸ Disposición adicional sexta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

«1. El *régimen especial del Municipio de Madrid*, contenido en el Texto articulado aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto, continuará vigente, hasta tanto se dicte la Ley prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley. En particular, quedan expresamente derogados los artículos 2, apartado c); párrafo 2, inciso final; 11, 12, 13 y 39, párrafo 2 de la mencionada Ley especial, así como todos aquellos que configuren un sistema de relaciones interadministrativas distinto al previsto en esta Ley.»

⁴⁹ Disposición derogatoria única de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid: «Quedan sin efecto los artículos del Texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio, no derogados expresamente por disposiciones anteriores a la presente Ley.»

de que la gestión municipal de Madrid se desarrolla con lealtad institucional y en colaboración, cooperación y coordinación con la Administración General del Estado y de la Comunidad de Madrid ⁵⁰, el artículo 37.1 de la Ley 22/2006 contempla la participación del Ayuntamiento de Madrid en la gestión de infraestructuras, servicios y equipamientos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado y que afecten directamente a este municipio ⁵¹. Esta intervención se hará, según dispone el apartado 3 del mismo precepto, sin menoscabo de la participación en la misma de la Comunidad de Madrid. Como puede comprobarse, esta ley estatal no sólo abre la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado al municipio de Madrid sino que está, asimismo, abriendo espacio a una eventual intervención de las Comunidades Autónomas –en este caso Madrid– en la gestión de infraestructuras de interés general del Estado.

En definitiva, no hay una indefinición del Estado en este ámbito. El propio PEIT señala como uno de sus objetivos el implantar la participación de las Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos. Por tanto, el único eslabón que falta es la decisión por parte del Estado acerca de la forma en que se producirá dicha intervención y eso es algo que, en buena lógica, ha de quedar pendiente de la decisión que se adopte primero al respecto de la participación de las Comunidades Autónomas.

El supuesto del municipio de Madrid ha sido, quizás, deudor de otro precepto anterior: el artículo 88 de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona ⁵². Esta norma

⁵⁰ Ex artículo 2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid:

- «1. La Ciudad de Madrid goza de autonomía para la gestión de sus intereses, con medios económico-financieros suficientes conforme a la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y el resto del ordenamiento jurídico. La gestión municipal autónoma se desarrolla con lealtad institucional y en colaboración, cooperación y coordinación con la Administración General del Estado y de la Comunidad de Madrid.
2. El Gobierno y la Administración de la ciudad de Madrid comprende las funciones de ordenación y ejecución en los asuntos de la competencia municipal. Estas funciones se ejercen por el Ayuntamiento, bajo su propia responsabilidad y en el marco de las Leyes, mediante órganos diferenciados para las de ordenación y las de ejecución y gestión.
3. Para la efectividad de la autonomía prevista en el apartado 1, la presente Ley atribuye al Ayuntamiento de la Ciudad de Madrid competencias en materia de infraestructuras, movilidad, seguridad ciudadana y régimen jurídico y procedimiento. De igual forma, y según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la legislación sectorial del Estado atribuirá, en su caso, competencias en el ámbito de los servicios e infraestructuras que sean básicos para el desarrollo de la Ciudad.»

⁵¹ De conformidad con el artículo 37 de la Ley 22/2006:

- «1. El Ayuntamiento de Madrid participará, conforme a lo que se establezca en la legislación sectorial correspondiente, en la gestión de las infraestructuras, servicios y equipamientos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado que afecten directamente a la ciudad de Madrid.
2. La participación del Ayuntamiento de la Ciudad de Madrid en la gestión de infraestructuras de titularidad de la Administración General del Estado, no impedirá que el Ayuntamiento ejerza sus competencias propias en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanísticas, seguridad y policía local, protección civil y prevención y extinción de incendios, protección de la salubridad pública, movilidad y ordenación del tráfico de vehículos, medio ambiente y cualquier otra que asimismo corresponda al Ayuntamiento.
3. La participación del Ayuntamiento de Madrid en la gestión de las infraestructuras, servicios y equipamientos del Estado se hará sin menoscabo de la participación en la misma de la Comunidad de Madrid.»

⁵² El Preámbulo de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, señala que «la voluntad de Barcelona es compartir con las ciudades de su entorno metropolitano formas específicas de colaboración institucional en la prestación de determinados servicios, que tengan así en cuenta el peso específico de la Barcelona metrópoli, en el marco del desarrollo regional de Cataluña. El planeamiento territorial y estratégico del ámbito regional, la planificación, coordinación y gestión del transporte urbano, y la planificación, construcción, coordinación y gestión de las grandes infraes-

autonómica⁵³, en el mencionado artículo, menciona la posibilidad de que el municipio de Barcelona participe en la gestión de infraestructuras de titularidad de otras administraciones⁵⁴. Reconociendo que esta ley no puede implicar una obligación para el Estado, en tanto en cuanto se trata de una norma dictada por y para la Comunidad Autónoma de Cataluña, sí es verdad que ha abierto jurídicamente la posibilidad de participación de las Entidades Locales en grandes infraestructuras. En el caso concreto, de interés autonómico.

Para finalizar este apartado, convendría hacer una breve reflexión acerca de una última cuestión controvertida: la posibilidad de garantizar la participación de las Entidades Locales en la gestión de las infraestructuras de interés general del Estado a través de la inclusión de preceptos al respecto en los Estatutos de Autonomía. Esta técnica podría bordear la inconstitucionalidad. La Carta Magna parece optar –según jurisprudencia constitucional antes reseñada– por una autonomía local de configuración legal, ahora bien, el más adecuado cauce para llevar a efecto dicha opción no sería el de la ley orgánica, sino el de la ordinaria. Por otra parte, los Estatutos de Autonomía, en particular por la especial rigidez que presentan respecto a otras leyes orgánicas, se constituyen en marco idóneo para la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero es más que cuestionable su idoneidad –desde el punto de vista constitucional– para perfilar la autonomía municipal.

4. DELIMITACIÓN DE LO QUE HA DE ENTENDERSE POR «GESTIÓN AEROPORTUARIA»

El artículo segundo del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, señala que en todo recinto aeroportuario se distinguen:

1. Los servicios aeronáuticos que integrados en la Red Nacional de Ayudas a la Navegación Aérea y formando parte de esta infraestructura, sirven para el control del espacio aéreo.
2. Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte.
3. Todos los demás servicios aeroportuarios estatales como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que por su naturaleza y función están encomendados a autoridad pública no aeronáutica.

estructuras de comunicaciones y de promoción económica, así como medioambientales, son objetivos que Barcelona comparte con su entorno».

⁵³ La Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, es una Ley del Parlamento de Cataluña. Esta norma fue aprobada el 30 de diciembre de 1998, posteriormente publicada en el BOE núm. 28, de 2 de febrero de 1999, y está en vigor desde el 28 de enero de 1999.

⁵⁴ Artículo 88 de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona:

«La participación que corresponda al Ayuntamiento de Barcelona en la gestión de infraestructuras de titularidad de otras administraciones es sin perjuicio de las funciones de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, policía local, servicio de extinción de incendios, policía sanitaria, movilidad, protección y mejora del medio ambiente y las demás que corresponden al Ayuntamiento cuando afecten el ámbito territorial del término municipal de Barcelona.»

4. Aquellos otros servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.
5. Las actividades no comprendidas en los números anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto.

El artículo tercero del citado Real Decreto 2858/1981 obliga a que los servicios enumerados en los puntos 1, 2 y 3 sean prestados directamente por la Administración del Estado.

La gestión de los aeropuertos será, necesariamente, directa por parte del Estado en aquellos aeropuertos calificados de interés general por su trascendencia para la defensa nacional. En cuanto a los restantes aeropuertos, el Estado puede reservarse o no la gestión directa según estime conveniente.

La gestión directa de un aeropuerto supone necesariamente la prestación por la Administración del Estado de los servicios comprendidos en los puntos 1, 2, 3 y 4; no obstante, según dispone el artículo cuarto del Real Decreto 2858/1981, la reserva de la gestión directa por parte del Estado no es obstáculo para que las actividades comprendidas en el número 5 se puedan ejecutar por otras personas en las formas establecidas en la legislación vigente.

En conclusión, los servicios que en un aeropuerto de interés general no están reservados al Estado –y, por ende, podrían ser responsabilidad de otros sujetos– son los que no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento, así como cualesquiera actividades no reservadas en exclusiva al Estado –esto es, las señaladas en los números 1, 2 y 3– que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto.

La Comisión Europea, en las *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (2005/C 312/01)⁵⁵, ha efectuado una propuesta de clasificación de las actividades relacionadas con los aeropuertos y a las que, antes o después, se adaptará la normativa española. Las actividades de un aeropuerto, según estas directrices, pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- a) Construcción de infraestructuras y equipos aeroportuarios propiamente dichos, (pistas, terminales, plataformas, torres de control aéreo) o de apoyo directo (instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección).
- b) Explotación de infraestructuras, incluidos el mantenimiento y la gestión de infraestructuras aeroportuarias.

⁵⁵ *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (2005/C 312/01), en DOUE de 9 de diciembre de 2005.

- c) Prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo, como servicios de asistencia en tierra, utilización de infraestructuras conexas, servicios de lucha contra incendios, servicios de urgencias, seguridad, etc.
- d) Actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto, lo cual comprende, entre otras cosas, la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles, no solo para oficinas y almacenes, sino también para empresas industriales y hoteles situados en el recinto del aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos ⁵⁶.
- e) Actividades relacionadas con la protección, el control aéreo o cualquier otra tarea de la que sea responsable un Estado miembro en virtud de sus prerrogativas de poder público ⁵⁷.

5. LAS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN AEROPORTUARIA EN EL DERECHO COMPARADO

La gestión de los aeropuertos en todo el mundo se ha organizado de formas muy diversas y el análisis de las soluciones adoptadas en otros países constituye un importante elemento de reflexión. En el éxito o fracaso de un sistema influyen multitud de variables de muy difícil ponderación; sin embargo, se está en presencia de supuestos contrastados y no aislados de la realidad ni sumidos en la asepsia de unas «condiciones de laboratorio» de las que el investigador puede concluir una cosa o la contraria en función de pequeñas variaciones en los postulados.

En el estudio de las políticas implementadas para la gestión de los aeropuertos ⁵⁸, conviene centrarse especialmente en países del entorno más inmediato –en especial de la Comunidad Europea– con los que España comparte no solo unas condiciones económicas y de mercado muy próximas, sino una normativa en la materia progresivamente homogénea, fruto de una integración cada vez más política que económica. No obstante, es imposible obviar el hecho de que existen claras diferencias entre

⁵⁶ Por no formar parte de la actividad «transportes», la financiación pública de esas actividades no ha de someterse a las presentes Directrices, y será examinada desde la perspectiva de las normas sectoriales y horizontales pertinentes.

⁵⁷ Las Directrices se aplican a la totalidad de las actividades aeroportuarias, con excepción de las relacionadas con la protección, el control aéreo o cualquier otra tarea de la que sea responsable un Estado miembro en virtud de sus prerrogativas de poder público. Tales actividades coincidirían con las señaladas en los números 1, 2 y 3 del artículo 2 del Real Decreto 2858/1981 –servicios aeronáuticos que integrados en la Red Nacional de Ayudas a la Navegación Aérea y formando parte de esta infraestructura, sirven para el control del espacio aéreo; servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo y todos los demás servicios aeroportuarios estatales como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que por su naturaleza y función están encomendados a autoridad pública no aeronáutica–. *Vide*: PETIT LAVALL, M.V., «La gestión de los aeropuertos españoles», en *REDA* núm. 133, enero-marzo de 2007.

Vide: Decisión de la Comisión N 309/2002 - Francia: Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

⁵⁸ *Vide*: IZQUIERDO, R. y VASALLO, J.M., *Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte*, Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, 2004, págs. 663 y ss. Asimismo: *Study on the functioning of the internal market. Part 2: land-use planning and management in the EU*, INECO, Irish Aviation Authority y Aviasolutions, 2005.

los países miembros de la Comunidad en aspectos que pueden resultar determinantes para el fondo de la cuestión, como lo es su organización política desde el punto de vista territorial y que comprende un amplio abanico que va desde el centralismo francés al federalismo alemán, pasando por supuestos intermedios de descentralización como los casos de Italia o España.

Un análisis excesivamente minucioso desbordaría con creces la extensión pretendida para este trabajo y, por ello, se ha optado por una perspectiva sintética y concisa, deteniéndose solo en la concreta forma jurídica de la gestión y la intervención que en ella tienen las entidades territoriales menores que cada Estado, en ejercicio de su poder soberano, ha decidido establecer.

A) Estados Unidos

La gran mayoría de los aeropuertos de los Estados Unidos son de propiedad pública, siendo titularidad de los municipios, condados o Estados y, en contadas ocasiones, del Gobierno Federal. Una vez que el aeropuerto alcanza dimensiones significativas, complicándose su gestión, la Administración correspondiente suele constituir una agencia o *authority*, estrechamente controlada, con la finalidad de encargarse de su gestión. La intervención privada en Estados Unidos se reduce a las instalaciones generales de aviación, siendo su influencia en la explotación de los aeropuertos muy reducida.

B) Latinoamérica

En Latinoamérica, algunos países han avanzado en fechas recientes hacia una mayor participación privada en la gestión de los aeropuertos. Cabe destacar el caso de Argentina, que hace unos años transfirió al sector privado el sistema de aeropuertos nacionales a través de una fórmula de arrendamientos a largo plazo.

C) Reino Unido

Los aeropuertos en el Reino Unido pueden ser de propiedad pública o privada⁵⁹ y, en este último caso, las compañías titulares suelen estar constituidas por las Entidades Locales o cuentan con ellas como mayores accionistas. Por ejemplo, el segundo grupo propietario en importancia en cuanto a la propiedad de aeropuertos es Manchester Airport Group (MAG), constituido por autoridades locales que, aparte del aeropuerto de Manchester, cuentan con los de Nottingham East Midlands, Bournemouth y Humberside, controlando casi un 15% del total del tráfico aeroportuario.

En el Reino Unido, tras la aprobación de la Ley de Aeropuertos de septiembre de 1986, los aeropuertos con ingresos superiores al límite establecido por la propia ley quedaron obligados a convertirse en empresas privadas. Esta situación llevó a la privatización de la British Airports Authority (BAA), empezando a cotizar en el mercado de valores de Londres. British Airports Authority es

⁵⁹ Hay que destacar que en el Reino Unido, a diferencia de muchos países europeos, las inversiones en infraestructuras aeroportuarias –tales como pistas– son prácticamente decisiones comerciales y dependen de la financiación privada. Esta decisión se dirige a asegurar que las decisiones regulatorias (planificación) y de inversión estén claramente diferenciadas.

una empresa pública propietaria de siete aeropuertos y que controla cerca del 65% del tráfico aeroportuario. Tras su conversión, ha iniciado una participación en negocios no estrictamente aeroportuarios, convirtiéndose en un auténtico *holding*.

D) Grecia

En Grecia, la gestión de sus 42 aeropuertos se realiza de dos formas diferentes. La práctica totalidad de estas infraestructuras (41 aeropuertos) son gestionadas por la HCAA (Hellenic Civil Aviation Authority), si bien se trata, en su mayor parte, de aeropuertos pequeños y con muy reducidos niveles de tráfico. La única excepción es el aeropuerto internacional de Atenas –Eleftherios Venizelos– que es gestionado por una compañía privada perteneciente al Estado en un 55% y en un 45 a un consorcio privado.

E) Alemania

En Alemania existe una red de aeropuertos regionales y una red de aeropuertos internacionales⁶⁰ –Frankfurt, Munich, Düsseldorf y Hannover, entre otros– cuya propiedad es normalmente pública; no obstante, su gestión está encomendada a entidades privadas entre cuyos accionistas están las Entidades Locales y regionales.

F) Holanda

Holanda posee un gran aeropuerto, el de Ámsterdam (Schiphol), y una red de diversos aeropuertos regionales de menor importancia. Tanto el aeropuerto de Ámsterdam como alguno de los regionales, son gestionados por Schiphol Group, compañía propiedad del Estado y de las ciudades de Ámsterdam y Róterdam.

Un importante aeropuerto regional, Maastricht, está gestionado por Omniport, una compañía privada del Reino Unido.

G) Francia

Los aeropuertos en Francia son propiedad del Estado y están gestionados bien por Aéroports de Paris (ADP) –caso de los aeropuertos situados en el entorno de la ciudad (Orly y Charles de Gaulle)– bien por las Cámaras de Comercio regionales a través de concesiones comerciales.

Aéroports de Paris se constituyó como una corporación pública en 1945 y ha sido continuamente adaptada a la imparable evolución del transporte aéreo. Desde abril del 2005, ADP es una compañía privada.

⁶⁰ En Alemania hay una red internacional de aeropuertos (Internationalen Verkehrsflughäfen) con 18 aeropuertos donde el DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) proporciona servicios ATC, y una red de aeropuertos regionales con alrededor de 40 aeropuertos que proporcionan servicios ATC por sí mismos.

H) Portugal

En Portugal hay 66 aeródromos (14 de ellos tienen pistas asfaltadas con una longitud de unos 2.400 m y solo cuatro manejaron más de un millón de pasajeros durante 2004) y la red pública de aeropuertos está gestionada por ANA (Aeroportos de Portugal –siete aeropuertos–) y ANAM (Aeroportos e Navegação Aérea de Madeira –dos aeropuertos–).

La aviación civil en Portugal sufrió un cambio importante en 1998 con la división de la antigua compañía Empresa Publica Aeroportos e Navegação Aérea en dos compañías distintas: Aeroportos de Portugal (ANA) y Navegação Aérea de Portugal (NAV). ANA se hizo responsable de la gestión de los aeropuertos públicos (Lisboa, Oporto y Faro en tierra firme y João Paulo II, Santa Maria, Horta y Flores en las Azores), mientras que NAV se encargó de la provisión de servicios de navegación aérea. Por otra parte, en 1991 se creó Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A. (ANAM) con el propósito de la planificación, desarrollo y gestión de dos aeropuertos en la región autónoma de Madeira.

I) Italia

Italia está dotada de una red conformada por sus 49 aeropuertos que es propiedad del Estado, quien decidió ceder la gestión de los mismos a compañías concesionarias, cuya titularidad está compartida entre entidades públicas y privadas, especialmente en los aeropuertos de mayor tamaño. Un ejemplo en este sentido lo es la SEA (Società Esercizi Aeroportuali), compañía creada para la gestión aeroportuaria y que cuenta con una amplia participación pública, encargándose de la gestión de los aeropuertos de Linate y Malpensa. La SEA es una sociedad anónima participada por el Municipio de Milán –que cuenta con un 84,56% de las acciones–, la Provincia de Milán –con un 14,56%– y otros accionistas menores tanto públicos como privados –a los que corresponde un 0,88%–.

El sistema aeroportuario de Roma –que comprende los aeropuertos de Fiumicino y Ciampino– es gestionado por AdR (Aeroporti di Roma), que tiene un alto grado de implicación privada –Macquarie Airports Group (44,74%), Leonardo S.r.l (51,15%), gobierno local (3%) y otros (1,11%)–.

La ENAC –Autoridad de Aviación Civil Italiana–, es el regulador de las actividades de transporte aéreo y se ocupa de diversos aspectos del sistema de transporte aeroportuario, asumiendo funciones de supervisión en relación con la aplicación de las normas adoptadas, así como de cuestiones administrativas y financieras derivadas del sistema aeroportuario. Esta entidad se encarga de competencias que anteriormente eran llevadas por tres entidades distintas (Direzione Generale dell'Aviazione Civile, Registro Aeronautico Italiano y Ente Nazionale Gente dell'Aria).

J) Luxemburgo

En este Estado solo hay un aeropuerto principal, el de Luxemburgo, que está gestionado por la Administración del Aeropuerto de Luxemburgo (Administration de l'Aéroport) que, bajo la dirección del Ministerio de Transporte, gestiona y opera el aeropuerto y garantiza el tráfico en el espacio aéreo bajo jurisdicción de Luxemburgo.

El Gobierno ha creado la Lux-Airport (Société de l'aéroport de Luxembourg S.A.), para responsabilizarla de la construcción y operación de nuevos terminales e instalaciones –es la propietaria de las nuevas terminales A y B–.

K) Eslovaquia

Eslovaquia cuenta con seis aeropuertos internacionales. Hasta el año 2005 los aeropuertos eran propiedad del Estado y estaban gestionados por la Autoridad Aeroportuaria eslovaca (SSL) –organización estatal–. En la actualidad, la propiedad y gestión de estas infraestructuras corresponden a una sociedad anónima participada por el Estado y los gobiernos de las Entidades Locales aledañas.

L) Estonia

Los cinco aeropuertos internacionales con que cuenta Estonia están siendo gestionados por Tallinn Airport Ltd., entidad de derecho privado de propiedad estatal ⁶¹.

M) Finlandia

La red aeroportuaria de Finlandia está formada por 25 aeropuertos. La seguridad de las operaciones aéreas, el mantenimiento de la red aeroportuaria y el sistema de navegación aérea finlandés corresponden a la Administración de Aviación Civil (FCAA). Existen tres pequeños aeropuertos que son propiedad y están gestionados por las autoridades locales.

N) Lituania

Lituania cuenta con cuatro aeropuertos internacionales públicos, gestionados directamente o por empresas públicas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En particular, para gestionar su aeropuerto más importante –el Vilnius International Airport– se creó una empresa estatal.

O) Letonia

El aeropuerto más importante de Letonia es el Riga International Airport, que está gestionado por una sociedad anónima cuyas acciones pertenecen totalmente a la República de Letonia. Los otros dos aeropuertos de Letonia –Ventspils y Liepaja– son propiedad y están gestionados por sus respectivos gobiernos locales.

P) Austria

Existen seis aeropuertos en Austria. Vienna International Airport es propiedad y está gestionado por Flughafen Wien AG, una entidad privada en la que participan en un 60% accionistas priva-

⁶¹ En 2005, cuatro aeropuertos locales fueron transferidos a Tallinn Airport Ltd.

dos, en un 20% el Land de Baja Austria y en un 20% el Land de Viena. Los otros cinco aeropuertos internacionales austriacos son gestionados por empresas públicas propiedad del Gobierno Federal, los Estados y los municipios.

Q) Chequia

La República Checa cuenta con cuatro aeropuertos principales: Praga/Ruzyne, Ostrava/Mosnov, Bmo/Turany y Karlovy Vary. De todos ellos, solo el aeropuerto de Praga es propiedad estatal, siendo gestionado por Airport Prague, empresa estatal fundada por el Ministerio de Transporte. Los otros tres aeropuertos son propiedad y están gestionados por las autoridades regionales respectivas.

R) Dinamarca

El aeropuerto más importante de Dinamarca es el Copenhagen Kastrup que es propiedad de Copenhagen Airports A/S, una empresa que también gestiona el aeropuerto de Roskilde y otros aeropuertos situados en el extranjero. El segundo aeropuerto en importancia es el de Billund, cuyo propietario y gestor es Billund Airport Ltd., sociedad privada participada por las autoridades locales de Vejle, Kolding, Grindsted, Billund y Give.

S) Hungría

De los tres aeropuertos internacionales de Hungría, el Budapest-Ferihegy Airport es el principal. Está gestionado por la sociedad pública Budapest Airport Plc, que ha sido objeto de un proceso de privatización.

T) Malta

Malta cuenta solo con el aeropuerto Luga International Airport, cuya propiedad y gestión corresponden a la Malta International Airport plc., sociedad de la cual el Gobierno ha decidido enajenar buena parte de sus participaciones.

U) Polonia

Los aeropuertos polacos venían siendo gestionados por la empresa pública Polish Airports (PPL). La tendencia actual en Polonia es la de crear una empresa independiente para la gestión de cada aeropuerto, procurando incluir como partícipes, entre otros, a los gobiernos regionales.

V) Eslovenia

En Eslovenia existen 13 aeropuertos, de los cuales solo tres son internacionales: Ljubljana, Maribor y Portoroz. El aeropuerto de Ljubljana –el más importante– está gestionado por Ljubljana Aerodrom, una sociedad pública que opera desde el año 1997. El aeropuerto de Maribor –propiedad

de una sociedad privada local— está gestionado por Maribor Aerodrom, sociedad pública limitada en funcionamiento desde el año 2002. El aeropuerto de Portoroz pertenece a la Comunidad de Piran ⁶², donde está situado.

W) Suecia

La red de aeropuertos públicos (19 aeropuertos ⁶³) está gestionada por LFV (Luftfartsverket) que, además, proporciona servicios de navegación aérea. Asimismo, existen otros nueve aeropuertos de interés nacional cuya propiedad y gestión corresponde bien a municipios bien a entidades privadas.

X) Bélgica

La red aeroportuaria en Bélgica está formada por cinco aeropuertos: el internacional de Bruselas y otros cuatro aeropuertos regionales (Brussels South-Charleroi, Liège, Ostend y Antwerp). El aeropuerto internacional de Bruselas es gestionado por Brussels International Airport Company (BIAC), que ha sido recientemente privatizada.

El análisis hasta aquí efectuado de las distintas formas de gestión de los aeropuertos permitiría establecer las siguientes consideraciones:

- a) En cuanto a la titularidad de los aeropuertos, coexisten las alternativas pública y privada; no obstante, puede decirse que prevalece la primera, al menos en las infraestructuras de mayor relevancia.
- b) La gestión aeroportuaria suele encomendarse a entidades de naturaleza privada participadas por el sector público y, en ocasiones, por el sector privado.
- c) Las entidades territoriales menores afectadas directamente por las infraestructuras aeroportuarias pueden participar, de distintas formas, en la gestión activa de las mismas.

6. LA GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS ESPAÑOLES EN LA ACTUALIDAD

La creación del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea –AENA– se produjo tras llevarse a efecto la previsión contenida en el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, de constituir efectivamente dicho ente público en el momento de la entrada en vigor del real decreto que regulase su Estatuto, lo cual se produjo a través del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio. AENA viene a sustituir al organismo autónomo Aeropuertos Nacionales ⁶⁴, regulado por el Real Decreto 2878/1982, de 15 de octubre.

⁶² Ljubljana Aerodrom y otras sociedades locales han invertido, recientemente, en su desarrollo.

⁶³ En Suecia existen, asimismo, 255 aeródromos, todos ellos de pequeño tamaño, teniendo solo 15 de ellos pistas asfaltadas de más de 2.400 metros.

⁶⁴ *Vide*: disposición derogatoria del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio.

El contenido del Estatuto de AENA, que se basó en el de otras entidades públicas que desarrollaban su actividad con sujeción a regímenes de derecho público y privado de forma complementaria, configuró a esta como una entidad de derecho público de las previstas en el número 5 del artículo 6 del recientemente derogado Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, adscribiéndosele al Ministerio de Obras Públicas y Transportes ⁶⁵. Esta inicial naturaleza jurídica de la organización fue modificada por el artículo 64 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que configura definitivamente AENA como una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1 b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

El artículo 1 del Real Decreto 905/1991 señala que AENA tendrá como misión, en el ámbito de sus competencias, contribuir al desarrollo del transporte aéreo en España y garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez, eficacia y economía, ofreciendo una calidad de servicio acorde con la demanda de clientes y usuarios, en el marco de la política general de transportes del Gobierno, sin perjuicio de las competencias que, en actividades relacionadas con el ejercicio de funciones soberanas, puedan corresponder a otros departamentos ministeriales. Su objeto será la gestión de los aeropuertos civiles de interés general y de las instalaciones y redes de ayudas a la navegación aérea, pudiendo realizar, además, cuantas actividades anejas o complementarias de aquellas permitan rentabilizar las inversiones efectuadas.

El ente goza de personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, plena capacidad jurídica, patrimonio propio ⁶⁶ y, según reza el artículo 3 del Real Decreto 905/1991, se regirá, en el ejercicio de sus actividades, por el ordenamiento jurídico civil, mercantil y laboral, ajustándose, cuando actúe en el ejercicio de sus funciones públicas, a las disposiciones de derecho público que le sean de aplicación. Para el desarrollo y ejercicio efectivo de sus funciones, podrá promocionar o participar en sociedades estatales y privadas –siempre que ello no implique la realización de actos correspondientes a las funciones públicas propias del ente ⁶⁷–, asignando a dichas sociedades los recursos y medios financieros que resulten precisos. Asimismo, AENA puede participar en cuantas sociedades o entidades relacionadas con sus actividades pudieran constituirse o estén constituidas, como consecuencia de la ordenación o reestructuración de los sistemas aeroportuarios y de navegación aérea en los ámbitos europeo e internacional, previa conformidad del Ministerio de adscripción ⁶⁸.

La disposición transitoria del Real Decreto 2858/1981 estableció que los aeropuertos propiedad del Estado y que estuviesen siendo explotados por el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales fuesen calificados como *aeropuertos de interés general de gestión directa estatal*, lo cual conllevó que todos los aeropuertos estatales de carácter civil se declarasen «de interés general» y, por ende, que su gestión haya sido asumida posteriormente por AENA –sucesora del organismo autónomo Aeropuertos Nacionales–.

⁶⁵ Vide artículo 2 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

⁶⁶ Artículo 4 del Real Decreto 905/1991.

⁶⁷ Artículo 8 del Real Decreto 905/1991.

⁶⁸ Artículo 9 del Real Decreto 905/1991.

La estructura de gestión de los aeropuertos españoles, alterada tras la creación de AENA en 1991, se ha mantenido prácticamente constante, siendo, de los diferentes modos de transporte, el que menos cambios ha experimentado últimamente en España ⁶⁹. La Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2003 constituye, quizás, la única e importante excepción, al incluir una modificación del artículo 43 de la Ley 48/1990, de 21 de julio, de Navegación Aérea, por la que se permite la creación de aeropuertos privados y su consiguiente gestión separada.

La gestión por parte de AENA ha permitido que los recursos obtenidos –procedentes de aeropuertos con gran actividad–, basándose en el «principio de caja única» ⁷⁰, coadyuvasen al sostenimiento de aeropuertos con escasos ingresos, garantizando su subsistencia. El sistema español de gestión de los aeropuertos basado en una gestión pública descentralizada ⁷¹ –esto es, con creación de una entidad específica– y unificada en manos del Estado sin duda ha proporcionado un desarrollo territorial más equitativo, en cuanto ha permitido a las regiones menos desarrolladas contar con aeropuertos difícilmente justificables desde un punto de vista de rentabilidad financiera. Este sistema, además, ha permitido que en los últimos años el activo inmovilizado haya crecido considerablemente –exigido por las inversiones previstas en los Planes Directores– recurriendo a un endeudamiento externo captado, principalmente, sobre la base de la solidez de las finanzas ⁷².

7. ALTERNATIVAS EN ORDEN A UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LOS AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO

A lo largo de la exposición precedente se ha podido concluir que existe una inconcusa aceptación del Estado al respecto de que la gestión de los aeropuertos de interés general se abra a la participación de las entidades territoriales menores. El hecho es incuestionable si se examinan los Estatutos de Autonomía y las explícitas declaraciones de intenciones efectuadas en la planificación estatal de infraestructuras para los próximos años.

La alternativa del traspaso de la gestión de aeropuertos a las Comunidades Autónomas defiere la cuestión de la organización de la misma a estas, que deberán guiarse, a la hora de decidir, por su propia normativa de organización y de gestión financiera. Ahora bien, el problema más interesante, y que ahora se aborda, consiste en qué tipo de organización debería crearse en aquellos casos en los que no se decida traspasar la gestión y, por tanto, en los que el Estado está obligado a garantizar una participación gestora no solo de las Comunidades Autónomas, sino, asimismo, de las Entidades Locales.

⁶⁹ A este respecto *vide*: IZQUIERDO, R. y VASALLO, J.M., *op. cit.*, págs. 663 y ss.

⁷⁰ El «*principio de caja única*» o de «*no afectación de recursos*» aparece recogido en el artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual «los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados». Acerca del «*principio de caja única*» y sus consecuencias *vide*: PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, 2005, pág. 169.

⁷¹ PETIT LAVALL, M.V., «La gestión de los aeropuertos españoles», en *REDA*, núm. 133, enero-marzo de 2007.

⁷² IZQUIERDO, R. y VASALLO, J.M., *op. cit.*, págs. 663 y ss.

Antes de efectuar cualquier elucubración al respecto, convendría apuntalar dos de los principales basamentos que cualquier fórmula organizativa en este ámbito debería cumplir:

- a) En primer lugar, cabe destacar que la **simplicidad** ha de ser erigida en piedra angular del modelo. Esta característica redundará en una *reducción de costes operativos* como punto de partida para la consecución de la *eficiencia*, esto es, la eficacia con el menor esfuerzo presupuestario.
- b) En segundo lugar, con la finalidad última de alcanzar un cierto grado de *autonomía*, favorecedora de la *objetividad* en el análisis y decisión, resultaría adecuado partir del principio de **descentralización funcional**, de forma que la organización diseñada gozase de personalidad jurídica propia y cierta estabilidad en su composición.

7.1. El postulado de la estabilidad presupuestaria.

En orden a la creación de nuevas organizaciones dependientes de las Administraciones Públicas, es inexcusable partir de los requerimientos de estabilidad presupuestaria.

El artículo 1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, señala que constituye el objeto de la misma el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Posteriormente, en el artículo 2 –y a los solos efectos que puedan derivarse de la aplicación de la Ley 18/2001– el *sector público* se considera integrado por dos grandes grupos de agentes:

- Grupo 1.º, que comprende:
 - a) La Administración General del Estado, los organismos autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.
 - b) Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social.
 - c) La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.
 - d) Las Entidades Locales, los organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

• Grupo 2.º, del que formarían parte el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el grupo anterior, que tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en esta ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas.

A la hora de concretar lo que cabe entender por «*estabilidad presupuestaria*», el artículo 3 de la Ley 18/2001 establece lo siguiente:

- a) En relación con los sujetos comprendidos en Grupo 1.º, se entenderá por «estabilidad presupuestaria» *la situación de equilibrio o de superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.*
- b) En relación con los sujetos a los que se refiere el Grupo 2.º, se entenderá por «estabilidad presupuestaria» *la posición de equilibrio financiero.*

Así pues, el concepto de estabilidad presupuestaria aplicable no es idéntico para un organismo autónomo o un consorcio –que quedarían integrados en el Grupo 1.º– y para una sociedad mercantil o una fundación pública –que habrían de ser ubicadas en el Grupo 2.º–, pudiendo ser considerado como más flexible el de estas últimas, sin que ello implique descontrol.

7.2. La fórmula consorcial.

Los *consorcios* son entidades de naturaleza corporativa formados mediante la agrupación de varios entes administrativos en vista de una gestión común⁷³. Estas corporaciones interadministrativas pueden ser:

- a) *Homogéneas*, esto es, formadas por entidades de la misma naturaleza (por ejemplo, las llamadas mancomunidades voluntarias y agrupaciones forzosas de municipios).
- b) *Heterogéneas*, agrupando entidades diferentes (que agruparían, por ejemplo, a la Comunidad Autónoma y entes locales, entes locales y entes institucionales, etc.).

⁷³ Al respecto de los consorcios *vide*: PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, 1995, págs. 262 y ss. Asimismo: MARTÍN MATEO, R., «El consorcio como institución jurídica», *RAP*, núm. 61, 1970; MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, IEAL, 1970; MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J.L., *Los consorcios en el Derecho español. Análisis de su naturaleza jurídica*, IEAL, 1974; NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*, CEDECS, 1997; VÁZQUEZ PORTOMEÑE SEIJAS, J.J., *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier, 2004.

Sin ánimo de exhaustividad, pueden señalarse los siguientes supuestos en los cuales la legislación prevé la utilización de esta figura:

- a) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que, cuando la gestión del convenio de colaboración haga necesario crear una organización común, esta podrá adoptar la forma de *consorcio* dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil ⁷⁴.
- b) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, indica que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los *consorcios* o convenios administrativos que suscriban ⁷⁵. Posteriormente, establece la posibilidad de constituir consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas ⁷⁶.

El consorcio es una entidad pública y, como se ha señalado, está sometido a unos requerimientos de estabilidad presupuestaria distintos a los que pueda estar sometida una empresa pública o una fundación. No obstante, presenta la indudable ventaja de que, debido a su personificación en régimen de Derecho público, puede ser investido de potestades públicas (de especial trascendencia en los ámbitos patrimonial, contractual y sancionador). Así pues, conviene recapacitar acerca de si tales privilegios para actuar en el tráfico jurídico se erigen en *conditio sine qua non* de su existencia, compensando su mayor rigidez desde el punto de vista presupuestario.

En cuanto a la financiación, el consorcio puede obtener fondos del erario público; sin embargo, ello tampoco constituye, en sí mismo, un elemento característico del que carezcan las fundaciones y las empresas públicas. Estos dos tipos de entidades también pueden percibir fondos con cargo a los presupuestos, si bien su presupuesto de ingresos ha de estar basado en el principio de autofinanciación.

La institución consorcial resulta ciertamente propicia cuando se pretenda la gestión de una materia caracterizada por elevadas cotas de interrelación competencial, esto es, un ámbito sustantivo en el cual converjan, con tendencia a una eventual situación de conflictividad, varias Administraciones Públicas. Así, logrando que tales instancias participen en una misma organización se consigue, de facto, con mayor facilidad el necesario consenso. Se configura, pues, el consorcio como una organización para la cooperación y/o coordinación, presentándose como una opción válida para los fines de gestión deseados; no obstante, su sumisión a Derecho público puede deparar una cierta rigidez en su funcionamiento.

⁷⁴ Artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁷⁵ Artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁷⁶ Artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

7.3. La forma societaria.

Según el artículo 116 del Código de Comercio, el contrato de compañías, por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro, será mercantil, cualquiera que fuese su clase, siempre que se haya constituido con arreglo a las disposiciones de este Código. Por lo tanto, el concepto legal de sociedad mercantil se caracteriza por un doble elemento:

- a) Material o real: la naturaleza de la actividad.
- b) Formal: la especial forma de constitución.

El artículo 122 del Código de Comercio contiene una primigenia distinción legal de los distintos tipos de sociedades mercantiles cuando señala que, por regla general, las mismas se constituirán adoptando alguna de las formas siguientes:

- a) La regular colectiva.
- b) La comanditaria, simple o por acciones.
- c) La anónima.
- d) La de responsabilidad limitada.

Los requerimientos de una entidad encargada de la gestión de aeropuertos de interés general del Estado exigirían, en principio, la constitución de sociedad anónima⁷⁷, que puede ser definida como aquella sociedad mercantil cuyo capital está dividido en acciones e integrado por las aportaciones de los socios, quienes no responderán personalmente de las deudas sociales⁷⁸.

El modelo de gestión basado en la figura de las sociedades mercantiles es propugnado por la Comunidad Autónoma de Cataluña⁷⁹. Esta alternativa se basa en la constitución de un gran *holding* de Aeropuertos Españoles (AENA) y una red de Sociedades Aeroportuarias (en las que participarían AENA, las entidades territoriales y el sector privado) dotadas de un Consejo de Administración profesionalizado y altamente cualificado. En definitiva, Cataluña propone que le sea transferida la gestión de ciertos aeropuertos (Girona, Reus y Sabadell), así como que se promueva una gestión participativa, en el modo antes visto, para el aeropuerto de Barcelona.

⁷⁷ No obstante, conviene tener presente que aeropuertos privados como el Aeropuerto Costa de Azahar (Castellón) es gestionado por una sociedad de responsabilidad limitada: Aeropuerto de Castellón, S.L.

⁷⁸ Artículos 1, 2 y 3 del Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.

⁷⁹ Este modelo se defendió por don Manel Nadal Farreras, Secretario de Movilidad de la Generalitat de Cataluña, en el «I Encuentro sobre Administración Local e Instalaciones Aeroportuarias», celebrado en noviembre de 2006 en el municipio de Ingenio (Gran Canaria) y organizado por la FEMP.

La figura de una empresa pública presenta, entre otras, la ventaja inherente a toda sociedad mercantil no personalista, esto es, la limitación de la responsabilidad al capital social, con lo cual las eventuales pérdidas que se puedan producir por gestiones no acertadas quedarían a cargo, exclusivamente, de la aportación efectuada por los socios en el momento de la constitución o, con posterioridad, fruto de las ampliaciones de capital efectuadas. El principal inconveniente de esta fórmula organizativa es la imposibilidad de ser titular de potestades administrativas, lo cual le priva de la utilización de tales privilegios en el tráfico jurídico.

7.4. Posibilidades que ofrecería la forma fundacional.

La constitución de fundaciones y la participación en su dotación o gestión por los entes públicos⁸⁰ no es un fenómeno novedoso –como lo demuestra la figura de los Reales Patronatos hoy regulados por la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional– y constituye, al igual que la sociedad mercantil, una forma muy versátil y flexible de gestión.

La fundación puede crearse con dotación enteramente pública (tales son los casos, por ejemplo, de la Escuela de Organización Industrial –antiguo organismo autónomo comercial, transformado en 1997 en fundación– y de fundaciones constituidas por las Universidades públicas) o con dotación y gestión mixta (caso, entre otros, de la Fundación Colección Thyssen Bornemisza, las fundaciones Gran Teatro del Liceo y Teatro Lírico y la Fundació Universitat Oberta de Catalunya).

Las Administraciones pueden crear fundaciones para fines de interés general, siendo punto de partida de una variante de descentralización –la descentralización funcional– consistente en la adscripción de un conjunto de medios –fundamentalmente un patrimonio– al servicio de un fin propio de la Administración fundadora. Desde esta perspectiva, la fundación sería una nueva forma de personificación instrumental junto a los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles. Debido a que ninguna fundación puede tener ánimo de lucro, el recurso a las mismas por las Administraciones Públicas para el ejercicio descentralizado de actividades encaja en la lógica jurídico-administrativa más fácilmente que la constitución, por ejemplo, de sociedades mercantiles.

Las fundaciones, empero, tienen un importante límite que no cabe soslayar: ninguna actividad administrativa que conlleve el ejercicio de *imperium* o autoridad pública puede ser ejercida por sujetos de Derecho privado.

La Administración ha venido acudiendo a la forma fundacional sobre todo para gestionar actividades colaterales respecto de sus fines propios: gestión de patrimonios o de colecciones de arte

⁸⁰ Sobre la utilización de las fundaciones para fines administrativos *vide*: VAQUER CABALLERÍA, M., *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios públicos sanitarios*, Marcial Pons, 1999. *Vide*, asimismo: CAFFARENA LAPORTA, J., *El régimen jurídico de las fundaciones: Estudio para su reforma*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1991; DE LORENZO GARCÍA, R., *El nuevo Derecho de fundaciones*, Marcial Pons, 1993.

cedidas por particulares, actividades de investigación o docencia a cargo de Administraciones sectoriales distintas de la cultural o educativa, etc. No obstante, difícilmente cabría extrapolar esta figura a otros servicios públicos (educación, transporte de viajeros, servicio ferroviario, correos y telégrafos, suministro de agua, recogida y tratamiento de residuos, etc.), en tanto en cuanto no está contemplada actualmente como una de las opciones organizativas de la gestión de los servicios públicos ni en la correspondiente legislación sectorial (Ley de Bases del Régimen Local), ni en la general (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

Las fundaciones públicas presentan la ventaja de su potencial atractivo para que entidades públicas y privadas efectúen aportaciones a título gratuito a su favor, si se regulan adecuadamente los posibles beneficios fiscales que ello les pueda reportar.

En conclusión, la creación de una entidad de tipo fundacional no puede erigirse en solución más idónea para una participación en la «gestión activa» de servicios; no obstante, resultaría un cauce muy adecuado para la investigación y participación en estudios que puedan influir y desembocar, posteriormente, en decisiones concretas de la «Administración activa». Ello constituye una tendencia muy generalizada en administraciones con elevadas cotas de complejidad organizativa.

7.5. La importación de la fórmula de las «Autoridades Portuarias».

La posibilidad de aplicar el modelo de la gestión de los puertos españoles de interés general del Estado ha sido propuesta, recientemente, en un informe evacuado por la Federación Española de Municipios y Provincias ⁸¹.

En orden a valorar esta alternativa, es necesario hacer un breve análisis de la normativa que la contempla: la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

El modelo de gestión de los puertos españoles de interés general del Estado se basa en la existencia de un ente de derecho público, Puertos del Estado, que se rige por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ⁸². El organismo público Puertos del Estado tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar, ajustando sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que se le atribuyen. El Ministerio de Fomento procede, anualmente, a la aprobación del Plan de Objetivos de Puertos del Estado y establece el sistema para su seguimiento.

⁸¹ Vide: *Administración Local e instalaciones aeroportuarias: diagnóstico y propuestas de actuación*. Documento aprobado por el Grupo de Trabajo con Instalaciones Aeroportuarias del Consejo Territorial de la FEMP, en la reunión celebrada el día 20 de septiembre de 2006.

⁸² Artículo 24 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Las competencias que le corresponden a Puertos del Estado, bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento, son las siguientes ⁸³:

- a) La ejecución de la política portuaria del Gobierno y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, en los términos previstos en esta ley.
- b) La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado que establecen controles en los espacios portuarios y con los modos de transporte en el ámbito de competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.
- c) La formación, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materias vinculadas con la economía, gestión, logística e ingeniería portuarias y otras relacionadas con la actividad que se realiza en los puertos, así como el desarrollo de sistemas de medida y técnicas operacionales en oceanografía y climatología marinas necesarios para el diseño, explotación y gestión de las áreas y las infraestructuras portuarias.
- d) La planificación, coordinación y control del sistema de señalización marítima español, y el fomento de la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en estas materias.

Este entramado organizativo se completa con las Autoridades Portuarias, que son organismos públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar, y que se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ⁸⁴. Al igual que Puertos del Estado, las Autoridades Portuarias ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento les atribuya.

Las Autoridades Portuarias desarrollan las funciones que se les asignan bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, y de las que correspondan a las Comunidades Autónomas. Cada Autoridad Portuaria gestiona en principio un puerto, si bien el Gobierno, mediante real decreto, a propuesta del Ministro de Fomento y previo informe de la Comunidad Autónoma, podrá agrupar en una misma Autoridad Portuaria la administración, gestión y explotación de varios puertos de competencia de la Administración General del Estado, ubicados en el territorio de una misma Comunidad Autónoma, para conseguir una gestión más eficiente y un mayor rendimiento del conjunto de medios utilizados ⁸⁵. A las Autoridades Portuarias les corresponden las siguientes competencias ⁸⁶:

⁸³ Artículo 25 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁸⁴ Artículo 35 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁸⁵ Artículo 35.4 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁸⁶ Artículo 36 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

- a) La prestación de los servicios portuarios generales y la autorización y control de los servicios portuarios básicos para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.
- b) La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- c) La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto.
- d) La gestión del dominio público portuario.
- e) La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.
- f) El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- g) La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.

El Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias está integrado por el Presidente de la Entidad, dos miembros natos –que serán el Capitán marítimo y el Director– y un número de Vocales, comprendido entre 15 y 22, a establecer por las Comunidades Autónomas o por las Ciudades de Ceuta y Melilla, y designados por las mismas. La designación por las Comunidades Autónomas o las Ciudades de Ceuta y Melilla de los Vocales respetará los siguientes criterios:

- Los municipios en cuyo término está localizada la zona de servicio del puerto tendrán una representación del 14% del total de los miembros del Consejo. Cuando sean varios los municipios afectados, la representación corresponderá en primer lugar a aquel o aquellos que den nombre al puerto o a los puertos administrados por la Autoridad Portuaria, y posteriormente a los demás en proporción a la superficie del término municipal afectada por la zona de servicio.
- El 24% del total de los miembros del Consejo serán designados en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario.

La alternativa de configurar un modelo de gestión aeroportuaria basado en la experiencia de los puertos de interés general del Estado presenta innegables atractivos. La experiencia demuestra que ha alcanzado bastantes de los objetivos inicialmente propuestos, en especial hacer de las piezas que componían el entramado del sistema portuario español unos elementos competitivos, modernos y con buenas expectativas de futuro. A todo ello hay que añadir la circunstancia de que este modelo ha podido canalizar adecuadamente las expectativas de participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Ahora bien, es preciso recapacitar no solo acerca de si el sistema aeroportuario está en las mismas condiciones que los puertos para competir, sino sobre las peculiaridades que presenta la competencia en este sector y que harían aconsejable un tratamiento singularizado en vez de una incondicionada importación de técnicas.

8. CONCLUSIONES

A) Del actual marco jurídico y económico cabe deducir una clara tendencia hacia un modelo de competencia entre aeropuertos.

El segmento de las compañías de bajo coste está en constante evolución y son los territorios con vocación turística los que están a la cabeza en operaciones con este tipo de compañías. Esta circunstancia no sorprende si se tiene en cuenta que la llegada de pasajeros en estas líneas aéreas contribuye a la desestacionalización del turismo, pues uno de los rasgos diferenciales de tales compañías, frente a las tradicionales, es que reparten más equitativamente sus llegadas a lo largo del año. Por otra parte, el mayor volumen de vuelos de este tipo de compañías procede de Estados que son fuentes potenciales de turistas con elevado poder adquisitivo –Reino Unido y Alemania–. En conclusión, las compañías de bajo coste se muestran como fuertes catalizadores de flujos de vuelos comerciales ⁸⁷.

Las inversiones en infraestructuras aeroportuarias, como puede comprobarse en los cuadros de financiación del PEIT, deberán ser abordadas desde una perspectiva extrapresupuestaria (del total de inversiones previstas en aeropuertos solo el 2,2% será financiado con cargo a los presupuestos), esto es, acudiendo a las diversas fórmulas existentes de colaboración con el sector privado. Por ello, es indispensable hacer atractivas para la empresa privada las inversiones en este tipo de infraestructuras y serán las Administraciones más imaginativas y con mayores dosis de anticipación las que aglutinen en su entorno al mayor número de empresas dispuestas a invertir. En definitiva, las posibilidades para la potenciación y el desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias radicarán en la capacidad de maniobra de sus responsables, debiendo entender por «responsables» no solo los gestores aeroportuarios, sino todos los agentes públicos con competencias sobre ordenación territorial, urbanismo y fomento de la actividad económica.

El escenario descrito sugiere que la necesidad de financiación extrapresupuestaria de las infraestructuras y la creciente importancia de compañías aéreas de bajo coste dispuestas a ganar cuotas de mercado allí donde se vislumbren oportunidades de negocio implicarán que, en aquellos territorios en los que exista la posibilidad fáctica de elección, la *competitividad interaeroportuaria* –entre aeropuertos– puede ir sustituyendo en importancia a la ya tradicional *competitividad intraeroportuaria* –entre compañías aéreas dentro de una misma infraestructura–.

⁸⁷ Al contrario de lo que se suele pensar, y para romper el estereotipo, el nivel de renta de los usuarios de las compañías de bajo coste es medio o medio-alto y cerca de un 60% utilizan Internet para preparar el viaje; asimismo, el 40% de los turistas de las compañías de bajo coste tienen estudios superiores, la mitad ha realizado actividades de tipo cultural en su viaje y casi un 90% tienen como motivo de viaje el ocio y vacaciones, alojándose en hoteles y similares.

La posibilidad de competencia entre aeropuertos solo admite una valoración *caso a caso*; sin embargo, algunos estudios realizados permiten sacar conclusiones con un aceptable grado de generalización. En efecto, una serie de investigaciones⁸⁸ han puesto de manifiesto que los grandes *hubs* aeroportuarios compiten con aeropuertos similares⁸⁹ y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* comunitarios y con el transporte terrestre⁹⁰. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que estos estén próximos, gocen de un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

El horizonte de una abierta competencia interaeroportuaria en España presenta, a pesar de lo dicho, ciertos tonos grises. El problema más significativo es que el actual sistema de tarifas –reconducibles, en gran parte, a la condición de tasas– no beneficia la posible competitividad en los precios, puesto que, al estar en manos exclusivas del Estado, los aeropuertos no las pueden modificar unilateralmente y son fijadas más por razones políticas y macroeconómicas que por criterios estratégicos de mercado.

B) Es preciso configurar un «modelo político de gestión».

Las instancias comunitarias, contrariamente a lo que se suele afirmar, no imponen un modelo concreto de gestión de los aeropuertos. En efecto, la *Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad*⁹¹, tras definir el sistema aeroportuario como «el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana»⁹², indica que se entiende por *entidad gestora* aquella «entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales, tenga por misión la administración y la gestión de las infraestructuras aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en el sistema aeroportuario de que se trate»⁹³. Es más, explícitamente en el artículo 3 la Directiva –dedicado a las entidades gestoras de los aeropuertos– se menciona la posibilidad de que los Estados miembros se doten de una entidad gestora única para varios aeropuertos o sistemas aeroportuarios⁹⁴. Por tanto, no se parte del principio de que necesariamente haya de existir una entidad gestora por aeropuerto.

⁸⁸ Vide: *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, Cranfield University, 2002.

⁸⁹ El nivel de competencia dependería de factores tales como la congestión y la existencia de transportes alternativos.

⁹⁰ En este caso, la posibilidad de competir dependería de si disponen o no de un buen acceso por vía terrestre.

⁹¹ Vide: *Directiva 96/67/CE del Consejo de 15 de octubre de 1996 relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad* (DOUE L-272 de 25.10.1996) y Anexo II del Reglamento (CEE) núm. 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias.

⁹² Artículo 2 b) de la *Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad*.

⁹³ Artículo 2 c) de la *Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad*.

⁹⁴ El artículo 3 de la *Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad*.

Una vez afirmada la capacidad de cada Estado para configurar la gestión de su sistema aeroportuario, procede remarcar la conveniencia de ordenar el proceso decisorio de forma que pueda garantizarse que el resultado final será fruto de una coherencia argumental, lo cual le dotará de consistencia y capacidad de permanencia en el tiempo.

El proceso de decisión, en este caso, debería atravesar por tres etapas:

- 1.^a Opción por un *modelo político de gestión*.
- 2.^a Elección del *modelo jurídico-administrativo de gestión*.
- 3.^a Decisión al respecto del *modelo de participación*.

La tendencia a entrar directamente en disquisiciones sobre si, por ejemplo, el sistema aplicado a los puertos de interés general es susceptible de ser empleado a los aeropuertos, vicia de origen la decisión adoptada si no se parte de un modelo claro de política de gestión global aeroportuaria que se desea implantar en España. Es decir, se estaría estudiando la configuración de una organización sin antes tener fijados los objetivos últimos que ha de perseguir.

Los *modelos jurídico-administrativos de gestión* han sido estudiados en un apartado anterior y se refieren a la naturaleza jurídica y formas organizativas de actuación que cabrían ser implementadas. Esto es, consiste en decidir acerca de si crear una sociedad anónima, un consorcio o establecer, por ejemplo, un modelo similar al de las Autoridades Portuarias.

La decisión al respecto de la forma de participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en el sistema (*modelo de participación*) está en íntima dependencia de la decisión que se haya tomado antes y la cuestión estriba en resolver dónde y cómo ubicar representantes de aquellas en la organización creada basándose en el modelo jurídico-administrativo de gestión elegido.

Ahora bien, ninguno de los dos pasos antes vistos puede darse sin antes decidir acerca del *modelo político de gestión del sistema aeroportuario*. A pesar de que la realidad es siempre más compleja de lo que se pretende y aconseja huir de maniqueísmos, los modelos políticos de gestión cabrían ser reducidos a dos:

- a) *Modelo de solidaridad financiera*. Esta opción exigiría respetar el *principio de caja única* y, por tanto, que todos los ingresos del sistema aeroportuario se dirigiesen a financiar la

-
- «1. A efectos de la aplicación de la presente Directiva, cuando la gestión y la explotación de un aeropuerto o de un sistema aeroportuario no sean desempeñadas por una única entidad sino por varias diferentes, se considerará que cada una de ellas forma parte de la entidad gestora.
 2. Asimismo, a efectos de la aplicación de la presente Directiva, cuando sólo se haya establecido una entidad gestora única para varios aeropuertos o sistemas aeroportuarios, cada uno de estos aeropuertos o sistemas aeroportuarios será considerado separadamente.
 3. Si se somete a las entidades gestoras a la tutela o al control de una autoridad pública nacional, dicha autoridad deberá, en el marco de sus obligaciones legales, velar por la aplicación de la presente Directiva.»

totalidad de los gastos sin que los beneficios obtenidos en la gestión de un aeropuerto deban revertir necesariamente en el mismo, sino en aquellas infraestructuras que más lo necesiten. Con este sistema se garantiza un *equilibrio interterritorial* y la posibilidad de sostener ciertos aeropuertos cuya existencia solo cabe justificar por necesidades sociales y no por motivos de rentabilidad financiera; no obstante, tiene el principal inconveniente de que no prima la más eficiente gestión de los recursos, pues con independencia del resultado económico final, siempre se acabará recibiendo nueva financiación.

- b) *Modelo de autofinanciación*. Este modelo supone que cada aeropuerto va a tener sus propios ingresos y gastos separados de los de otros aeropuertos del sistema. Así pues, se parte de una *ruptura del principio de caja única del sistema aeroportuario*, de forma tal que cada aeropuerto corre con los riesgos de su gestión y el resultado de su actividad será la clave de sus posibilidades de supervivencia. Este esquema constituye un innegable acicate para la mejora de la gestión; sin embargo, arroja serias dudas sobre la posibilidad de establecer un sistema aeroportuario consistente y direccional, pues se está, en todo caso, al albur de la demanda.

Como se decía anteriormente, la realidad impone a las marmóreas alternativas en abstracto la necesidad de flexibilidad. Por ello, lo más probable, y aconsejable quizás, sea la opción por modelo mixto; sin embargo, es muy difícil moverse en el equilibrio del fiel de la balanza y, tarde o temprano, se presentará la disyuntiva. Los modelos mixtos caben, mas siempre teniendo claro hacia dónde hay que dirigirse cuando el término medio resulta inalcanzable.

C) Es obligado garantizar la solidaridad en el sistema aeroportuario español.

Esta afirmación no parte solo de una mera declaración de intenciones, sino que se trata de una exigencia legal. La única ley, posterior a la Constitución, íntegramente dedicada a los aeropuertos en España es la Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de Aeropuertos de Cataluña, en cuyo artículo 2 indica que el establecimiento y desarrollo de los elementos que componen el sistema aeroportuario catalán están sujetos a los *principios de equidad territorial y social*⁹⁵. Esta norma impone, pues, un sistema aeroportuario basado en la solidaridad. Así pues, resulta imperativo determinar el verdadero alcance del principio de solidaridad y sus implicaciones sobre el sistema aeroportuario.

El empleo del término solidaridad como sinónimo de caridad se ha extendido ampliamente. Admitiendo esta acepción, cabría definir la solidaridad como el «*auxilio que se presta a los necesitados*». El pensamiento cristiano ha sido, quizás, el factor que más haya coadyuvado a esta equiparación entre solidario y caritativo, pudiéndose encontrar, sin gran dificultad, textos demostrativos de ello. Así, en la encíclica *Populorum Progressio*, se afirma que el desarrollo integral del hombre no puede darse sin el desarrollo solidario de la humanidad y que corresponde impulsar tal desarrollo en primer

⁹⁵ Artículo 2 de la Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de Aeropuertos de Cataluña:

«El establecimiento y desarrollo de los elementos que componen el sistema aeroportuario catalán están sujetos a los principios de desarrollo sostenible, respeto al medio ambiente, aplicabilidad de la evaluación de impacto ambiental y *equidad territorial y social*.»

término a los más favorecidos⁹⁶. Esta acepción ha influido, incluso, en la jurisprudencia del supremo intérprete de la Carta Magna. Un ejemplo de ello puede encontrarse en la Sentencia del Tribunal Constitucional 134/87, de 21 de julio, donde se menciona que «una de las exigencias del principio de solidaridad es el sacrificio de los más favorecidos frente a los más desamparados»⁹⁷. Esta aproximación de la virtud teologal de la caridad al concepto de solidaridad, loable por bienintencionada, ha de ser descartada, pues resulta difícilmente sostenible que la Carta Magna haya hecho de ello un basamento fundamental de las relaciones interterritoriales del Estado compuesto que ha alumbrado.

El término solidaridad puede hacer referencia, asimismo, a uno de los dos sistemas básicos de ordenación económica y social: principio de solidaridad y principio de subsidiariedad. El *principio de subsidiariedad* estaría movido por el principio de libertad individual y caracterizado por la libre iniciativa económica y decisión empresarial. El *principio de solidaridad* tendría como principal objetivo la máxima igualdad de todos los hombres y estaría caracterizado por la intervención estatal. El principio de solidaridad es, en este sentido, un principio inspirador del grado de intervención y protagonismo del Estado en la vida económica y social y, en consecuencia, de la fijación del ámbito de libre actuación de sus ciudadanos.

El principio de solidaridad se ha puesto en relación, asimismo, con la descapitalización sufrida durante mucho tiempo por unas regiones españolas en beneficio de otras, lo cual implicaría que, en virtud del principio de solidaridad, estas últimas habrían de compensar a aquellas. Se podría hablar, desde este punto de vista, de un concepto de solidaridad como «compensación histórica»⁹⁸.

Las acepciones del término «solidaridad» hasta aquí expuestas no justifican la aplicación de este principio a la gestión del sistema aeroportuario español. Así pues, es preciso encontrar una inteligencia distinta del mismo que permita tal utilización.

La interpretación de los textos jurídicos es una tarea de obligado cumplimiento para todo aquel que ha de proceder a su aplicación. La Constitución Española, como toda norma, no puede dejar de ser interpretada, y ello ha de hacerse tanto desde una perspectiva gramatical como sistemática⁹⁹. Desde un *punto de vista gramatical*, es obligado partir del significado del término solidaridad y, desde un *punto de vista sistemático*, resulta clave la circunstancia de que el principio de solidaridad aparezca en el mismo precepto y estrechamente vinculado con el principio de unidad¹⁰⁰.

⁹⁶ Esta encíclica, empero, no contiene doctrina nueva y es tan solo un amplio desarrollo de la tesis del Concilio Vaticano II, que en la Constitución *Gaudium et Spes* proclama la obligación gravísima de los pueblos ya desarrollados de ayudar a los países en vías de desarrollo. *Vide*: LEGAZ LACAMBRA, L., *El Derecho y el Amor*, Bosch, 1976, pág. 157.

⁹⁷ En este mismo sentido: STC 100/90, de 30 de mayo, fundamento jurídico 2.º.

⁹⁸ LEGUINA VILLA, J., *Las Comunidades Autónomas*, en *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1980.

⁹⁹ Acerca de la interpretación de las normas dice el artículo 3 de nuestro Código Civil:

«1. *Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.*

2. *La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita.»*

¹⁰⁰ El artículo 2 de la Constitución Española recoge ambos principios: «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».

El término *solidario* es definido por el Diccionario de la Lengua Española como: «Adherido o asociado a la causa, empresa u opinión de otro». *Solidario* se relaciona, por tanto, con *sólido* –derivado del latín *solidus*¹⁰¹– que es definido como aquello «firme, macizo, denso y fuerte»¹⁰².

El *principio de solidaridad* entre las nacionalidades y regiones es consecuencia del principio de unidad. Las distintas nacionalidades y regiones se integran en un elemento superior: la Nación española. Esta pertenencia a una entidad superior es lo que les hace partícipes de unos intereses comunes, lo que inevitablemente afecta a sus relaciones¹⁰³.

Es intensa la relación existente entre la solidaridad y la lealtad al sistema, esto es, el respeto a las «reglas básicas del juego». En la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/90, de 5 de abril, la solidaridad se presenta como «deber de auxilio recíproco», «recíproco apoyo y mutua lealtad» y «deber de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas». La mencionada sentencia señala que el principio de solidaridad requiere que, en el ejercicio de sus competencias, las Administraciones Públicas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y que tengan en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí, no pudiendo esta resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses¹⁰⁴. En definitiva, cabría decir que la autonomía no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los propios¹⁰⁵.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que la solidaridad es corolario de la autonomía de las nacionalidades y regiones que se da sobre la base de la unidad nacional, siendo el Gobierno de la nación el prioritariamente llamado a velar por él¹⁰⁶. En este mismo sentido, TORRES DEL MORAL afirma que «los principios de jerarquía, solidaridad y de cooperación son otros tantos vectores hacia la unidad o, por mejor decir, hacia la integración de lo plural y diverso en lo común y del autogobierno

¹⁰¹ No deja de ser revelador el que para expresar la circunstancia de encontrarse «en tierra firme» o «en terreno seguro» se emplease la expresión *in solido*. En el idioma inglés, para expresar la misma idea se emplea la locución *on solid ground*.

¹⁰² En sentido figurado se recoge el término sólido como aquello «asentado, establecido con razones fundamentales y verdaderas».

¹⁰³ Vide GARCÍA ROCA, J., «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, págs. 77 y ss.

¹⁰⁴ El actual artículo 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, recoge los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas. De conformidad con el mismo: «Las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el *principio de lealtad institucional* y, en consecuencia, deberán:

- Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- 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.
- Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

¹⁰⁵ Sobre este mismo tema vide: TRUJILLO, G., *LOAPA y Constitución*, Publicaciones del Gobierno Vasco, 1982, págs. 33 y ss. Asimismo, GARCÍA ROCA, J., «La solidaridad autonómica, valor del ordenamiento», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 70, págs. 259 y ss.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1981: «...el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional...».

de las Comunidades Autónomas en la unidad del Estado nacional»¹⁰⁷. Para este autor «el principio de solidaridad parte de la existencia de regiones autónomas y sitúa sus respectivas autonomías en una suerte común de la que todas son corresponsables, como lo son igualmente todas las demás instituciones estatales»¹⁰⁸. Más allá, incluso, van autores como ALONSO DE ANTONIO¹⁰⁹, quien sostiene que el Estado Autonomático puede ser considerado como un Estado cooperativo basado en la solidaridad¹¹⁰.

En conclusión, cabe proponer una definición del término solidaridad como *el principio que, fruto de un pacto fundamental, debe ser ornamento de todo Estado descentralizado y que supone la orientación hacia un objetivo común de todas y cada una de sus partes, implicando la recíproca asistencia entre todos sus componentes desde un marco de lealtad institucional*¹¹¹.

A la vista de la definición propuesta, surge la cuestión acerca de dónde se pueden encontrar esos objetivos comunes, *prius* de la solidaridad. La búsqueda se debe reconducir hacia la Constitución Española de 1978 y, concretamente, debe examinarse aquella parte de la Carta Magna en la que se exprese la voluntad última del constituyente, aquello que le movió a redactar tan trascendental texto. El lugar donde esas aspiraciones y anhelos aparecen de *motu proprio* confesados es su Preámbulo, en el cual se menciona que la Nación española se dota de su pacto jurídico fundamental con la aspiración de alcanzar, entre otros objetivos, la promoción del bien de cuantos la integran, un *orden económico y social justo* y el *progreso de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*.

La gestión de los aeropuertos por parte de AENA ha permitido que los recursos obtenidos –procedentes de aeropuertos con gran actividad–, basándose en el «principio de caja única»¹¹², pudiesen coadyuvar al sostenimiento de aeropuertos con escasos ingresos, garantizando su subsistencia. El sistema español de gestión de los aeropuertos basado en una gestión pública descentralizada funcionalmente –esto es, con creación de una entidad específica– y unificada en manos del Estado, sin duda

¹⁰⁷ TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Vol. 2, 1988, pág. 332.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ ALONSO DE ANTONIO, J. A., *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, 1986.

¹¹⁰ Conviene tener en cuenta que otros autores, como MEILÁN GIL, sostienen que el «esfuerzo doctrinal» en hacer del principio de solidaridad la clave de la organización del Estado autonómico rebasa el concreto sentido que puede atribuirse al término en los preceptos constitucionales citados en el texto. *Vide*: MEILÁN GIL, J. L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, 1988, pág. 26.

¹¹¹ En GARCÍA MORILLO, J., *La Democracia en España*, Alianza, 1996, pág. 210, puede leerse: «Se llama *lealtad constitucional* a la mutua confianza o, para ser precisos, inexistencia de desconfianzas recíprocas, que se asienta sobre la base de que todos los actores comparten, más allá de sus discrepancias políticas un objetivo común: la realización de los objetivos constitucionalmente consagrados (...). «La lealtad constitucional tiene dos perspectivas: la positiva supone que todos esperan de todos un comportamiento plenamente ajustado (...) a la Constitución; la negativa, la seguridad de que nadie intentará obtener provecho o beneficio propio de las eventuales imprecisiones, desajustes o contradicciones de las normas jurídicas (...) o de la inacción de los poderes públicos».

¹¹² El «*principio de caja única*» o de «*no afectación de recursos*» aparece recogido en el artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual «los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados». Acerca del «principio de caja única» y sus consecuencias *vide*: PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, 2005, pág. 169.

ha proporcionado un desarrollo territorial más equitativo, en cuanto permite a las regiones menos desarrolladas contar con aeropuertos difícilmente justificables desde un punto de vista de rentabilidad financiera. No obstante, también conlleva un problema: los aeropuertos más rentables no pueden dedicar los excedentes generados a su expansión y mejora de las infraestructuras, mejorando en servicios y paliando la congestión.

En definitiva, el sistema aeroportuario español, por simples exigencias constitucionales, ha de estar presidido por el principio de solidaridad y para ello es precisa la subsistencia de una organización central (AENA) que pueda garantizar la aplicación de fondos donde exigencias de equidad territorial así lo aconsejen; sin embargo, es preciso dotar al sistema de elementos que permitan que los aeropuertos mejor gestionados dispongan de más fondos, con la finalidad de incentivar la eficiencia como línea de actuación de sus responsables.

D) La participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión aeroportuaria debería ser incluida en una futura Ley de Aeropuertos de Interés General del Estado.

El análisis de las distintas formas de gestión de los aeropuertos en Europa permitiría concluir que, si bien en cuanto a la titularidad de las infraestructuras coexisten las alternativas pública y privada –prevaleciendo la primera en las infraestructuras de mayor relevancia–, la gestión aeroportuaria suele encomendarse a entidades de naturaleza privada participadas por el sector público, de forma tal que las entidades territoriales menores, afectadas directamente por las infraestructuras aeroportuarias, pueden participar en la gestión activa de las mismas.

Uno de los postulados básicos de la economía regional es que los procesos de crecimiento solo pueden reconducirse hacia una estrategia de desarrollo autosostenido en la medida en que las organizaciones locales tengan competencias para definir la estrategia de desarrollo. Partiendo de la idea de que las estrategias de desarrollo encuentran su más adecuada ubicación en el seno de los instrumentos de ordenación del territorio, sus principales actores han de ser las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Siendo esto así, y admitiendo que los aeropuertos pueden convertirse en baluartes privilegiados en la estrategia de desarrollo, es incongruente mantenerlas ajenas a su gestión ¹¹³.

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT) menciona la figura del Plan Sectorial de Transporte Aéreo como un instrumento de carácter planificador, configurado como primigenio desarrollo del PEIT para este sector. En el citado Plan Sectorial se habrán de contemplar diversas actuaciones tanto «infraestructurales» como «no infraestructurales». Dentro de estas últimas, se menciona explícitamente la «*revisión en profundidad de la normativa aeroportuaria*». Resulta poco menos que sorprendente la actual ausencia de una norma que aúne en un solo texto una clara distribución competencial en materia de instalaciones aeroportuarias, respetuosa de las prescripciones constitucionales y estatutarias; que regule detenidamente la creación, calificación y apertura de nuevos

¹¹³ Al respecto de las perspectivas de futuro en la gestión aeroportuaria *vide*: PETIT LAVALL, M.V., «La gestión de los aeropuertos españoles», en *REDA*, núm. 133, enero-marzo de 2007, págs 29 y ss.

aeropuertos; que defina las relaciones interadministrativas en este ámbito; que establezca una nueva y más actualizada clasificación y definición de las distintas instalaciones relacionadas con el transporte aéreo; que determine los derechos y las obligaciones exigibles a los titulares y explotadores de las instalaciones aeroportuarias; que proponga cauces alternativos flexibles para la financiación futura de las instalaciones; que regule aspectos medioambientales relacionados con los aeropuertos; que proponga alternativas para su gestión y, finalmente, que contenga prescripciones concretas acerca de los instrumentos de planificación aeroportuaria, esto es, los Planes Directores y los Planes Especiales.

Es patente, por tanto, la conveniencia de una Ley de Aeropuertos que contemple todos estos aspectos y promueva la reglamentación ulterior de los mismos. Dicho con otras palabras: se hace precisa una *Ley de Aeropuertos de Interés General del Estado*.

La omisión en su denominación a la navegación aérea no se debe a un error *cálamo currente*, sino a la firme convicción de que, siguiendo la línea de actuación de las instancias comunitarias, convendría separar infraestructura y transporte no solo en la gestión, sino también en la regulación normativa. Así pues, las prescripciones relativas a la navegación aérea, de carácter estrictamente aeronáutico, debieran constituir un *corpus normativo* propio e independiente del aeroportuario.

La Ley de Aeropuertos de Interés General del Estado sería el lugar más adecuado para insertar los preceptos referidos a su gestión y donde cabría concretar el protagonismo que el Estado decida otorgar en la misma a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. El marco temporal más propicio para su elaboración sería con anterioridad a la finalización del año 2008, período en el que el PEIT considera que han de establecerse las bases del cambio, asegurando la funcionalidad de las actuaciones y compromisos en marcha ¹¹⁴.

¹¹⁴ Las etapas en que se pretende implementar el PEIT se sintetizan en el siguiente cuadro:

Fase	Marco temporal	Actuaciones previstas
Establecer las bases del cambio	2005-2008	Completar el desarrollo del sistema de transporte y la vertebración del territorio, asegurando la funcionalidad de las actuaciones y compromisos en marcha, crear las alternativas modales y técnicas que posibiliten la disociación y mejorar el comportamiento ambiental del sector.
Avanzar en la integración intermodal	2009-2012	Consolidar las tendencias de cambio modal y establecer las bases para la disminución de la elasticidad de la demanda de transporte respecto del crecimiento económico.
Avanzar en la construcción de un sistema integrado de transporte	2013-2020	Finalizar el proceso de integración de los objetivos medioambientales y de desarrollo sostenible en el sector del transporte.

E) En el diseño de la gestión aeroportuaria ha de tenerse en cuenta la necesidad de avanzar hacia fórmulas de financiación respetuosas con el principio de estabilidad presupuestaria.

En la actualidad, no es posible obtener de los presupuestos públicos fondos suficientes para acometer las grandes obras de vertebración territorial. La contención del déficit público y la dificultad para elevar los ingresos o bajar los gastos de los presupuestos públicos impiden que las infraestructuras se financien en la forma tradicional. Con respecto a los ingresos, resulta políticamente comprometido y económicamente dudoso incrementarlos por la vía impositiva y la utilización de otras fórmulas tradicionales puede resultar insuficiente. En lo relativo a los gastos, el Estado social, al que se ha comprometido la Carta Magna de 1978, obliga a una ampliación progresiva de las partidas destinadas a hacer frente a tales expensas.

Los compromisos fijados en materia de infraestructuras han de conciliar varias necesidades:

- a) Mantener un adecuado ritmo inversor, donde sean tenidos en cuenta en todo momento tanto los equilibrios básicos de la economía española (incluyendo las finanzas públicas), como su competitividad futura (con unas necesidades cada vez mayores de inversión en innovación frente a las de capital fijo).
- b) Concentrar los esfuerzos en aquellos modos de transporte cuyo desarrollo permita hacer compatibles la atención a la creciente demanda de movilidad y el desarrollo sostenible del transporte, garantizando además un elevado nivel de calidad y seguridad en el mismo.
- c) Desarrollar de forma paralela las redes de infraestructuras y la adecuada regulación de los servicios de transporte, incluyendo las necesidades de financiación de estos.
- d) Garantizar las necesidades crecientes de gastos en conservación, muy relegados en los últimos años, y que son fundamentales en los territorios que vayan alcanzando un adecuado nivel de dotación de infraestructuras.

Un argumento significativo para dar entrada a las Entidades Locales y Comunidades autónomas en la gestión aeroportuaria es la trascendencia que cobrarán los espacios aledaños a los aeropuertos, así como el conocimiento de la realidad actual y de las expectativas de futuro que pueden aportar.

La reciente Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública –que ha modificado la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio– incluye preceptos de la mayor importancia:

- a) En los artículos 130 y siguientes, se hace referencia a la financiación de la obra pública mediante concesión de dominio público. Será aplicable este régimen a aquellos supuestos en los que la obra pública no es susceptible de explotación económica y consiste en la posibilidad de otorgar, como contraprestación a la construcción y/o conservación de la obra pública, una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia en que se integra la obra.

- b) En el artículo 223 se regulan las zonas complementarias de explotación comercial, destinadas a albergar actividades complementarias, comerciales o industriales, que sean necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado (establecimientos de hostelería, estaciones de servicio, zonas de actividades logísticas, zonas de ocio, estacionamientos, locales comerciales...). Estos espacios quedarán sujetos al principio de unidad de gestión y control y serán explotados por el concesionario de la obra.

A la vista de lo expuesto, las zonas contiguas a las infraestructuras cobran una especial importancia en orden a su financiación ¹¹⁵, esto es, la correcta ordenación de esos espacios –en buena medida dentro de la zona de servicios– y de los terrenos aledaños a los mismos resultará decisiva. Es aquí donde cabe reclamar del poder público la mayor atención en esa planificación en aras al mayor aprovechamiento de las ventajas que se han de presentar, y son las entidades con competencias en ordenación de territorio y urbanismo –Municipios y Comunidades Autónomas– las que mejor pueden conseguir que todo el territorio y las actividades económicas vuelvan la mirada, decisivamente, en esa dirección.

F) Resultaría conveniente implicar a las Cámaras de Comercio y a las Diputaciones Provinciales en la gestión de los aeropuertos.

Las Cámaras Oficiales de Comercio son corporaciones de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, que se configuran como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Las Cámaras tienen, entre otras, las siguientes *funciones de carácter público-administrativo*:

- Ser *órgano de asesoramiento de las Administraciones Públicas*, en los términos que las mismas establezcan, para el desarrollo del comercio, la industria y la navegación.
- Desarrollar *actividades de apoyo y estímulo al comercio exterior*, en especial a la exportación, y auxiliar y fomentar la presencia de los productos y servicios españoles en el exterior, mediante la elaboración y ejecución del «Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones» que se aprobará periódicamente.
- Llevar un *censo público de todas las empresas*, así como de sus establecimientos, delegaciones y agencias radicados en su demarcación.
- Elaborar *estadísticas del comercio, la industria y la navegación y realizar las encuestas de evaluación y los estudios necesarios que permitan conocer la situación de los distintos*

¹¹⁵ Vide: SÁNCHEZ PAVÓN, B., «La financiación de la Red Transeuropea de Transporte», en *Unión Europea Aranzadi*, núm. 11, noviembre de 2005.

sectores, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley sobre Función Estadística Pública y demás disposiciones aplicables.

- *Colaborar con la Administración competente informando los estudios, trabajos y acciones que se realicen sobre la ordenación del territorio y localización industrial y comercial.*

Las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación pueden llevar a cabo toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades y, en especial, establecer servicios de información y asesoramiento empresarial. Para el adecuado desarrollo de sus funciones, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación podrán promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, así como establecer entre sí los oportunos convenios de colaboración.

Así pues, una alternativa interesante para una organización que busca maximizar el aprovechamiento de las externalidades positivas que irradian las instalaciones aeroportuarias sería la de contar en su composición con representantes de las Cámaras de Comercio. Esta intervención se justifica por la estrecha vinculación de estas corporaciones con el desarrollo territorial y su más que justificado interés en el desarrollo endógeno local.

Por otra parte, el artículo 36.2 –letras c) y d)– de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, indica que son competencias propias de las Diputaciones la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación del territorio provincial. En vista de ello, convendría contar con estas entidades en el entramado organizativo creado para gestionar los aeropuertos. La participación podría hacerse efectiva a través de la incorporación de técnicos de la entidad provincial que estén prestando servicios en algunas de las áreas potencialmente implicadas (desarrollo económico, infraestructuras, turismo, planificación del territorio, etc.).

G) Es preciso dotar al modelo de una cierta estabilidad.

El jurista STEPHEN TOULMIN¹¹⁶ –haciendo referencia a la actitud en los EEUU hacia el Derecho– sostiene que «[la] tarea de construcción social consiste en inventar nuevas instituciones y hallar nuevos patrones de acción que sostengan esas instituciones, habiendo, por tanto, de introducirse las distinciones y procedimientos legales y los términos de referencia legales que permitan a esas instituciones seguir operando de la forma que se desea [...], *el pragmatismo es el nombre de una actitud mental en que el valor de la teoría se juzga por el grado en que esa teoría pueda ponerse en práctica, en que cabe efectuar en ella cambios para el bien de los hombres*».

¹¹⁶ Declaraciones vertidas en una entrevista realizada a STEPHEN TOULMIN para la revista *Doxa*. Vide: *Doxa*, núm. 13, 1993.

Un modelo debe ser juzgado por sus resultados prácticos, pero solo una vez transcurrido un plazo razonable desde su implementación. Si el cuestionamiento se produce apenas iniciada su andadura, se corre el riesgo de una realización parcial e incompleta que nunca será muestra válida de su aptitud para satisfacer el interés general.

Una política implementada con recelo y desconfianza por parte de los actores públicos involucrados nunca alcanzará los objetivos que cabrían ser obtenidos con una aplicación decidida, eficaz y de consuno, esto es, desde la lealtad institucional. Sin una implicación de este tipo, se estará ante la infructuosa espera de una mesiánica solución que nunca llegará porque racionalmente no puede llegar. En definitiva, se debe evitar que la realidad llegue a evocar las célebres líneas escritas por PÉREZ DE AYALA: «[...] ¿Para que sirven las leyes? Y a esto, el buen español contesta que las leyes no sirven sino para darse el gusto de no cumplirlas [...]»¹¹⁷.

El diseño del sistema aeroportuario español requiere una intensa y seria negociación y toda negociación requiere unos posicionamientos previos de las partes que han de reunir dos características: claridad y flexibilidad. Sin *claridad* por una de las partes, es imposible que la otra se forme el necesario juicio que le permita abordar la tarea. Sin *flexibilidad* es, por pura lógica, imposible alcanzar un acuerdo, solo cabe la imposición de un criterio.

El fruto de la negociación ha de ser un *pacto* dotado de una razonable proyección en el tiempo o, dicho en palabras de HERRERO DE MIÑÓN, «[...] ha de entenderse *no como un tránsito hacia otra cosa, sino como una situación definitiva, al menos tanto como pueden serlo las cosas humanas* [...]»¹¹⁸.

Bibliografía

- AMÍN, A.; BRADLEY, D.; HOWELLS, J.; TOMANEY, J. y GENTLE, C., *Regional incentives and the quality of mobile investment in the less favoured regions of the EC*, Progress in Planning, 1994.
- ASHFORD, N. y MOORE, C. A., *La financiación de los aeropuertos*, INECO, 2003.
- AYDALOT, P., *Economie Regionale et Urbaine*, Economica, 1985.
- BASSOLS COMA, M., «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 95, 1981.

¹¹⁷ PÉREZ DE AYALA, R., *Escritos Políticos*, Alianza, 1980, pág. 42.

¹¹⁸ HERRERO DE MIÑÓN, M., «Nacionalismos y Estado Plurinacional en España», *Política Exterior*, núm. 51, 1996, págs. 7 y ss.

- CARABBA, M., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, 1970.
- CRANFIELD UNIVERSITY, *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, 2002.
- DELMAS, C., *L'aménagement du territoire*, PUF, París, 1963.
- DOGANIS, R., *La empresa aeroportuaria*, Paraninfo, 1995.
- ESCRIBANO COLLADO, «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos», en *RAP*, núm. 100, 1983.
- ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos*, Tirant lo Blanc, 2001.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista*, Civitas, 2002.
- *El régimen jurídico del urbanismo en España. Una perspectiva competencial*, INAP, 2001.
- GARCÍA PÉREZ, M., «La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público», en *Anuario da Facultade de Dereito*, Universidade da Coruña, 1997.
- *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, Marcial Pons, 1995.
- GARCÍA ROCA, J., «Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997.
- INECO, *En torno a los aeropuertos*, Cuadernos de INECO, 1996.
- *Study on the functioning of the internal market. Part 2: Land-use planning and management in the EU*, INECO, Irish Aviation Authority y Aviasolutions, 2005.
- IZQUIERDO, R. y VASALLO, J. M., *Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte*, Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, 2004.
- MARTÍN MATEO, R., «El consorcio como institución jurídica», *RAP*, núm. 61, 1970.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑOZ, J. L., *Los consorcios en el Derecho español. Análisis de su naturaleza jurídica*, IEAL, 1974.
- MAYOR MENÉNDEZ, P., «Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores», en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, 2005.
- MEILÁN GIL, J. L., *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971.
- *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, 1988.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, 2005.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*.
- PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, 1981.
- «La organización administrativa de la ordenación del territorio», en *RDU*, núm. 105, 1987.
- PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, 2005.

PETIT LAVALL, M.V., *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Tirant lo Blanch, 2000.

- «La gestión de los aeropuertos españoles», en *REDA*, núm. 133, enero-marzo de 2007.

RENDEIRO MARTÍN-CEJAS, R. y GONZÁLEZ DE LA FE, P., «El enfoque comercial en la gestión de la industria aeroportuaria. El caso de los aeropuertos españoles», *Boletín Económico de ICE*, núm. 2735, 2002.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., (Coord.), *O sector Público Galego*, Xunta de Galicia, 1993.

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S., *La liberalización del transporte aéreo. Alcance y régimen jurídico*, Marcial Pons, 2005.

SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.

- «La dotación de inversión pública en infraestructuras en Galicia y su dimensión Comunitaria. Aspectos jurídicos», en MARTÍNEZ SANZ, F. (Dir.), *Los retos del transporte en el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, 2005.
- «La financiación de la Red Transeuropea de Transporte», en *Unión Europea Aranzadi*, núm. 11, noviembre de 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales», *REDC*, núm. 6, 1982.

TAPIA SALINAS, L., *Derecho aeronáutico*, Bosch, 1993.

VAQUER CABALLERÍA, M., *Fundaciones públicas y fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios públicos sanitarios*, Marcial Pons, 1999.

VÁZQUEZ PORTOMEÑE SEIJAS, J. J., *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier, 2004.

VILLAR PALASÍ, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1977.