

10

Con(Textos)A



Infraestructures aeroportuàries, federalisme i autonomia política

Un estudi comparat dels reptes de la gestió
dels aeroports a Espanya i Alemanya

M. Mercè Darnaculleta i Gardella

II Premi Josep Maria Vilaseca i Marcet



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

**INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES,
FEDERALISME I AUTONOMIA POLÍTICA**



INFRASTRUCTURES AEROPORTUÀRIES, FEDERALISME I AUTONOMIA POLÍTICA

**UN ESTUDI COMPARAT DELS REPTES
DE LA GESTIÓ DELS AEROPORTS
A ESPANYA I ALEMANYA**

M. Mercè Darnaculleta i Gardella



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autònoms

Per a en Toni, en Pau i en Iago.

Darnaculleta i Gardella, Mercè

Infraestructures aeroportuàries, federalisme i autonomia política : un estudi comparat dels reptes de la gestió dels aeroports a Espanya i Alemanya. – (Con(textos) A ; 10)

Bibliografia. – Text en català, pròleg en alemany i català

ISBN 9788439380160

I. Institut d'Estudis Autònomic (Catalunya) II. Títol III.

Col·lecció: Con(textos) A ; 10

1. Aeroports – Espanya – Direcció i administració 2. Aeroports –

Alemanya – Direcció i administració

656.71(460)

656.71(430)

Aquesta obra ha rebut, *ex aequo*, el II Premi Josep Maria Vilaseca i Marcet de l'Institut d'Estudis Autònomic de la Generalitat de Catalunya. Amb aquest premi, l'Institut vol contribuir al desenvolupament de la recerca sobre autonomies polítiques i sobre federalisme. El premi, que es convocarà cada dos anys, porta el nom de qui va ser el primer director de l'Institut d'Estudis Autònomic, Josep Maria Vilaseca i Marcet (1919-1995), advocat i professor de Dret Administratiu, particip dels treballs d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 i president de la Comissió Jurídica Assessoradora de la Generalitat.

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònomic

Primera edició: maig de 2009

Tiratge: 1.000 exemplars

Producció i impressió: Addenda

ISBN: 978-84-393-8016-0

Dipòsit legal: B. 24.119-2009



Imprès amb paper offset blanc certificat ECF
(elemental lliure de clor)

(índex)

AGRAÏMENTS	13
VORWORT	15
PREFACI	17
PRESENTACIÓ	19
1. LA COMPLEXITAT FÍSICA I JURÍDICA DE LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES	29
I. La complexitat física de les infraestructures aeroportuàries: dels aeròdroms a les ciutats-aeroport	31
1. Els camps de vols en la fase experimental de la navegació aèria	32
2. El protagonisme dels poders públics: la fase de construcció dels primers aeròdroms i la fase d'ampliació i consolidació dels aeroports	33
2.1. Els aeroports en la fase de desenvolupament del transport aeri	33
2.2. El creixement i la consolidació de les infraestructures aeroportuàries	34
3. El context actual de gestió de les noves ciutats-aeroport	37
3.1. La transformació física, estructural i econòmica dels aeroports en ciutats-aeroport	38
3.2. La transformació de la relació dels poders públics amb les infraestructures	40
II. La complexitat jurídica de les infraestructures aeroportuàries: algunes particularitats del sistema de fonts del dret aeronàutic	43
1. El protagonisme de normes que no recullen la realitat aeroportuària vigent	44
2. Limitacions derivades de normes de la comunitat internacional i de la Unió Europea	45
2.1. La incidència del Conveni de Chicago en la configuració física dels aeroports	46
2.2. La incidència del dret comunitari en el règim dels serveis d'assistència en terra	47
2.3. La incidència de l'autoregulació internacional en el règim jurídic dels <i>slots</i>	51
3. El protagonisme de la tècnica en la complexitat del sistema de fonts	53

I. Els aeroports: unes infraestructures complexes de caràcter nodal	57
1. El concepte d'aeroport i la seva evolució	57
1.1. La caracterització dels aeroports en el dret positiu	58
1.2. Infraestructures, xarxes i sistemes aeroportuaris	62
2. Els elements integrants d'un aeroport	65
2.1. Elements integrants de l' <i>airside</i> dels aeroports.....	66
2.1.1. El camp de vols i la determinació internacional de les seves característiques	66
2.1.2. Les instal·lacions d'ajuda a la navegació aèria	68
2.2. Elements integrants del <i>landside</i> dels aeroports	69
2.2.1. Els edificis terminals i el seu component comercial	71
2.2.2. La rellevància de les vies d'accés i aparcaments	73
2.2.3. Les instal·lacions de proveïment: la cara invisible dels aeroports.....	74
2.2.4. El creixent protagonisme de les infraestructures complementàries	74
3. L'entorn dels aeroports: les servituds aeronàutiques	76
3.1. Les servituds aeronàutiques	77
3.2. Les servituds acústiques i els mapes de soroll	78
II. Les funcions i els serveis vinculats a les infraestructures aeroportuàries	81
1. Les previsions de l'ordenament jurídic vigent	81
1.1. La classificació reglamentària dels serveis prestats en els aeroports	82
1.2. Les funcions públiques vinculades als serveis aeroportuaris	86
2. Algunes propostes de <i>lege ferenda</i>	90
2.1. La delimitació entre la navegació aèria i la gestió aeroportuària.....	90
2.2. La distinció entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli	91
2.3. La separació entre les funcions d'autoritat i les funcions de gestió	94
III. La consideració jurídica de la diversa tipologia d'aeroports	96
1. La classificació dels aeroports segons l'OACI	97
2. La classificació dels aeroports a la Unió Europea	98
3. Les classes i categories d'aeroports en la legislació estatal	99
3.1. Les categories d'aeroports a efectes fiscals	100
3.2. Els aeroports públics i els aeroports privats	100
3.3. Els aeroports coordinats i els aeroports totalment coordinats.....	102
3.4. Els aeroports d'interès general.....	104
IV. Els aeroports espanyols: un règim monolític per a una realitat plural	105
1. Els aeroports com a béns de domini públic de titularitat estatal.....	105
2. La competència estatal dels aeroports d'interès general	107
3. La gestió pública i centralitzada dels aeroports espanyols.....	108

3. LA DESCENTRALITZACIÓ PROGRESSIVA DE LES QÜESTIONS RELATIVES AL COSTAT TERRA DE LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES	111
I. La descentralització territorial, funcional i econòmica dels aeroports.....	113
II. El model descentralitzat de gestió aeroportuària a Alemanya.....	116
1. Evolució històrica de la distribució de competències entre el <i>Bund</i> i els <i>Länder</i> en matèria aeroportuària.....	117
1.1. Evolució històrica del marc jurídic i constitucional de distribució de competències.....	118
1.2. Les previsions de la <i>GG</i> i el seu desenvolupament en la <i>LuftVG</i>	120
2. Les competències dels <i>Länder</i> en matèria d'ordenació d'aeroports.....	124
2.1. L'autorització per a la construcció d'un aeroport: referència especial al pla d'ordenació.....	124
2.2. L'autorització per a la posada en funcionament i la gestió d'un aeroport.....	126
3. El caràcter descentralitzat de l'administració i de l'explotació de les infraestructures aeroportuàries.....	129
III. El model de gestió pública i centralitzada dels aeroports a l'Estat espanyol.....	130
1. La distribució constitucional de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria aeroportuària.....	130
1.1. La competència estatal en matèria d'aeroports d'interès general.....	130
1.2. L'àmbit de les competències autonòmiques en aeroports d'interès general no gestionats directament per l'Estat.....	134
2. La necessària descentralització de les decisions polítiques relatives a l'ordenació dels aeroports.....	138
2.1. La concurrència de competències en matèria d'ordenació aeroportuària.....	140
2.2. El règim d'elaboració i aprovació dels plans directors dels aeroports.....	143
2.3. Els plans especials de desenvolupament dels sistemes generals aeroportuaris.....	146
2.4. L'autorització de construcció i posada en funcionament dels aeroports....	148
2.5. El règim de llicències municipals en les infraestructures aeroportuàries.....	150
3. Les vies per a la descentralització de la gestió aeroportuària.....	153
3.1. Referència especial a les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.....	154
3.2. La necessitat d'una nova classificació dels aeroports d'interès general.....	155
3.3. Les competències autonòmiques sobre els aeroports regionals.....	156
3.4. La gestió participada i descentralitzada dels aeroports d'interès general.....	159
IV. La complexitat d'articular un model descentralitzat de gestió aeroportuària a Espanya basat en el model alemany.....	161

4. LA INCIDÈNCIA DE LA PRIVATITZACIÓ EN LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES	167
<hr/>	
I. La diversitat de formes de privatització: privatització material, formal i funcional.....	169
II. La privatització dels aeroports a Alemanya	172
1. El recurs a la privatització funcional: la consolidació de la figura dels <i>Beliehere</i> ...	172
2. La recent privatització material de la gestió de les infraestructures aeroportuàries	174
2.1. Els fonaments de la privatització dels aeroports alemanys.....	175
2.2. Les modalitats teòriques de privatització	176
2.2.1. La privatització total i la privatització parcial	176
2.2.2. La privatització temporal i la privatització definitiva	177
2.3. L'experiència privatitzadora: el model vigent de gestió aeroportuària.....	178
III. La privatització dels aeroports a Espanya	182
1. La privatització formal de l'entitat gestora dels aeroports.....	183
2. La lògica gestió privada dels aeroports de titularitat privada	185
3. Les particularitats de la privatització a Espanya: el domini públic com a límit a la privatització (remissió)	189
5. EL DOMINI PÚBLIC COM A LÍMIT A LA DESCENTRALITZACIÓ I A LA PRIVATITZACIÓ DE LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES ESPANYOLES	193
<hr/>	
I. La naturalesa jurídica demanial dels aeroports	195
1. El caràcter implícit de l'estatut demanial dels aeroports.....	195
2. Les infraestructures aeroportuàries com a béns de domini públic artificial	197
3. L'afectació de les infraestructures aeroportuàries al domini públic	200
3.1. La finalitat determinant de l'afectació: servei o ús públic.....	201
3.2. Les formes d'afectació: expropiació i obra pública	204
4. La necessitat de revisar l'extensió del domini públic aeroportuari	206
II. La titularitat estatal dels aeroports com a límit a la descentralització	208
1. La titularitat dels aeroports i la descentralització territorial: la neutralitat del domini públic en la distribució constitucional de competències.....	209
2. La titularitat dels aeroports i la descentralització funcional: la dissociació entre la titularitat i la gestió de les infraestructures aeroportuàries.....	212
III. El caràcter demanial dels aeroports com a límit a la privatització de la gestió	213
CONCLUSIONS I PROPOSTES	217
<hr/>	
BIBLIOGRAFIA	227
<hr/>	
ABREVIATURES	237
<hr/>	

Agraïments

El llibre que teniu entre les mans ha estat possible gràcies al suport rebut per part de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya i l'Institut für deutsches und europäisches Recht de la Universitat de Heidelberg. No voldria, doncs, deixar passar aquesta ocasió sense agrair molt sincerament l'activitat de les persones que, des d'aquestes dues institucions, contribueixen amb la seva tasca diària a fer realitat l'aventura de la recerca comparada.

Molt especialment, voldria destacar la consolidada i reconeguda tasca del professor Eberhard Schmidt-Aßmann, inesgotable descobridor de camins verges per on el dret administratiu pot deixar una original petjada. D'altra banda, i no només per les seves apreciacions jurídiques, sinó principalment per la seva qualitat humana, el meu més profund agraïment a la Dra. Bettina Schöndorf-Haubold, en la qual la senzillesa i la competència semblen atributs naturals.

En darrer lloc, però sempre en primer terme, vull agrair el suport incondicional de la meva família, que sempre ha estat al meu costat, descobrint noves fórmules per fer-se sentir a prop en la distància.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich rechtsvergleichend mit der Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat, Mitgliedstaaten und Kommunalkörperschaften bei der Planung, dem Bau, der Finanzierung und dem Management von Flughäfen. Sie ist zu wesentlichen Teilen am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg geschrieben worden. Ihr Ziel ist es, die in Spanien zur Zeit zu beobachtenden Vorgänge der Dezentralisierung und der Privatisierung mit der Rechtslage in Deutschland abzugleichen.

Das auf der Welt einzigartige spanische Verwaltungsmodell der Flughäfen zeichnet sich durch eine vollständig öffentliche und zentralisierte Verwaltung aller Flughäfen innerhalb des Staatsgebietes aus. Konkret orientiert sich die Rechtsordnung für spanische Flughäfen an der Institution des *“dominio público de titularidad estatal”* (Öffentliches Eigentum in staatlicher Hand mit besondere Widmung). Dieses Modell befindet sich jedoch in einem Transformationsprozess; Tendenzen der *Privatisierung* haben auch die Flughäfen erreicht und hinterlassen Spuren in der Rechtsordnung des Lufttransports, der Ordnung der Dienstleistungen am Boden und in der Organisation der staatlichen Flughafenverwaltung. So ist die *“Autoridad Estatal de Navegación Aérea”* (Staatliche Luftverkehrsautorität) ist nach der letzten Gesetzesänderung ein öffentliches Unternehmen geworden. Eine weitere Privatisierung in Form einer Aktiengesellschaft ist absehbar. Schon wird über bevorstehende Veränderungen der Eigentümerschaft, der Verwaltung des Flugverkehrs und in letzter Konsequenz auch des Charakters der Flughäfen als *dominio público* (öffentliches Eigentum) spekuliert. Erste Genehmigungen zum Bau von Flughäfen sind bereits durch private Investoren erteilt worden.

Hinzu kommen Entwicklungen der territorialen *Dezentralisierung*, die keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden können, sondern durch jüngste Reformen einiger Autonomiestatute, wie des *Estatut d’Autonomia de Catalunya*, eine neue Dynamik entfalten. Dieses neue Paradigma der Kompetenzverteilung bedroht mit seinen Partizipationsforderungen der autonomen Regionen und der lokalen Verwaltungen das derzeit bestehende Monopol des Staates.

Bei der Analyse dieser Aspekte kann das deutsche Modell der Flughafenverwaltung von einigem Nutzen sein: Im Gegensatz zum spanischen Modell hat die verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Deutschland keinen Einfluss auf den Betrieb eines Flughafens. Die deutschen Verkehrsflughäfen werden – mit Ausnahme des Flughafens Frankfurt, der von einer Aktiengesellschaft betrieben wird, – als Gesellschaften mit beschränkter Haftung betrieben, an denen

die verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) beteiligt sind. Erst in jüngster Zeit wurde dieser Bereich auch für Privatunternehmen geöffnet. Die Luftverkehrsverwaltung dagegen bleibt unangetastet in der Hand des Bundes, der damit die hoheitlichen Aufgaben wahrnimmt, sodass eine klare Abgrenzung zum reinen Betrieb des Flughafens deutlich wird. Einzelnen Bundesländern können durch Bundesgesetz Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung, z.B. solche der Flughafensicherheit als Auftragsverwaltung übertragen werden.

Die vorliegende Arbeit will wissenschaftlich prüfen, inwiefern die deutschen Regelungen Vorbildcharakter für die Umstrukturierung des spanischen Betriebsmodells haben könnten.

Professor Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann
Universität Heidelberg

Prefaci

En el present treball es porta a terme una recerca de dret comparat sobre la distribució de competències entre l'Estat central, els estats membres i les entitats locals, en matèria de planificació, construcció, finançament i gestió dels aeroports. En la seva major part, ha estat escrit a l'Institut de Dret Administratiu Alemany i Europeu de la Universitat Heidelberg. El seu objectiu consisteix a comparar els processos de descentralització i privatització que en aquests moments es poden observar a Espanya amb la situació jurídica a Alemanya.

El model de gestió dels aeroports a Espanya, únic en el món, es caracteritza per una administració completament pública i centralitzada de tots els aeroports ubicats dins del territori estatal. Concretament, l'estatut jurídic dels aeroports espanyols s'orienta entorn de la institució del "domini públic de titularitat estatal". Aquest model es troba, però, en un procés de transformació; les tendències de la privatització han arribat també als aeroports i deixen petjades en l'ordenament jurídic del transport aeri, en l'ordenació dels serveis en terra i en l'organització de l'administració estatal aeroportuària. En aquest sentit, l'Autoridad Estatal de Navegación Aérea s'ha convertit, després de l'última modificació del seu estatut jurídic, en una empresa pública. És previsible que sofreixi una nova privatització per transformar-se en una societat anònima. S'especula sobre possibles canvis en la titularitat dels aeroports, l'administració de la navegació aèria i, com a última conseqüència, també sobre el caràcter dels aeroports com a béns de domini públic. Ja han estat concedits els primers permisos per a la construcció d'aeroports per part d'inversors particulars.

A més, cal tenir en compte que el procés de descentralització territorial no pot ser considerat de cap manera tancat, sinó que ha adquirit una nova dinàmica com a conseqüència de les reformes més recents d'alguns estatuts d'autonomia, com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Aquest nou paradigma de distribució de competències amenaça, degut a les reclamacions de participació de les comunitats autònomes i les administracions locals, el vigent monopoli estatal.

En l'anàlisi d'aquests aspectes, el model alemany de l'administració dels aeroports pot ser d'alguna utilitat: Al contrari del model espanyol, la distribució constitucional de competències entre el Govern federal i els estats federats a Alemanya no té cap influència sobre la gestió dels aeroports. Els aeroports comercials alemanys són gestionats –amb l'excepció de l'aeroport de Frankfurt, que és gestionat per una societat anònima– per societats de responsabilitat limitada en les quals participen les diverses entitats territorials (Federació, estats i municipis).

Només en temps més recents s'ha obert també aquesta àrea a empreses privades. L'administració de la navegació aèria, en canvi, roman de manera intacta a la mà del Govern federal, que exerceix així les funcions sobiranes, que es delimiten clarament de la gestió aeroportuària. Per llei federal es poden transmetre als estats federats, com a administració delegada, funcions pròpies de l'administració de la navegació aèria, com, per exemple, algunes funcions vinculades a la seguretat dels aeroports.

Aquest treball vol comprovar científicament en quina mesura la normativa alemanya podria tenir un caràcter exemplar per a la reestructuració del model espanyol de gestió.

Professor Dr. Dres. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann
Universitat de Heidelberg

Presentació

El procés de reforma estatutària, i, en particular, la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, ha introduït el tema de la gestió dels aeroports en l'agenda dels poders públics. Les comunitats autònomes reclamen una descentralització en matèria d'aeroports que els permeti participar en la gestió de les infraestructures aeroportuàries situades en el seu territori. Aquestes demandes contrasten amb la posició del Govern estatal, que es resisteix a modificar el model vigent de gestió pública i centralitzada que caracteritza els aeroports espanyols i que constitueix un cas únic en el panorama internacional. En aquest debat es troba implícit un problema de fons, difícilment resoluble, que deriva de la confusió que es genera en el nostre ordenament jurídic entre, per una banda, la gestió econòmica de les infraestructures aeroportuàries i, per l'altra banda, les competències públiques vinculades amb el *landside* dels aeroports.

La complexitat d'aquest debat es veu agreujada pel fet que, juntament amb els aspectes vinculats a la descentralització territorial, la gestió de les infraestructures aeroportuàries s'està veient afectada, tant en el nostre entorn jurídic com en la major part dels sistemes de dret comparat, per una tendència cap a la descentralització funcional i econòmica i cap a la privatització. El model alemany de gestió aeroportuària recull clarament totes aquestes tendències, ja que es tracta d'un model molt participatiu, funcional, econòmic i territorialment descentralitzat, i que està assajant, de forma progressiva i meditada, diverses fórmules de privatització.

Per aquest motiu, l'objectiu d'aquest treball consisteix a analitzar els reptes als quals s'ha d'enfrontar una eventual modificació del model espanyol de gestió aeroportuària vigent, a través del contrast entre el sistema públic i estatal propi del nostre ordenament i el sistema parcialment privatitzat i totalment descentralitzat d'Alemanya.

L'elecció d'Alemanya com a model es fonamenta en dues consideracions d'ordre divers. En primer lloc, i com és sobradament conegut, la Constitució alemanya es basa en un sistema descentralitzat de distribució del poder polític i administratiu que presenta notables similituds amb el model constitucional espanyol. Per aquest motiu, un plantejament rigorós de les possibilitats de descentralització de la gestió aeroportuària a l'Estat espanyol es pot veure notablement enriquit amb l'estudi d'un model de dret comparat amb el qual es poden establir considerables paral·lelismes. En segon lloc, Alemanya està adequant el règim jurídic dels seus aeroports a les noves tendències de privatització, dotant-los, així, de major auto-

nomia i flexibilitat. Aquesta transformació s'està portant a terme, però, a diferència d'altres països, d'una forma reflexiva i pausada, que permet a l'observador beneficiar-se de les conclusions crítiques que s'extreuen d'aquesta experiència.

A banda d'aquestes raons, que justifiquen sobradament l'atenció que es dedica al model germànic, l'estudi de l'ordenament jurídic alemany presenta especial interès per als especialistes del dret públic. Una primera impressió podria portar a concloure erròniament que la major descentralització territorial de la gestió dels aeroports a Alemanya deriva de la tradició consolidada del model federal alemany, enfront del relativament jove sistema d'autonomia política de l'Estat espanyol. L'anàlisi del model alemany, en canvi, condueix a observar que l'element en què es basa la descentralització i la participació de les diverses entitats territorials en la gestió dels aeroports no deriva del sistema constitucional de distribució de competències, sinó del règim de propietat de les infraestructures aeroportuàries.

En aquest tema, com en general en la gran majoria dels aspectes relacionats amb les infraestructures aeroportuàries, es constata una important desinformació, derivada d'una manca gairebé absoluta de treballs de recerca. Això és degut al fet que, tradicionalment, els aeroports no han estat objecte d'atenció per part de la doctrina. Els manuals i estudis sistemàtics del dret administratiu i els estudis sectorials del dret aeronàutic han centrat la seva atenció principalment en el servei públic de transport aeri, deixant a un segon terme la problemàtica relacionada amb les infraestructures necessàries per a la prestació d'aquest servei. Aquesta és encara la perspectiva de l'obra més recent i completa sobre la matèria.¹ I, tot i que ja hi ha significatives excepcions,² calen encara més aportacions doctrinals per tal de desgranar els diversos aspectes que incideixen en una realitat que és extraordinàriament complexa i de gran magnitud.

En aquesta línia, la recerca que s'ha portat a terme té el propòsit de millorar l'estat actual de coneixements sobre els aspectes relacionats amb el règim general dels aeroports, posant l'accent en els temes que més directament afecten a la gestió aeroportuària. Amb aquesta finalitat s'ha prestat especial atenció a l'evolució

1 Em refereixo a l'extraordinari treball de M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo aeronáutico (régimen de la aviación y el transporte aéreo)*, Iustel, Madrid, 2006.

2 En concret, l'única excepció significativa a la tendència descrita la ofereix la monografia de J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Tirant lo Blanch, València, 2001.

lució històrica, el concepte i les classes d'aeroports, i al règim jurídic bàsic d'aquestes infraestructures, que s'articula a través de la institució del domini públic de titularitat estatal. Al mateix temps, però, el treball pretén reflexionar críticament sobre el model espanyol de gestió aeroportuària, i aportar idees i solucions als reptes més imminents que cal abordar en una eventual modificació del règim vigent. En aquesta línia s'ofereix un estudi comparat entre el grau de descentralització dels aeroports alemanys i el que caracteritza la gestió dels aeroports espanyols, i s'analitza també la influència que ha tingut la privatització en la gestió de les infraestructures aeroportuàries en els dos països de referència.

Per tal d'articular totes aquestes idees, el treball que aquí es presenta s'estructura en cinc capítols.

En el primer capítol, de caràcter marcadament introductori, es vol posar de relleu la important evolució que han sofert els aeroports en la curta història de la navegació aèria, tot posant l'accent en els problemes que afecten a les infraestructures aeroportuàries i als seus gestors. Tot i que avui pot semblar molt llunyana l'admiració que varen causar les primeres aeronaus capaces de recórrer grans distàncies per l'aire, no es pot oblidar que el transport aeri, com també la construcció dels primers aeròdroms, data del primer terç del segle passat. De llavors ençà, el transport aeri ha perdut el caràcter aventurer i elitista que el va caracteritzar en els seus inicis i s'ha estès i generalitzat fins a extrems insospitats.

El que resulta fascinant en l'actualitat no és la possibilitat mateixa de volar, sinó el volum de trànsit que genera aquesta modalitat de transport, que actua, simultàniament, com a factor i com a resultat de la globalització. Per tal que sigui possible l'actual volum de trànsit aeri ha estat necessari que arreu del món existeixi una xarxa d'infraestructures aeroportuàries que permetin la connexió entre diversos punts del globus terraquí. Les més recents transformacions d'aquestes infraestructures estan comportant la recreació, entorn d'aquesta modalitat de transport, de petites ciutats en miniatura, esteses arreu del món, i que serveixen de punt de sortida i arribada de les aeronaus i dels extraordinaris fluxos de persones que les utilitzen.

Però no tots els aeroports tenen la suficient capacitat de creixement i transformació. En molts casos, les infraestructures existents no poden absorbir el volum de trànsit que genera el territori al qual serveixen. Es planteja la necessitat d'augmentar i millorar les infraestructures existents en un context econòmic i polític complex degut, entre altres raons, a l'escassa capacitat d'inversió pública i a la clara consciència social de les negatives repercussions ambientals dels aeroports.

La saturació de les infraestructures aeroportuàries, les congestions i els problemes derivats de la limitada capacitat dels aeroports per absorbir la demanda a la qual serveixen són temes de gran repercussió mediàtica. El mateix cal dir de la cada vegada més urgent necessitat d'introduir canvis rellevants en la gestió aeroportuària, per tal de donar una resposta adequada a la rellevància econòmica creixent dels aeroports, sense perdre de vista els interessos públics vinculats a aquestes infraestructures.

Tots aquests reptes s'han d'afrontar en un context marcat per una gran complexitat tècnica i jurídica, que es veu accentuada, a més, per la incidència directa de normes de la comunitat internacional i de la Unió Europea. Es tracta, a més, de normes que tenen un marcat contingut tècnic i que són fruit, en molts casos, de l'autoregulació, de manera que plantegen problemes d'articulació importants amb el sistema de fonts del dret. D'entre aquestes normes, tenen una especial incidència en la gestió aeroportuària les relacionades amb l'assignació de franges horàries o *slots*; les relatives a la liberalització dels denominats serveis d'assistència en terra; i les que determinen la configuració física dels aeroports.

Vinculat amb aquest darrer aspecte, el segon capítol té per objectiu, precisament, exposar les característiques bàsiques que determinen la configuració física i jurídica dels aeroports espanyols. Es dedica, per a això, especial atenció al concepte i les diverses classificacions dels aeroports, com també a la descripció concreta d'aquestes infraestructures.

En el segon capítol s'ofereix, en concret, un breu recorregut sobre cadascun dels elements materials d'un aeroport –tot distingint els que són propis del costat aire, o *airside*, dels que integren el costat terra, o *landside*–; s'analitzen cadascun dels seus elements immaterials –és a dir, els serveis i funcions vinculats a les infraestructures aeroportuàries–; i es recullen també les principals previsions i classificacions jurídiques sobre aquests elements en concret i sobre els aeroports en general. Aquesta anàlisi posa de manifest el caràcter marcadament desfasat del dret positiu, respecte a la realitat actual de les infraestructures aeroportuàries.

La necessitat d'actualitzar la legislació aeroportuària es fa especialment palesa quan s'analitza la regulació vigent sobre l'element immaterial de les infraestructures aeroportuàries. La classificació reglamentària dels serveis i funcions prestats en els aeroports es basa, principalment, en la distinció general entre les activitats vinculades a l'*airside* dels aeroports i les que són pròpies del *landside*, però no té en compte, en absolut, la important diversificació dels serveis i funcions que ha tingut lloc en el costat terra de les infraestructures aeroportuàries. En concret, cal

establir una separació jurídica, imposada pel dret comunitari, entre les funcions de prestació dels serveis d'assistència en terra –que poden ser realitzades pel gestor de l'aeroport o per altres operadors– i les funcions d'autorització, control i regulació d'aquests serveis –que han de ser exercides per una autoritat independent–. També resultaria convenient diferenciar els aspectes relatius a la gestió d'un aeroport en sentit estricte –que comprenen l'administració i explotació econòmica d'aquestes infraestructures– dels aspectes relacionats amb la gestió d'un aeroport en sentit ampli –que integraria totes les decisions públiques relatives al *land-side*, i que inclouen la planificació aeroportuària i l'autorització per a la construcció i posada en funcionament d'un aeroport–.

Aquesta diversificació d'activitats, serveis i funcions vinculades a la gestió aeroportuària hauria de tenir el seu reflex, evidentment, en l'organització de l'administració aeroportuària. No cal dir que aquest no és el cas del model de gestió dels aeroports espanyols, ja que, com és sobradament conegut, totes les competències i funcions en matèria aeroportuària són exercides per l'entitat empresarial Aeroports Espanyols i Navegació Aèria (en endavant, AENA). Aquesta entitat, a més, exerceix les esmentades competències i funcions sobre la totalitat dels aeroports espanyols, de manera que ni tan sols aquells que tenen un major volum de trànsit gaudeixen d'una mínima autonomia de gestió. Aquesta situació deixa a les comunitats autònomes completament al marge de la gestió aeroportuària. En aquest sentit, el model organitzatiu protagonitzat per l'entitat empresarial AENA es caracteritza pel seu caràcter triplement centralitzat, ja que deriva d'una centralització funcional, una centralització econòmica i una centralització territorial de la gestió aeroportuària.

Les consideracions exposades permeten constatar que a l'Estat espanyol encara està vigent un règim jurídic que converteix els aeroports en una icona representativa de l'Administració pública estatal, en la seva configuració més clàssica. Els aeroports espanyols són, en algun sentit, un dels únics reduïts d'allò públic estatal, posant l'accent tant en el terme *públic* com en el terme *estatal*. Aquesta configuració es veu accentuada per l'estatut jurídic dels aeroports, que s'articula entorn de la tradicional institució del domini públic de titularitat estatal.

Això no obstant, la gestió estatal i centralitzada i el marcat caràcter públic dels aeroports es veuen afectats per diverses pressions internes i externes que estan fent trontollar el model vigent. Es poden identificar, com a mínim, tres fronts de tensió d'origen extern i dos fronts d'origen intern o estructural. Entre les pressions externes cal destacar: la incidència directa de la política comunitària en matèria de transports aeris; l'existència d'un panorama de dret comparat radical-

ment diferent al que dissenya l'ordenament jurídic espanyol; i la pressió exercida per les empreses privades prestadores dels serveis de transport aeri. Els factors externs esmentats estan cridats a jugar un paper destacat en el disseny del futur estatut jurídic dels aeroports, per tractar-se d'un àmbit especialment sensible als efectes de la globalització. Entre les pressions estructurals o internes, cal destacar, per una banda, les modificacions en la distribució de competències derivades del nou bloc de constitucionalitat i, per altra banda, la fragilitat del domini públic com a institució, especialment en relació amb els béns integrants del domini públic artificial. Aquest darrer element permet flexibilitzar en gran mesura l'aparent resistència de les infraestructures aeroportuàries enfront de les tendències centrífugues imperants.

Aquest ordre de reflexions condueix directament al contingut central del treball, relatiu a la descentralització i la privatització dels aeroports, que es troba en els capítols tercer i quart. En aquests capítols s'analitza de forma comparada, respectivament, la incidència de la descentralització i de la privatització en els models alemany i espanyol de gestió aeroportuària.

En el capítol dedicat a la descentralització, es constata que el model alemany es caracteritza per l'establiment d'una clara distinció entre les funcions de gestió aeroportuària en sentit ampli, que deriven de la distribució constitucional de les competències executives en matèria de transport aeri, i les funcions de gestió aeroportuària en sentit estricte, que deriven de l'articulació concreta del règim de propietat dels aeroports. La primera categoria de funcions –entre les quals s'inclouen les relatives a la planificació aeroportuària, l'autorització per a la construcció i posada en funcionament dels aeroports i les vinculades a la garantia de la seguretat i la continuïtat en la prestació dels serveis aeroportuaris– correspon íntegrament als *Länder*, que actuen, en aquest cas, com a administració delegada del *Bund*. Les funcions d'administració i explotació econòmica dels aeroports s'atribueixen formalment a entitats jurídic-privades –en concret, principalment, a societats de responsabilitat limitada– en les quals hi participen els diversos nivells d'administració territorial –el *Bund*, el *Land* i el municipi–. Finalment, cada aeroport està gestionat per una entitat diferent, amb plena autonomia i en règim de competència respecte als altres aeroports del territori. En aquest sentit, el sistema alemany es troba funcionalment, econòmicament i territorialment descentralitzat.

El model espanyol, en canvi, es basa en una distribució constitucional de competències que atribueix a l'Estat la gestió dels aeroports d'interès general, en un context en què tots els aeroports espanyols gaudeixen d'aquesta qualificació. Aquesta situació, determinada per una norma de caràcter reglamentari, és espe-

cialment criticable quan s'observa el caràcter expansiu de la competència estatal, no només pel que fa a la gestió aeroportuària en sentit estricte, sinó també en els aspectes relatius a l'ordenació aeroportuària. Els aspectes relatius a la planificació aeroportuària, o a les autoritzacions i llicències per a la construcció i posada en funcionament dels aeroports tenen un impacte evident en el territori i en el medi ambient, i afecten frontalment a les competències urbanístiques i ambientals de les comunitats autònomes i de les entitats locals. Malgrat això, la interpretació del Tribunal Constitucional ha validat en diverses ocasions el model vigent de distribució territorial de competències en aquest àmbit.

En aquest context, el fenomen de descentralització territorial, lluny de poder ser considerat un procés tancat, ha adquirit un dinamisme renovat amb la recent reforma d'alguns estatuts d'autonomia. En concret, la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat per Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, ha obert noves possibilitats a la distribució de competències en matèria de gestió d'aeroports, inclosos els d'interès general. Aquest nou panorama de repartiment competencial, juntament amb les demandes de participació de la Generalitat, les entitats locals i la societat civil catalana en la gestió aeroportuària, amenacen amb posar fi a l'actual monopoli estatal. En aquest aspecte, cal tenir en compte que, si bé és cert que la Constitució reserva a l'Estat les competències en matèria d'aeroports d'interès general, no és menys cert que, per una banda, la relació dels aeroports que gaudeixen d'aquesta consideració ve donada per una norma de rang reglamentari i, per altra banda, que no s'ha aconseguit fins ara un debat assossegat sobre els aspectes que inclouen la competència esmentada. És només qüestió de temps que s'acordi la fórmula que haurà de permetre traspasar a Catalunya la gestió dels aeroports regionals i facilitar-li la participació en la gestió de l'aeroport de Barcelona, que difícilment pot perdre la seva consideració d'aeroport d'interès general. Per arribar a aquest context, que s'aproximaria bastant als models europeus de gestió aeroportuària, no són suficients, però, les vagues propostes formulades fins ara pel Govern espanyol, que són analitzades també críticament en el capítol tercer.

En el capítol quart, s'ofereix una descripció de la influència de la privatització en els models alemany i espanyol de gestió aeroportuària. En el cas alemany, es posa de manifest l'existència d'una fórmula de privatització funcional, molt recorreguda en diversos àmbits d'intervenció pública i que dóna lloc a la figura de les *Beliehe*. Les *Beliehe* són entitats de naturalesa jurídica privada que exerceixen funcions públiques concretes, i que, en l'exercici d'aquestes funcions, tenen la consideració d'administració pública. En l'àmbit de la gestió aeroportuària tenen la consideració de *Beliehe* el coordinador dels *slots*, o franges horàries, i les enti-

tats encarregades de l'administració i explotació econòmica dels aeroports —és a dir, les entitats gestores dels aeroports, en el sentit estricte de l'expressió—.

Tot i que la figura de les *Beliehere* es troba plenament consolidada en la pràctica i és plenament reconeguda per la doctrina alemanya, la seva expansió actual no està exempta de crítiques. Unes crítiques que augmenten quan s'observa que, darrere d'aquestes entitats de naturalesa jurídica privada, a més d'haver-hi entitats públiques, cada vegada hi ha més representació d'empreses i interessos privats. En aquest sentit, tot i que a Alemanya s'han assajat diverses fórmules de privatització de la gestió aeroportuària, la més recorreguda ha consistit a admetre la participació d'empreses privades en les entitats gestores dels aeroports. Aquest recurs ha permès donar entrada a la inversió privada en la millora de les infraestructures aeroportuàries, però ha donat lloc també a un procés de privatització material dels aeroports que es concreta en importants percentatges de participació privada en les societats encarregades de la gestió aeroportuària en sentit estricte. La gestió aeroportuària en sentit ampli, en canvi, no s'ha vist afectada en la mateixa mesura per la privatització.

En el cas espanyol, es constata que el fenomen de la privatització també ha afectat diversos aspectes del règim jurídic dels aeroports, deixant la seva empremta en l'estatut de l'entitat estatal encarregada de la gestió aeroportuària. Aquesta entitat, després de transitar el conegut camí de la fugida del dret administratiu, és, segons l'estatut vigent d'AENA, una entitat pública empresarial. Això no obstant, el procés de submissió dels aeroports a les exigències de la privatització no sembla aturar-se en aquest punt. Es preveuen canvis imminents, que podrien comportar l'atribució de la gestió dels aeroports a una societat estatal constituïda amb capital d'AENA, però oberta a la participació de capital privat. En aquest cas, però, la privatització de la gestió aeroportuària no afecta, com en el model alemany, a la gestió en sentit estricte d'un sol aeroport, sinó, ni més ni menys, que a la gestió en sentit ampli de la totalitat dels aeroports espanyols. Un pas com aquest no es pot fer de forma precipitada i sense reformar i repensar en profunditat l'ordenament vigent. Admetre la privatització sense reforçar els procediments i les garanties públiques és un error, com ho demostren les dificultats que s'han derivat de la deficient regulació del procediment d'autorització de la construcció de les primeres infraestructures aeroportuàries d'interès general de titularitat privada.

Juntament amb aquestes consideracions crítiques, cal tenir en compte que la naturalesa jurídica dels aeroports espanyols introdueix diversos límits en el procés de privatització: les infraestructures aeroportuàries de domini públic no poden transmetre's a subjectes privats en règim de propietat; el manteniment i la con-

servació dels aeroports demanials tampoc no es poden deixar només en mans privades; i el règim d'utilització d'aquestes infraestructures ha de respectar el règim propi del domini públic. Aquesta constatació explica la necessitat de dedicar un capítol del treball a la naturalesa jurídica dels aeroports, com a béns de domini públic de titularitat estatal.

Així, en el capítol cinquè, en primer lloc, es pretén reafirmar el caràcter demanial dels aeroports, malgrat la liberalització del servei públic de transport aeri; però també es vol posar l'accent en la necessitat de redefinir els límits del domini públic aeroportuari. La importància econòmica d'alguns elements del *landside* dels aeroports, juntament amb el seu caràcter complementari respecte a la funció principal de servei al transport aeri, porta a reflexionar sobre la conveniència de procedir a la seva desafectació, i facilitar, així, les fórmules d'entrada de capital privat en les activitats estrictament econòmiques vinculades a les infraestructures aeroportuàries. En segon lloc, s'analitza la incidència de la titularitat estatal del domini públic aeroportuari en el procés de descentralització i privatització dels aeroports. Aquesta anàlisi permet constatar que el caràcter demanial dels aeroports és un límit clar a la privatització de la gestió d'aquestes infraestructures; en canvi, no s'observen raons de pes que s'oposin a la descentralització econòmica, funcional i territorial de la gestió aeroportuària.



1.

**LA COMPLEXITAT FÍSICA I JURÍDICA
DE LES INFRAESTRUCTURES
AEROPORTUÀRIES**

La complexitat física de les infraestructures aeroportuàries: dels aeròdroms a les ciutats-aeroport

Les infraestructures aeroportuàries estan experimentant en els darrers anys canvis realment espectaculars en la seva configuració i en les seves dimensions. Un aeroport no és només un terreny condicionat per a l'enlairament i l'aterratge d'aeronaus, que disposa de les instal·lacions i serveis necessaris per assistir el trànsit i els passatgers provinents de vols regulars.³ Un aeroport és una infraestructura bàsica de comunicació, que serveix de punt de connexió amb altres infraestructures de transport i és, al mateix temps, una ciutat en miniatura, proveïdora de serveis i centre d'activitat econòmica de la zona o regió a la qual serveix.⁴

Aquestes transformacions són encara més espectaculars si es pren en consideració els pocs anys en què s'han portat a terme i s'han assimilat les seves dimensions reals. Els aeròdroms que varen servir de prova per a l'aterratge dels primers aparells voladors, en un moment en què la navegació aèria tenia un marcat caràcter esportiu i aventurer, han donat pas a complexes infraestructures on conflueixen una gran pluralitat i diversitat de béns, persones i serveis. Aquests canvis, clarament marcats pel desenvolupament tècnic en matèria de navegació aèria, s'han portat a terme en menys d'un segle i tenen, com no podria ser d'altra manera, importants repercussions en l'evolució històrica de l'organització administrativa encarregada de la gestió dels aeroports.⁵

Des dels inicis de la navegació aèria –en què gairebé qualsevol terreny podria servir de camp de vols– fins a l'actualitat –on els camps de vols són només un dels moltíssims elements que configuren un aeroport–, es poden destacar quatre grans fases en l'evolució del transport aeri que marquen, segons el meu parer, quatre moments clarament diferenciats en la configuració física i jurídica de les infraestructures aeroportuàries. La primera fase d'aquesta evolució es caracterit-

3 L'aproximació a la realitat aeroportuària que s'ofereix en el text principal es correspon amb la definició d'aeroport continguda en l'article 39 de la vigent Llei de navegació aèria de 1960: *"Se considera aeropuerto 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"*.

4 Michael i Mathis Güller, *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, Gustavo Gili, Barcelona, 2002.

5 En aquest sentit, W. Schwenk i E. Giemulla, a *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, Heymanns, Colònia/Berlín/Munic, 2005, p. 57, analitzen de forma paral·lela la història de la navegació aèria i la seva administració, i caracteritzen aquesta història extraordinàriament curta i canviant.

za pel caràcter experimental i aventurer de la navegació aèria i per la falta de regulació jurídica dels elements vinculats. La segona i la tercera fases d'aquesta evolució –en què tenen lloc, respectivament, la construcció dels primers aeroports i la modificació i ampliació de les infraestructures aeroportuàries– es caracteritzen per un marcat protagonisme dels poders públics en el finançament, la construcció i la gestió dels aeroports. Un protagonisme que es troba clarament qüestionat en la quarta fase, en què ens trobem en l'actualitat. Els trets generals d'aquesta evolució no només apareixen clarament a Espanya i Alemanya –que són els dos països que es prenen com a referència en aquest treball–, sinó que presenten importants paral·lelismes en tots els països desenvolupats, degut al marcat caràcter internacional dels aeroports.

1. Els camps de vols en la fase experimental de la navegació aèria

La invenció dels primers aparells voladors a principis del segle xx⁶ no requeria més que un camp de vols, amb condicions mínimament adequades per a l'enlairament i l'aterratge dels primers dirigibles i aeronaus. De fet, els primers avions podien aterrar o enlairar-se en pràcticament qualsevol terreny, sempre i quan aquest fos planer, tingués terra ferma i estès desproveït d'obstacles. En aquest moment germinal de la navegació aèria, tota l'atenció se centrava en les invencions tècniques que permetien recórrer alguns quilòmetres per l'aire de forma autònoma i, només de forma auxiliar, en els terrenys adequats per realitzar les proves de vol. Es considerava que un terreny tenia les condicions tècniques adequades per servir de camp de vols si prèviament s'havia impedit el pas de bestiar, s'havia donat ferma als terrenys i s'havia delimitat una pista amb marques, senyals o pals de bandera per tal de facilitar l'aproximació de les aeronaus.

Ràpidament, però, amb l'aparició dels primers zepelins, es va posar de manifest la utilitat militar d'aquestes invencions i es varen començar a destinar terrenys de titularitat estatal a l'ús d'aquests aparells per part de l'exèrcit. Aquests mateixos terrenys varen ser emprats per a les proves militars amb les primeres aeronaus. Així, els primers i més importants aeròdroms (bases aèries, en realitat) varen ser construïts per iniciativa pública per cobrir les necessitats de l'aviació militar.

6 Tot i que al llarg del segle XIX es varen realitzar molts experiments amb globus i es varen inventar els primers dirigibles, es considera que el punt de partida de la navegació aèria se situa l'any 1903, quan els germans Wilbur i Orville Wright varen assajar el primer vol mecànic, que va durar aproximadament un minut.

Paral·lelament, però, també molts terrenys de titularitat privada varen ser d'utilitat en la fase de prova i desenvolupament de la navegació aèria, que era considerada com un esport d'elit a les mans de les classes més adinerades. En aquest sentit, els primers deu anys del segle passat estan plens de rècords que es succeeixen l'un a l'altre, en un context en què la navegació aèria era vista com un esport en el qual es donaven importants premis a qui podia fer navegar un aparell pel cel durant més temps.⁷ Per servir aquestes necessitats, es varen construir els primers aeròdroms particulars per a l'ús dels primers aeroclubs, escoles i companyies aèries d'aviació.

2. El protagonisme dels poders públics: la fase de construcció dels primers aeròdroms i la fase d'ampliació i consolidació dels aeroports

2.1. Els aeroports en la fase de desenvolupament del transport aeri

El desenvolupament de la navegació aèria com a mitjà de transport obre una segona fase en l'evolució del transport aeri. Aquesta segona fase s'inicia cap a l'any 1919, que és quan tenen lloc els primers recorreguts en avió per a l'ús postal i s'assagen els primers vols per a mercaderies i viatgers.⁸

En aquesta època, i principalment arran de la Primera Guerra Mundial, els interessos militars varen donar un important impuls a la navegació aèria. Les bases aèries existents varen resultar insuficients i inadequades per als serveis de transport aeri (tot i que les línies aèries postals utilitzaven aquestes instal·lacions) i es va haver d'assumir la construcció dels primers aeroports pròpiament dits. En tot cas, malgrat el seu ús i destinació civil, en el període d'entreguerres, en tots els Estats europeus i per lògiques consideracions de defensa nacional, tots els aeroports varen quedar sota el control de les autoritats militars.⁹

D'aquesta època daten les primeres normes reguladores del transport aeri, que es caracteritzen per imposar a les aeronaus l'obligació d'aterrar en terrenys amb

7 W. Treibel, *Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen. Eine Dokumentation von 1909 bis 1989*, Bernard & Graefe, Bonn, 1992, p. 9.

8 A Espanya, la primera línia de transport aeri que va recórrer la península es va inaugurar el setembre de 1919 per iniciativa del francès Latécoère i tenia per finalitat la prestació del servei postal entre Toulouse i Casablanca. Vegeu F. Aranaz del Río, "El correo y los orígenes del transporte aéreo en España", a *Origen y desarrollo del transporte aéreo en España*, Fundación AENA, Madrid, 1998, p. 45 i ss.

9 J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico de los aeropuertos...*, op. cit., p. 21 i ss.

determinades condicions tècniques i que regulen també, per tant, els aeroports i les entitats encarregades de la seva gestió.¹⁰

En aquest sentit, el desenvolupament del transport aeri va comportar la construcció dels primers aeròdroms i aeroports, ja que aquestes infraestructures es varen fer necessàries des d'un punt de vista tècnic, però també des d'un punt de vista jurídic.¹¹ Va resultar evident que les explanades i prats que eren utilitzats com a terrenys d'aterratge en els moments experimentals de la navegació aèria no tenien les condicions tècniques adequades per al transport de persones i mercaderies. Per aquest motiu, entre els anys vint i trenta del segle passat es varen començar a construir els primers camps d'aterratge pròpiament dits, amb carreteres o zones d'aterratge, abalisaments, garatges i edificis d'administració i serveis.

El component tècnic i la vessant internacional dels aeroports i del transport aeri comporten que les dimensions dels camps de vols, o de les servituds de protecció de les zones colindants, hagin de ser les mateixes arreu del món. Per aquest motiu, es podria sostenir que aquesta primera època es tanca amb l'aprovació del Conveni de Chicago de 1944, que, a més ser el tractat que regula les relacions internacionals en matèria de sobirania aèria i els aspectes més rellevants del transport aeri, conté importantíssimes previsions sobre les característiques tècniques dels aeroports.

2.2. El creixement i la consolidació de les infraestructures aeroportuàries

La tercera fase de l'evolució que s'està exposant breument es podria situar entorn dels anys cinquanta i seixanta del segle passat. Fruit d'aquesta època, que es podria caracteritzar per la modernització dels aeroports, és la vigent Llei espanyola de navegació aèria de 21 de juliol de 1960. En efecte, a finals dels anys cinquanta, té lloc un ràpid creixement dels moviments d'aeronaus i passatgers, es

10 Dintre d'aquest període s'aprova la primera llei reguladora del transport aeri a Alemanya, la *Luftverkehrsgesetz* de 31 de gener de 1914 (en endavant, LuftVG). De totes maneres, la primera norma d'aquest país que contempla realment les necessitats del transport aeri de persones i mercaderies és la LuftVG d'1 d'agost de 1922. En el mateix període es va aprovar a Espanya el Decret Llei de 19 de juliol de 1927, sobre aeroports nacionals, que és l'antecedent immediat de l'encara vigent Llei d'aeroports de 2 de novembre de 1940.

11 Vegeu, per exemple, els comentaris a l'obligació jurídica d'aterrar en un aeroport contingudes a la LuftVG de 1922 a T. Bredow i F. Müller, *Das Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922*, Heymanns, Berlín, 1922.

comencen a explotar els primers vols xàrter i les aeronaus tenen un volum de cabuda molt superior al conegut amb anterioritat. Això fa que es posin de manifest noves necessitats estructurals, derivades de l'augment de les dimensions de les aeronaus i de la seva major capacitat per fer vols cada vegada més llargs.

En aquest període, es varen modernitzar els aeroports, prenent la forma amb què avui es coneixen. Així, per exemple, va ser necessari augmentar les dimensions de les pistes d'aterratge i enlairament per fer-les més llargues, es varen introduir millores en els serveis d'assistència en terra i es va augmentar la capacitat dels edificis d'administració i serveis. Aquesta fase de reconstrucció i millora dels aeroports pròpiament dits va ser seguida a Alemanya per una segona fase, cap als anys seixanta i setanta, per fer-los encara més grans.¹²

En aquestes dues fases intermitges, de construcció i modernització dels aeroports, les infraestructures varen ser principalment construïdes, finançades, administrades i explotades pels poders públics. Al llarg del segle passat, el volum d'endeutament que suposava la construcció de les infraestructures aeroportuàries superava amb molt la capacitat econòmica dels inversors privats, que no s'hi sentien atrets a causa del llarg termini de recuperació de les seves inversions. Varen ser, doncs, els poders públics els que varen assumir el finançament dels aeroports, utilitzant per a la seva construcció l'instrumentari derivat de la seva consideració d'obra pública.¹³ També varen ser els poders públics els que, basant-se en la propietat de les infraestructures –com succeeix en el cas d'Alemanya– o en la invocació del domini públic i el servei públic com a títols d'intervenció –en el cas d'Espanya–, varen assumir la gestió dels aeroports. El que s'entén, però, en l'un i l'altre cas, per gestió dels aeroports és ben diferent.

En el cas d'Alemanya, les entitats públiques que varen finançar la construcció dels aeroports –normalment, les entitats locals i el *Land* en el qual s'ubica l'aeroport i, segons la seva importància estratègica, també el *Bund*– varen assumir tant la titularitat com l'administració i l'explotació econòmica de les infraestructures aeroportuàries. La vinculació entre propietat i gestió va comportar que cada aeroport fos gestionat per una entitat de naturalesa jurídica privada, integrada per les administracions públiques que havien finançat la seva construcció. Amb independència de les fluctuacions en els percentatges de participació en les entitats ges-

12 H. Delbanco, *Die Änderung von Verkehrsflughäfen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1998, p. 28 i ss.

13 Sobre el paper de l'obra pública en les infraestructures, vegeu R. Galán Vioque, *Obras públicas de interés general*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

tores dels aeroports, el que interessa destacar en aquests moments és que la gestió aeroportuària a Alemanya està estretament vinculada als aspectes econòmics i organitzatius d'aquestes infraestructures. A més, malgrat la indiscutible rellevància pública d'algunes de les funcions vinculades a la gestió aeroportuària, l'administració i explotació econòmica d'un aeroport es troba clarament diferenciada, tant a nivell conceptual com a nivell organitzatiu, de les funcions públiques pròpies de l'administració responsable de la navegació aèria i que exerceix també importants funcions vinculades a la seguretat dels aeroports.

En el nostre ordenament jurídic, en canvi, fins i tot en els casos en què els aeroports varen ser finançats parcialment amb fons provinents de les entitats locals, els aeroports varen adquirir la condició de béns de domini públic de titularitat estatal. La gestió d'aquestes infraestructures, en no poder-se derivar conceptualment de la titularitat –degut a la consideració tradicional del demani, que impedia l'explotació econòmica d'aquests béns–¹⁴ es va vincular implícitament a la prestació directa, per part de les administracions competents, del servei públic de transport aeri.¹⁵

En tot cas, la influència de la noció de servei públic en la concepció expansiva de la gestió aeroportuària en el nostre ordenament és clara. Fins que va tenir lloc el procés de liberalització del transport aeri, la gestió d'aquest servei públic comprenia, per una banda, i en termes molt generals, el servei de transport aeri pròpiament dit, prestat, exclusivament o principalment, per les companyies aèries de bandera de cada país i, per l'altra, els serveis aeroportuaris, gestionats per l'administració titular dels aeroports. Entre aquests serveis aeroportuaris, d'acord amb la legislació vigent, es poden distingir, entre d'altres, els serveis

14 La significació històrica de la titularitat dels béns de domini públic, vinculada a la protecció i manteniment d'importants recursos naturals –com les aigües o les costes–, va topar clarament amb les necessitats derivades del desenvolupament de les infraestructures públiques de caràcter demanial. El reconeixement de la possibilitat d'explotar econòmicament els béns de domini públic sorgeix gràcies a la vinculació entre la noció de servei públic i els béns que li serveixen de suport, en un procés encara no resolt de notable confusió entre els aspectes derivats de la titularitat dels béns demanials i la dels serveis públics vinculats a aquests. Sobre aquest tema: M. M. Darnaculleta Gardella, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*, Cedecs, Barcelona, 2000; y J. V. González García, *La titularidad de los bienes de dominio público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998.

15 Al meu entendre, aquesta és, clarament, la concepció que es troba implícita en les autolimitacions contingudes en alguns estatuts d'autonomia, que permetrien a certes comunitats autònomes assumir la gestió dels aeroports d'interès general ubicats en el seu territori, sempre que l'Estat no se'n reservi la gestió directa.

d'ajut a la navegació aèria, els serveis de seguretat, els serveis de suport a les aeronaus i passatgers, els serveis de manteniment i l'explotació econòmica de les instal·lacions aeroportuàries.¹⁶ L'extensió d'aquests serveis aeroportuaris dóna lloc a una noció difusa i extraordinàriament àmplia de la gestió aeroportuària, que no es pot confondre amb el concepte estricte emprat per la doctrina alemanya i que es refereix, principalment, a l'administració i l'explotació econòmica d'un aeroport.

3. El context actual de gestió de les noves ciutats-aeroport

Els moments actuals presenten unes característiques particulars que permeten parlar d'una quarta fase en l'evolució del transport aeri i de les infraestructures aeroportuàries. Arreu del món s'ha estès una xarxa d'aeroports, amb les condicions tècniques necessàries per a l'aterratge i enlairament d'aeronaus i amb els serveis adequats per servir a les necessitats del trànsit aeri –és a dir, a les necessitats de les companyies aèries i dels passatgers i les mercaderies que hi viatgen i s'hi transporten–. Aquestes infraestructures, però, han adquirit un grau de complexitat tal, des d'un punt de vista físic –i, per tant, també des d'un punt de vista tècnic, econòmic i organitzatiu–, que s'han convertit en centre d'atenció per si mateixes, al marge del servei de transport al qual serveixen. La liberalització del servei públic del transport aeri, amb la corresponent ruptura de la relació tradicional entre el servei de transport i la infraestructura que li serveix de base, ha intervingut també tant en l'augment de la importància dels aeroports com en llur complexitat.

Aquesta complexitat es reflecteix clarament en els nous reptes que ha d'afrontar la gestió aeroportuària en sentit estricte, que s'ha de centrar en la infraestructura i en la seva capacitat d'atracció i satisfacció de les necessitats dels seus usuaris –uns usuaris entre els quals cal comptar, juntament amb les companyies aèries i els passatgers, les empreses prestadores de serveis d'assistència en terra, els particulars que realitzen activitats econòmiques diverses en els aeroports i les autoritats públiques que presten, entre d'altres, els serveis de duana i seguretat–.

Els aeroports s'han convertit, doncs, en veritables infraestructures complexes, que no només serveixen de connexió amb altres infraestructures de transport,

16 En concret, aquesta classificació es troba al RD 2858/1981, de 27 de novembre, de qualificació dels aeroports d'interès general.

sinó que són també un important punt d'atracció i generació d'activitats econòmiques i empresarials diverses.¹⁷

Les infraestructures aeroportuàries prenen així individualitat pròpia i tendeixen a créixer i a expandir-se, no només per raons tècniques –per donar cabuda a avions de gran capacitat, per exemple–, sinó també per raons estructurals i econòmiques.

3.1. La transformació física, estructural i econòmica dels aeroports en ciutats-aeroport

La rellevància econòmica dels aeroports és cada vegada més notable. Els aeroports s'han convertit en grans proveïdors de llocs de treball i en zones d'activitat empresarial, com també en centres vitals de logística i distribució. Aquesta rellevància és indiscutible en els grans aeroports internacionals els quals, des d'un punt de vista estructural, es qualifiquen com a *ciutats-aeroport*.

Segons la doctrina, les denominades *ciutats-aeroport* es caracteritzen per ser, simultàniament: nodes d'un sistema de transport intermodal de passatgers i mercaderies; noves ciutats en miniatura, amb centres comercials, hotels i sales de conferències i un gran nombre d'activitats auxiliars més o menys relacionades amb l'aviació; ciutats en les quals no hi viu ningú, però que sofreixen grans problemes de congestió, soroll i contaminació; noves zones urbanitzades que s'estenen sense control per part de les autoritats urbanístiques; i dinàmics centres d'activitat econòmica i desenvolupament situats en el cor d'una xarxa d'enllaços d'alta velocitat amb altres centres.¹⁸

Originalment concebuts i construïts com a instal·lacions independents fora de les ciutats, avui els aeroports han estès extraordinàriament el seu radi d'influència i la seva extensió i, no obstant això, continuen presentant problemes de capacitat. En termes generals, les infraestructures aeroportuàries han arribat al seu límit màxim de creixement, principalment, per raons urbanístiques i ambientals. En alguns casos, els seus límits topen amb les zones urbanes, a les quals causen

17 S'ha destacat amb encert que els aeroports són infraestructures bàsiques per al desenvolupament econòmic de la regió en què s'ubiquen –per l'impacte econòmic que tenen en termes de creació de llocs de treball i de desenvolupament del turisme– i són també infraestructures necessàries per assolir els reptes de la globalització –per la repercussió dels vols intercontinentals directes en la ubicació de grans empreses multinacionals–. En aquest sentit: X. Fageda i G. Bel, *Aeroports i poder*, Edicions 62, Barcelona, 2007.

18 Michael i Mathis Güller, *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, op. cit., p. 7 i ss.

importants problemes de contaminació acústica; en d'altres, els aeroports limiten amb espais naturals, l'equilibri dels quals no pot seguir suportant la invasió contínua de les aeronaus. En un context de clara consciència social sobre els impactes ambientals dels aeroports, l'ampliació i la construcció de noves infraestructures aeroportuàries és problemàtica. Per aquest motiu, cal buscar solucions adequades a les necessitats de cada aeroport en concret.

En alguns casos, una bona solució pot consistir en la descongestió de les infraestructures aeroportuàries mitjançant la millora de les connexions amb altres infraestructures de transport terrestre; en d'altres, pot resultar més adient donar suport als serveis d'un aeroport amb aeroports propers que actuen de forma auxiliar, mitjançant la creació d'un sistema aeroportuari; i, finalment, en tots els casos, és possible introduir millores tècniques i organitzatives que permetin augmentar la capacitat d'atenció als usuaris dels aeroports. El que sembla clar és que, malgrat les limitacions ambientals i urbanístiques exposades, és necessari fer noves inversions estratègiques, mitjançant la construcció de nous aeroports i, fonamentalment, mitjançant l'augment de la capacitat i la millora dels serveis dels existents.¹⁹

En un context com l'exposat, però, cal valorar adequadament les necessitats de cada territori, tot distribuint racionalment la capacitat dels aeroports existents. En aquest punt, resulta indispensable la coordinació de les autoritats aeroportuàries amb les administracions públiques amb competències urbanístiques. Així mateix, la importància dels aeroports en el territori juga com un important argument en favor de la descentralització de la gestió aeroportuària. Aquesta descentralització, per tal de resultar racional, hauria de partir d'una correcta classificació de la importància de cadascun dels aeroports en el conjunt de les infraestructures de transport a nivell nacional, europeu i internacional. És evident que alguns aeroports ja són, i ho seran encara de forma més contundent, ciutats-aeroport, cridats a funcionar en la majoria dels casos com a aeroports *hub*, per la seva capacitat de coordinació i distribució de vols. Altres infraestructures aeroportuàries, en canvi, s'hauran d'especialitzar en algun tipus de transport aeri i, en funció de la seva ubicació territorial, podran servir també com a aeroports auxiliars. Aquestes diferències s'han de reflectir en el model de gestió de cadascun dels aeroports o sistemes aeroportuaris i en el repartiment de les funcions públiques relatives a aquestes infraestructures, sense que pugui mantenir-se per més

19 Un interessant tractament sobre aquests aspectes es pot trobar a H. Delbanco, *Die Änderung von Verkehrsflughäfen*, op. cit.

temps la classificació vigent de tots els aeroports espanyols com a aeroports d'interès general.

3.2. La transformació de la relació dels poders públics amb les infraestructures

Aquesta transformació física, estructural i econòmica dels aeroports es produeix, així mateix, en un context en el qual també ha canviat enormement la relació dels poders públics amb les infraestructures i els serveis bàsics per a la societat. Els serveis vinculats a les infraestructures públiques de transport han passat d'un entorn monopolístic a un entorn concurrencial, en una conjuntura marcada per la limitada capacitat d'inversió i endeutament dels poders públics i, més recentment, per la crisi econòmica. La nova relació dels poders públics amb les infraestructures aeroportuàries s'ha d'adaptar, respectivament: a les exigències derivades de la liberalització dels serveis vinculats als aeroports; a la creixent importància econòmica de les activitats complementàries relacionades amb la gestió aeroportuària; i al principi de col·laboració dels diversos nivells d'administració territorial i de la societat civil en el finançament de les infraestructures aeroportuàries. Tots aquests elements, estretament vinculats entre ells, posen de manifest la necessitat que la gestió aeroportuària es trobi funcionalment, econòmicament i territorialment descentralitzada.

Com és sobradament conegut, en els darrers anys, els aeroports s'han vist involucrats en un procés de liberalització dels serveis públics vinculats a aquestes infraestructures. Aquest procés ha afectat al servei públic de transport aeri i als serveis d'assistència en terra de les aeronaus, sense que s'hagi produït la deguda separació organitzativa entre les funcions d'autoritat relacionades amb els uns i els altres. Malgrat les resistències ofertes per AENA, ja no és possible mantenir una única estructura pública que assumeixi, simultàniament, funcions vinculades a la gestió econòmica i funcions d'autoritat en l'àmbit del servei públic de transport aeri i dels serveis vinculats a la gestió aeroportuària en sentit estricte. Cal que, en l'organització de l'administració aeronàutica, es reflecteixi una separació més clara entre les funcions vinculades al transport i la navegació aèria i les funcions relatives a les infraestructures aeroportuàries i, en cadascun d'aquests àmbits, se separin adequadament les activitats prestacionals de les funcions d'autoritat.

En l'àmbit propi de la navegació, la liberalització del servei de transport aeri i la pèrdua del monopoli de què havien gaudit les companyies de bandera –Iberia a Espanya o Lufthansa a Alemanya– comporta la necessitat que l'administració estableixi una nova regulació d'aquests serveis i s'encarregui de vetllar, com a

entitat reguladora, pel manteniment de la competència i la qualitat de la prestació dels serveis de transport aeri.²⁰ Aquests aspectes s'han de distingir adequadament dels relacionats amb la gestió aeroportuària.

La descentralització funcional no s'ha d'aturar, però, en la ja tradicional delimitació entre l'àmbit propi de la navegació aèria i l'àmbit estrictament aeroportuari. Dins l'àmbit aeroportuari, cal distingir, així mateix, l'activitat purament gestora –administració ordinària i explotació econòmica– de les funcions d'autoritat –garantia de la igualtat i la continuïtat en la prestació dels serveis aeroportuaris–. Al seu torn, aquestes activitats i funcions, que formarien part de la gestió aeroportuària en sentit estRICTE, s'han de distingir, de la resta de funcions públiques pròpies de la gestió aeroportuària en sentit ampli –funcions, en aquest cas, vinculades, principalment, a la seguretat i a l'ordenació dels aeroports–.

En aquesta reordenació de la gestió aeroportuària, es deixen veure clarament les conseqüències derivades de la liberalització dels denominats serveis d'assistència en terra.²¹ Aquest procés de liberalització, entre moltes altres conseqüències, comporta, com ja s'ha dit, la necessitat de separar adequadament les activitats econòmiques de les funcions d'autoritat vinculades als serveis d'assistència en terra, però també comporta un notable augment i diversificació del nombre d'actors que interactuen en un aeroport, que incrementa la complexitat organitzativa d'aquestes infraestructures i al mateix temps, fa créixer enormement les possibilitats de negoci en la gestió d'aquests béns.²² La possibilitat d'obtenir

20 Els aspectes relatius al transport i la navegació aèria no formen part de l'objecte d'aquest estudi, tot i haver tingut una influència més que notable en la realitat aeroportuària. Entre l'extensa bibliografia existent sobre la liberalització del transport aeri es poden consultar: M. Caballero Clavijo, "El regimen jurídico del transporte aéreo (I-II)", *Noticias CEE*, núm. 59-60, 1989-1990; H. Gröner (Hrsg.), *Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr*, Duncker & Humblot, Berlín, 1989; M. Hammes, *Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr in den Europäischen Gemeinschaften*, Universität Mainz, Mainz, 1982; S. Rodríguez-Campos González, *La liberalización del transporte aéreo: alcance y régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2005; y S. Schmitt, *Wettbewerb und Effizienz im Luftverkehr*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003. En tot cas, l'obra més clarificadora sobre aquest tema és la de M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, *op. cit.*

21 Sobre la liberalització dels serveis d'assistència en terra i les transformacions que comporta en l'àmbit de la gestió aeroportuària, vegeu: A. Einem, *Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen in Europa*, Lang, Frankfurt del Main/Berlín, 2000; i M.V. Petit Lavall, "Liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea: los servicios de asistencia en tierra (*handling*)", *Revista General de Derecho*, núm. 639, 1997, p. 14.161-14.177.

22 Per entendre el funcionament de l'economia del transport aeri i dels aeroports, les estratègies de les companyies aèries i dels múltiples actors i organitzacions, públics i privats, que incideixen en el complex entorn d'una infraestructura aeroportuària, resulta especialment aclaridor el treball de W. Pompl, *Luftverkehr. Eine ökonomische und politische Einführung*, Springer, Berlín, 2007.

un rendiment econòmic important amb la gestió d'un aeroport i de poder invertir aquest rendiment en la millora de la infraestructura ha fomentat, en tots els models de dret comparat, una gestió descentralitzada i competitiva entre aeroports. Juntament amb la descentralització funcional s'imposa, doncs, la descentralització econòmica de la gestió aeroportuària.

Són, principalment, raons de tipus econòmic les que fomenten que cada aeroport sigui gestionat de forma independent i no integrada amb la resta d'aeroports.²³ Com ja s'ha exposat amb anterioritat, tradicionalment, per raons de tipus econòmic –derivades de la falta de capacitat dels inversors privats–, però també per raons tècniques i d'estratègia militar, els aeroports varen ser controlats i gestionats de forma pública i centralitzada per l'Estat. En l'actualitat, la major capacitat d'inversió privada i les limitacions financeres dels poders públics han de donar lloc a importants canvis en aquest panorama. En concret, aquest context, juntament amb la creixent rellevància de les activitats econòmiques dels aeroports, ve acompanyat, arreu del món, d'importants canvis en la forma tradicional de finançament, construcció i gestió de les infraestructures aeroportuàries. I aquests canvis es caracteritzen per potenciar una gestió autònoma, descentralitzada i participada dels aeroports.²⁴ Aquesta nova forma de gestió, a banda de recolzar-se sobre els arguments econòmics exposats, és coherent amb la complexitat que han adquirit les infraestructures aeroportuàries, que necessiten un tractament individualitzat en funció de les necessitats del territori en el qual s'ubiquen i de la seva importància relativa en la xarxa d'aeroports internacionals.

La descentralització econòmica, juntament amb la descentralització territorial de la gestió aeroportuària en sentit estricte i la privatització parcial de les activitats complementàries, s'ofereixen com les respostes més coherents al nou context de gestió de les infraestructures aeroportuàries. Més en concret, en un moment de limitada capacitat d'inversió pública, en què cal solventar el problema relatiu a l'aportació dels recursos econòmics necessaris per afrontar les inversions que requereixen els aeroports, cal fomentar la participació econòmica de totes les entitats territorials afectades per la infraestructura i, naturalment, la participació econòmica d'inversors privats.²⁵

23 Per tots, vegeu: X. Fageda i G. Bel, *Aeroports i poder*, op. cit.

24 En concret, sobre les transformacions que afecten als aspectes relatius a la gestió dels aeroports, vegeu R. Doganis, *La empresa aeroportuària*, AENA, Madrid, 1995.

25 Sobre aquest aspecte, vegeu Ariño & Almoguera Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Redeti/Montecorvo, Madrid, 2001; i A. Ruiz Ojeda, *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos*, Madrid, 1999.

Tant les transformacions que ja han estat materialitzades com les que caldria abordar, no venen acompanyades encara, però, d'un context jurídic que afavoreixi la implantació dels canvis esmentats. Aquesta falta de consonància entre l'ordenament vigent i la realitat sobre la qual s'apliquen les normes jurídiques és, evidentment, criticable. Això no obstant, no està de més tenir en compte la gran complexitat del règim jurídic dels aeroports, que es caracteritza per l'existència d'una gran pluralitat i diversitat de fonts, que limiten i dificulten en gran manera la tasca del legislador. La consideració d'aquest aspecte comporta que, paral·lelament a la complexitat física dels aeroports, es tinguin en compte també els elements que incideixen en la complexitat jurídica de les infraestructures aeroportuàries.

La complexitat jurídica de les infraestructures aeroportuàries: algunes particularitats del sistema de fonts del dret aeronàutic

El règim jurídic dels aeroports ve determinat per una gran pluralitat de normes d'origen temporal i d'abast territorial molt diversos. Habitualment, i com a conseqüència de la tradicional dependència dels aeroports respecte de la navegació i el transport aeri, la doctrina afronta l'exposició del règim jurídic dels aeroports com un apartat dins dels diversos aspectes relatius al denominat *dret aeronàutic*.²⁶ D'aquesta manera, en els tractats i obres generals s'acostuma a trobar un epígraf específic relatiu a les denominades *fonts del dret aeronàutic*.²⁷

En aquest treball no es pretén fer una exposició paral·lela de les fonts reguladores dels aeroports –que tampoc no presenten cap particularitat respecte al sistema general de fonts–, sinó que es destacaran només alguns dels aspectes que cal tenir en compte per copsar l'especial complexitat de qualsevol modificació que pretengui transformar el règim jurídic vigent de les infraestructures aeroportuàries.

26 Així, per exemple: F. N. Videla Escalada, *El derecho aeronáutico, rama autónoma de las ciencias jurídicas*, Víctor P. de Zavalla, Buenos Aires, 1948; L. Tapia Salinas, *Derecho Aeronáutico*, Bosch, Madrid, 1993; J. D. Parada Vázquez, *La relación jurídica aeronáutica*, Cedecs, Barcelona, 1998; i I. Arroyo Martínez, *Curso de Derecho Aéreo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

27 Així: M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, *op. cit.*, p. 159-187; F. Sanz Gandasegui, "Las fuentes del derecho aeronáutico español", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson-Civitas/Aranzadi, Navarra, 2005, p. 175-199; o W. Schwenk i E. Giemulla, *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, *op. cit.*, p. 9-40, dedicades a les "Rechtsquellen des Luftverkehrsrechts".

1. El protagonisme de normes que no recullen la realitat aeroportuària vigent

El primer aspecte que cal destacar en aquest punt és que les normes estatals que fixen de forma primària el règim jurídic dels aeroports són normes desfasades, en el seu origen i en la seva concepció. Es tracta de normes gestades i aprovades en unes fases de l'evolució històrica dels aeroports totalment superades, de clara dependència de les infraestructures aeroportuàries respecte al transport aeri.

A Alemanya, la norma de capçalera en matèria aeroportuària és la Llei de transport aeri, la *Luftverkehrsgesetz* d'1 d'agost de 1922 (en endavant, LuftVG), que ha anat adaptant els seus preceptes a les noves exigències de les infraestructures aeroportuàries arran de les seves successives modificacions. La versió vigent d'aquesta llei ve determinada per la seva darrera modificació, que va tenir lloc el 10 de maig de 2007.²⁸ A Espanya, els aeroports es troben regulats en la Llei de 2 de novembre de 1940, per la qual es modifica el Decret Llei de 19 de juliol de 1927, referent als aeroports nacionals. De totes maneres, diversos aspectes rellevants del règim jurídic dels aeroports es troben en la Llei de navegació aèria de 21 de juliol de 1960 i, amb una concepció molt més novedosa, en la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria.

En tot cas, almenys pel que fa al cas espanyol, es troba a faltar una llei general d'aeroports que reculli els aspectes més rellevants de l'extraordinària evolució que han sofert les infraestructures aeroportuàries i les seves formes de gestió. Si bé és cert que en els últims anys s'han aprovat algunes normes molt rellevants en aquesta matèria,²⁹ no deixa de sorprendre que les normes de capçalera d'un sector caracteritzat per la rapidesa dels avenços tècnics siguin dues lleis estatals preconstitucionals³⁰ i un reglament que té per finalitat regular el règim jurídic de l'entitat gestora dels aeroports.³¹ Aquest panorama, a més de la seva falta de

28 *Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698) geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986).*

29 Vegeu: la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria; el Reial decret 1257/2003, de 3 d'octubre, pel qual es regulen els procediments per a la introducció de restriccions operatives relacionades amb el soroll en aeroports; el Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, sobre l'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, en execució del que disposa l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social; i el Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris d'assistència en terra.

30 Llei de 2 de novembre de 1940, per la qual es modifica el Decret Llei de 19 de juliol de 1927 referent a aeroports; i Llei 48/1960, de 21 de juliol, sobre navegació aèria.

sincronia amb la realitat, dóna com a resultat l'existència d'una nodrida regulació d'alguns dels aspectes relacionats amb els aeroports i la desatenció normativa de molts altres.

2. Limitacions derivades de normes de la comunitat internacional i de la Unió Europea

Un segon aspecte que cal prendre en consideració és la marcada incidència de les normes derivades de la comunitat internacional i de la Unió Europea en la determinació del règim jurídic dels aeroports. Aquesta incidència, si bé és predicable de la regulació de molts sectors d'activitat, es fa especialment palesa en una matèria que té incomptables repercussions en el pla internacional. La projecció internacional de les infraestructures aeroportuàries, explica que siguin objecte d'atenció per part de tractats i convenis internacionals³² i per part de normes de dret comunitari.³³ En la seva majoria, no obstant això, les normes d'àmbit supraestatal no tenen per objecte directe la regulació dels aeroports, sinó que incideixen indirectament en el seu règim jurídic, ja que regulen aspectes relacionats amb la seguretat, la navegació o el transport aeri.³⁴ Hi ha, però, com a mínim tres aspectes que són extraordinàriament rellevants en la determinació del règim jurídic dels aeroports que venen marcats per normes d'origen comunitari i internacional. És important retenir aquests aspectes perquè suposen clares limitacions al legislador estatal a l'hora d'establir el règim jurídic de les infraestructures aeroportuàries i afecten directament a la configuració física i a la forma de gestió dels aeroports.

31 Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova l'estatut de l'ens públic Aeroports Espanyols i Navegació Aèria.

32 Vegeu els articles 68 i següents, com també els annexos del Conveni de Chicago sobre aviació civil Internacional, de 7 de desembre de 1944, incorporat al nostre ordenament mitjançant el Protocol de 24 de setembre de 1968.

33 Sens dubte, la norma comunitària que major repercussió directa ha tingut sobre els aeroports, per afectar als serveis que es presten en les seves instal·lacions, és la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat d'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat.

34 Així, entre moltes altres, poden citar-se el Conveni Internacional de Cooperació relatiu a la Seguretat de la navegació aèria Eurocontrol, signat a Brussel·les de 13 de desembre de 1960; l'Instrument de Ratificació del Conveni per a la unificació de certes regles per al transport aeri internacional, aprovat a Montreal el 28 de maig de 1999; el Tractat de 24 de març de 1992 sobre Règim de Cels Oberts, aprovat a Hèlsinki; o la relació de Reglaments comunitaris de liberalització del transport aeri, que inclouen el Reglament (CEE) núm. 294/91 del Consell, de 4 de febrer de 1991, relatiu al funcionament dels serveis aeris de càrrega entre estats membres; el Reglament (CEE) núm. 2409/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, sobre tarifes i nòlits dels serveis aeris; i el Reglament (CEE) núm. 2408/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, relatiu a l'accés de les companyies aèries de la Comunitat a les rutes aèries intracomunitàries.

En concret, es tracta de les previsions relatives a les característiques físiques i tècniques dels aeroports, el règim de prestació dels serveis d'assistència en terra i el règim d'utilització temporal dels aeroports (*slots*).

2.1. La incidència del Conveni de Chicago en la configuració física dels aeroports

La norma internacional de referència en matèria aeronàutica és el Conveni sobre l'aviació civil internacional, de 7 de desembre de 1944, aprovat a Chicago i conegut per aquest motiu com a Conveni de Chicago. Aquest Conveni conté determinacions extraordinàriament rellevants sobre el trànsit i la navegació aèria, les aeronaus i les seves operacions, els serveis meteorològics, les telecomunicacions i la seguretat aèria. És rellevant destacar també que d'aquest Conveni en va sorgir l'Organització de l'Aviació Civil Internacional (OACI), que és un organisme internacional permanent amb funcions institucionals, consultives i d'harmonització tècnica.

Un dels objectius del Conveni de Chicago, segons disposa l'article 37 d'aquest tractat, era el d'assolir el major grau possible d'uniformitat en les reglamentacions, normes, procediments i organitzacions relatius a la navegació aèria. Amb aquesta finalitat es va encomanar a l'OACI, entre altres funcions, l'establiment de les normes tècniques necessàries per garantir la seguretat, l'eficiència i la regularitat del transport aeri. A les normes i mètodes recomanats per l'OACI, que posteriorment es converteixen en annexos al Conveni de Chicago, se'ls coneix internacionalment com a SARP (*Standards and Recommended Practices*).

Les normes recomanades per l'OACI, les SARP, són normes de caràcter voluntari, que es converteixen en vinculants quan els estats membres de l'OACI, d'acord amb les obligacions assumides amb aquesta organització, les incorporen en els seus ordenaments nacionals. Aquesta incorporació es produeix, normalment, mitjançant la tècnica de la remissió, de manera que, en molts casos, el contingut concret de les SARP no és objecte de publicació oficial. A més, en la mesura que aquestes normes estan sotmeses a una revisió i actualització permanent, la seva no incorporació per part dels estats ha portat a plantejar la seva eventual eficàcia directa.³⁵ Sense ànim d'entrar en aquest aspecte, el que resulta clar és que la doc-

35 La doctrina sosté de forma majoritària que el annexos tenen per als estats la mateixa eficàcia vinculant que el Conveni del qual deriven. Però, evidentment, es dubta de la seva eficàcia en el cas que no existeixi cap acte previ de transposició o publicació en l'ordenament intern. Tot i les diferències que

trina sosté de forma majoritària que el annexos tenen la mateixa eficàcia vinculant per als estats que el Conveni del qual deriven. Hi ha diversos annexos que tenen una incidència col·lateral en el règim jurídic dels aeroports, com l'annex 17, relatiu a la seguretat, o l'annex 16, que conté diverses previsions relacionades amb la protecció del medi ambient i la prevenció i control de la contaminació acústica; però n'hi ha un en concret, l'annex 14, que és determinant en la configuració física i tècnica dels aeroports.

L'annex 14 del Conveni de Chicago regula amb un elevat grau de detall tots els aspectes relatius a les característiques tècniques dels aeròdroms i les seves servituds de seguretat, els camps de vols, les pistes de rodatge i les pistes d'enlairament i aterratge. Estableix les dimensions i les formes de construcció d'aquests elements dels aeroports, en funció del volum i la tipologia del trànsit al qual serveixen. Com posa de relleu Marcos Gómez Puente, la varietat de temes que tracta i el detall de la seva regulació és realment destacable.³⁶ El seu contingut inclou des de la regulació general de la planificació dels aeroports fins a detalls tant mínims com el temps que han de tardar en entrar en servei les fonts d'energia secundàries d'energia elèctrica; des d'aspectes d'enginyeria civil fins a la il·luminació; des de la provisió dels més moderns equips de salvament i extinció d'incendis fins als requisits més senzills per reduir el perill que representen les aus en els aeroports.

Aquest grau de detall respecte als aspectes tècnics deixa, evidentment, un escàs marge de configuració al legislador estatal i, destacadament, a l'administració competent per a l'elaboració i aprovació del planejament aeroportuari. El contingut dels plans aeroportuaris ve així, en els grans apartats i en els aspectes tècnics, clarament predeterminat per la normativa d'origen internacional.

2.2. La incidència del dret comunitari en el règim dels serveis d'assistència en terra

L'impacte més destacable del dret comunitari en els aeroports deriva, com és sobradament conegut, dels efectes indirectes que té la normativa comunità-

existeixen entre l'OACI i les institucions de la Unió Europea, algun autor ha proposat utilitzar el principi d'eficàcia vertical ascendent vigent en el dret comunitari per als annexos de l'OACI, ja que permet als particulars invocar al seu favor l'eficàcia normativa de les directives comunitàries en el cas que l'Estat no les hagi transposat en el termini establert. En aquest sentit es pronuncia J. López Quiroga, "La investigación tècnica de accidentes e incidentes de aviación", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, op.cit., p. 584.

36 M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, op. cit., p. 170.

ria relativa al transport aeri, a través dels diversos paquets de mesures liberalitzadores.³⁷

És evident que l'obertura del transport aeri a la competència ha donat lloc a una veritable revolució en l'àmbit de les companyies aèries, que ha transformat el context en què es mouen els gestors dels aeroports. Però, encara que menys conegut, el que ha tingut una incidència directa en els aeroports ha estat la liberalització del *handling* o serveis d'assistència en terra.

Efectivament, en els aeroports s'hi porten a terme un gran nombre d'activitats i serveis destinats als usuaris i, en particular, a les companyies aèries, que són indispensables per al bon funcionament de les infraestructures aeroportuàries. Aquests serveis inclouen una llarga relació d'activitats, entre les quals destaquen, només a títol d'exemple: les operacions efectuades a les pistes –que inclouen la càrrega i descàrrega de les aeronaus, el proveïment de carburant i oli, la maniobra de *fingers*, les escales mòbils, els vehicles de pista, el lliurament a la tripulació de tots els documents i informacions necessàries per al vol, l'adopció de les mesures de seguretat necessàries i les operacions tècniques prèvies al vol–; el conjunt de serveis relacionats amb l'atenció als passatgers –que inclou la venda de bitllets, la facturació, l'embarcament, els diversos serveis d'atenció i informació als passatgers i els serveis de recollida de l'equipatge i el correu–; i el conjunt de serveis que permeten la restauració (càtering) en el vol –que inclou la preparació, emmagatzematge, lliurament i conservació dels aliments i begudes–.

Els serveis d'assistència en terra, en la major part dels estats membres de la Unió Europea, normalment han estat prestats, o bé directament per l'entitat gestora dels aeroports, o bé de forma indirecta, mitjançant concessió administrativa, per part d'un sol concessionari en règim de monopoli. Aquesta forma d'organització

37 El primer paquet es va iniciar amb la Directiva 87/601 del Consell sobre tarifes per al transport aeri regular entre els estats membres. Aquest paquet es compon de diverses directives i reglaments centrats, fonamentalment, en la política tarifària. El segon paquet comença amb el Reglament 2343/90 del Consell i té com a principal objecte la concessió de llicències, el trànsit i cabotatge, la planificació del transport aeri i les infraestructures aeroportuàries. Finalment, el tercer paquet s'inicia amb el Reglament 2407/92 i regula diversos aspectes sobre normes de competència o sobre l'aplicació d'acords i pràctiques concertades en el sector del transport aeri. Sobre aquest tema, a més de la bibliografia citada a la nota 20 d'aquest treball, podeu veure: T. Vázquez Lepinete, "La desregulación del transporte aéreo", *Revista General del Derecho*, núm. 583, 1993, p. 3.641 i ss.; P. Tena López, "Nueva normativa de transporte aéreo en la CEE", *Revista del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones*, 1988/32, p. 43 i ss.; i E. Mapelli, "La Comunidad Europea y el Transporte Aéreo", *Revista General del Derecho*, núm. 585, 1993, p. 6.103 i ss.

del *handling* podia comportar importants distorsions en el règim de lliure competència previst per al transport aeri, ja que es tracta d'un servei que influeix notablement en la programació dels vols. Per aquest motiu, la Unió Europea va aprovar la Directiva 96/67/CE, del Consell, relativa a l'accés al mercat de l'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat.³⁸

La Directiva comunitària té per finalitat introduir una competència efectiva en el sector i, per aconseguir-ho, obliga els estats membres a adoptar les mesures necessàries per garantir el lliure accés al mercat de la prestació per tercers dels serveis d'assistència en terra (article 6) i el lliure accés al mercat de l'autoassistència en terra (article 7). En ambdós casos –tant en el cas de l'autoassistència com en el de la prestació de serveis a tercers–, la Directiva considera justificada la imposició de limitacions en el nombre d'operadors, en funció del tipus de serveis, les condicions de seguretat o la capacitat i l'espai disponible. En tot cas, però, aquestes limitacions han de respondre a criteris objectius, transparents i no discriminatoris i s'han de revisar periòdicament.³⁹

Entre les previsions d'aquesta Directiva interessa destacar aquí els efectes sobre l'organització de l'entitat encarregada de l'administració i explotació de l'aeroport, que rep la denominació d'*entitat gestora*.

La Directiva defineix l'entitat gestora d'un aeroport en el seu article 2.c com aquella entitat que, conjuntament o no amb altres activitats, i en virtut de les disposicions legals o reglamentàries nacionals, tingui per missió l'administració i gestió de les infraestructures aeroportuàries i la coordinació i control de les activitats dels diversos operadors presents en un aeroport o sistema aeroportuari. D'aquesta defi-

38 Aquesta Directiva ha estat incorporada al nostre ordenament jurídic mitjançant el Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris d'assistència en terra; la incorporació a l'ordenament jurídic alemany ha tingut lloc a través de la *Gesetz über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen* de 11 de novembre de 1997, publicada al BGBl. I S. 2694, desenvolupada reglamentàriament pel *Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen und zur Änderung weiterer luftrechtlicher Vorschriften*, de 10 de desembre de 1997, publicat al BGBl. I S. 2885.

39 Una exposició sistemàtica sobre el contingut i les conseqüències d'aquesta regulació es pot consultar a: A. Einem, *Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste...*, *op. cit.*; M.V. Petit Lavall, "Liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea...", *op. cit.*; i N. Nolte, *Deregulierung von Monopolen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Zur Bedeutung des Art. 86 Abs. 2 EGV insbesondere in den Bereichen der Elektrizitätswirtschaft, der Bodendienstleistungen auf Flughäfen und der Abfallwirtschaft*, Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt del Main/Berlín/Berna/Brussel·les/Nova York/Oxford/Viena, 2004.

nició convé destacar-ne dos aspectes. En primer lloc, el dret comunitari considera que, com a regla general, cada aeroport té una entitat gestora pròpia –aquesta regla només s’exceptiona quan s’ha constituït un sistema aeroportuari–.⁴⁰ En segon lloc, d’acord amb el dret comunitari, l’entitat gestora d’un aeroport s’encarrega, principalment, de l’administració ordinària i l’explotació econòmica de l’aeroport, és a dir, de la gestió en sentit estRICTE de les infraestructures aeroportuàries.

En concret, segons la Directiva 96/67/CE, l’entitat gestora ha de garantir el lliure accés dels operadors a les instal·lacions aeroportuàries en condicions d’igualtat i els ha de procurar l’espai necessari per al desenvolupament de la seva activitat, i, a canvi, els pot exigir una remuneració. Els operadors poden ser, o bé les empreses especialitzades que presten el serveis d’assistència en terra, o bé les pròpies companyies aèries, en règim d’autoassistència. Ara bé, no s’exclou que la mateixa entitat gestora de l’aeroport pugui concórrer també amb els operadors en la prestació d’aquests serveis. En aquest cas, però, per tal d’evitar la competència deslleial amb els altres agents de *handling*, s’exigeix una estricta separació comptable de les activitats prestacionals de l’entitat gestora i les activitats de gestió (art. 4).

En fi, aquestes activitats prestacionals i de gestió, se separen clarament de les activitats de control i regulació, que han de ser portades a terme per part d’una autoritat independent. Aquesta “*autoritat pública independent de l’entitat gestora de l’aeroport*” és l’encarregada d’atorgar l’autorització que habilita les empreses que vulguin operar en el sector del *handling*, els pot exigir el compliment de normes i condicions específiques per al bon funcionament de l’aeroport i s’ha d’encarregar també d’exercir el control i les funcions de regulació d’aquest sector (art. 14).

La normativa comunitària estableix, doncs, per una banda, una clara distinció entre les activitats econòmiques i prestacionals que tenen lloc en el recinte aeroportuari i les funcions pròpies de l’entitat gestora dels aeroports, i, per altra banda, distingeix també les funcions de l’entitat gestora de les de l’autoritat aeroportuària, que ha de ser una autoritat independent amb funcions reguladores. Aquestes previsions han de ser necessàriament tingudes en compte pel legislador estatal en el moment de dissenyar un nou model de gestió aeroportuària i, en concret, en configurar l’organització i les funcions de l’entitat gestora dels aeroports.⁴¹ En concret, cal distingir orgànica i funcionalment les activitats de la gestió aeropor-

40 Aprofundeix adequadament en aquest aspecte J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico...*, op. cit., p. 32 i ss.

41 Sobre aquest tema vegeu: J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico...*, op. cit., p. 92 i ss.

tuària en sentit estricte de les de la gestió aeroportuària en sentit ampli i, dins la gestió en sentit estricte, cal respectar les previsions organitzatives de la normativa comunitària relativa als serveis d'assistència en terra.

2.3. La incidència de l'autoregulació internacional en el règim jurídic dels *slots*

Els *slots*, o franges horàries, són les fraccions horàries previstes per a la sortida o arribada d'una aeronau en un determinat aeroport. En els aeroports que tenen un volum més elevat de trànsit i, més en concret, en els aeroports saturats o congestionats en els quals la demanda supera la capacitat existent, els *slots* han de ser assignats per un coordinador aeroportuari que concreti els dies i les hores en què s'autoritza a una companyia a realitzar la seva activitat comercial.

En aquest sentit, no es pot confondre aquest *slot* comercial, que només s'exigeix en els aeroports coordinats, del denominat *slot* circulatori o aeronàutic, relatiu a la seguretat i control del flux d'aeronaus i que s'exigeix en tot cas per a cada moviment de les aeronaus.

El règim jurídic dels *slots* és realment complex i en l'actualitat es troba regulat pel Reglament CEE 95/1993, de 18 de gener, sobre normes comunes per a l'assignació de franges horàries en els aeroports comunitaris, que ha estat ja modificat pels Reglaments CE 894/2002, de 27 de maig, 1554/2003, de 22 de juliol i 793/2004, de 21 d'abril. No obstant això, el seu origen material o real es deu a l'activitat d'autoregulació de l'Associació Internacional de Transport Aeri (International Air Transport Association, més coneguda com IATA, per les seves sigles en anglès).⁴²

La IATA agrupa les principals companyies aèries del món i es va crear inicialment per tal d'optimitzar la utilització dels aeroports mitjançant una programació voluntària, acordada per les companyies, sobre les franges horàries previstes per a la realització de les seves activitats comercials. L'activitat d'aquesta organització es va anar formalitzant a mesura que s'ampliaven els seus objectius, fins que es va establir una obligació de coordinació a nivell internacional per a la utilització temporal dels aeroports, en el cas que presentin dificultats per atendre tota la demanda que generen. L'autoregulació de la IATA és la que ha determinat, doncs,

42 Sobre l'autoregulació vegeu: J. Esteve Pardo, *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Navarra, 2002; i M. M. Darnaculleta i Gardella, *Autorregulación y Derecho Público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2005.

l'existència d'aeroports coordinats, les normes de coordinació i de repartiment dels *slots*, com també les funcions i característiques de la figura del coordinador.⁴³

Totes aquestes normes derivades de l'autoregulació tenen conseqüències molt rellevants en les funcions de les entitats gestores dels aeroports, ja que aquestes no són completament lliures en la determinació del règim d'ús de les instal·lacions aeroportuàries. En els aeroports coordinats, cal preveure la figura d'un facilitador o coordinador horari, que pot ser el mateix per a diversos aeroports, i que és l'encarregat de proposar i concedir el repartiment o assignació de franges disponibles. La rellevància i significació de les funcions del coordinador, juntament amb els requisits tècnics que se li exigeixen, semblen aconsellar una separació entre aquesta figura i la del gestor de l'aeroport. Aquesta separació és més necessària encara si es té en compte que el coordinador, tot i que en certa manera administra la utilització temporal de les instal·lacions aeroportuàries, exerceix en realitat veritables funcions d'autoritat.⁴⁴

No procedeix, en aquest punt, aprofundir sobre la figura del coordinador aeroportuari ni sobre el complex règim jurídic de l'assignació dels *slots*. Cal tenir present, però, en tot cas, que aquests aspectes venen determinats pel dret comunitari i per l'autoregulació internacional, deixant un escàs marge d'actuació al legislador estatal.

En conjunt, el que interessava posar de manifest en aquests apartats és la rellevància que tenen les limitacions que imposen la comunitat internacional i la Unió Europea en el règim jurídic dels aeroports i, en especial, en la seva configuració física i en la determinació del seu règim de gestió. Aquesta rellevància es fa especialment palesa quan es constata que la doctrina considera el repartiment dels *slots* i les mesures reguladores dels serveis d'assistència en terra com els dos elements de la gestió aeroportuària més importants per tal de garantir que les companyies aèries accedeixin als aeroports sense discriminacions i en condicions de lleialtat.⁴⁵

43 Una exposició excel·lent sobre l'evolució històrica i el règim jurídic de l'assignació de franges horàries es pot veure a M. Gómez Puente, "La coordinación aeroportuaria: naturaleza y régimen jurídico de las franjas horarias (*slots*)", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, op. cit., p. 433-504.

44 Sobre la consideració de les funcions del coordinador com a funcions públiques o d'autoritat, vegeu: J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico...*, op.cit., p. 61 i ss; i K. Baumann, *Private Luftfahrtverwaltung: die Delegation hoheitlicher Befugnisse an Private und privatrechtsförmig organisierte Verwaltungsträger im deutschen Luftverkehrsrecht*, Carl Heymanns Verlag, Colònia/Berlín/Bonn/Munic, 2002, p. 363 i ss.

45 M. V. Petit Lavall, *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Tirant lo Blanch, València, 2000, p. 89 i ss.

3. El protagonisme de la tècnica en la complexitat del sistema de fonts

La complexitat jurídica dels aeroports, derivada de la difícil articulació de les fonts estatals amb les fonts comunitàries i internacionals, es veu agreujada pel paper de l'autoregulació. En l'apartat precedent, s'ha fet menció a la incidència de l'autoregulació en la determinació del règim jurídic dels *slots*. Però la importància de l'autoregulació en el règim jurídic dels aeroports es troba especialment present, com en molts altres sectors, en la determinació dels aspectes tècnics vinculats a la seguretat dels aeroports i de la navegació aèria. Les especificacions i normes tècniques aprovades per les organitzacions internacionals especialitzades juguen un paper fonamental en el manteniment de la seguretat d'una activitat que presenta una enorme complexitat tècnica. En especial, cal destacar en aquest punt l'elevat component tècnic de les de les denominades SARP, que són les normes tècniques aprovades per l'OACI. El mateix es podria dir dels codis JAR (*Joint Aviation Requirements*) que són unes normes tècniques reconegudes en l'àmbit comunitari i aprovades per les Autoritats Aeronàutiques Conjunes (o JAA, que són les sigles en anglès de les Joint Aviation Authorities).

El marcat component tècnic dels aspectes vinculats a la seguretat dels aeroports i de la navegació aèria introdueix, doncs, un nou element de complexitat en el sistema de fonts i que té a veure amb el paper de les normes i reglamentacions tècniques dins l'ordenament jurídic.⁴⁶

Les normes tècniques, en sentit estricte, són regles tècniques aprovades per un organisme de normalització. Però també són normes tècniques, en sentit ampli, entre d'altres, les especificacions tècniques reconegudes, els protocols o manuals de bones pràctiques, i els estàndards o normes recomanades de caràcter tècnic aprovades per organismes internacionals.⁴⁷

La complexitat tècnica de moltes activitats econòmiques i la seva internacionalització fan que cada vegada sigui més freqüent l'existència de normes tècni-

46 Sobre aquest aspecte podeu veure: J. Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999, p. 168; V. Álvarez García, *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, València, 1999, p. 183 i ss.; i M. Tarrés Vives, *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, València, 2003.

47 Sobre la distinció entre normes tècniques en sentit estricte i en sentit ampli, vegeu M. M. Darnaculleta i Gardella, *Autorregulación y Derecho Público...*, *op. cit.*, p. 312 i ss.

ques –en sentit estricte i en sentit ampli– aprovades al marge dels òrgans i procediments constitucionalment establerts. Aquestes normes, evidentment, no tenen la consideració de normes jurídiques, ja que no existeix, amb caràcter general, una norma de reconeixement que els hi atribueixi aquest caràcter. Són normes de caràcter voluntari aprovades per organismes que no tenen atribuïda la *potestas normandi*.

Les SARP i els codis JAR són una manifestació més d'aquest tipus de normes tècniques, en sentit ampli. El cas és que, amb independència del seu valor jurídic, les SARP o els codis JAR, constitueixen la referència tècnica de major credibilitat per garantir l'adequació de les infraestructures aeroportuàries a les condicions tècniques de seguretat. Per aquest motiu, els poders públics, en comptes d'aprovar una normativa pròpia de seguretat dels aeroports, es remeten a les normes tècniques internacionals.

Aquesta remissió pot ser una remissió estàtica –en què una norma jurídica imposa el compliment d'una norma tècnica determinada– o una remissió dinàmica –quan la norma jurídica imposa el compliment d'una norma tècnica, en la seva versió actual i en totes les seves posteriors modificacions–.

La remissió estàtica resulta moltes vegades inoperant, ja que les normes tècniques s'adapten constantment als avenços científics i tècnics.⁴⁸ Però la remissió dinàmica és encara més problemàtica, perquè suposa, segons la doctrina més autoritzada, un supòsit il·legítim de delegació de funcions públiques.⁴⁹

En tot cas, el que resulta indiscutible és que la remissió a les SARP converteix aquestes normes en vinculants, malgrat la seva falta de publicitat.⁵⁰ D'aquesta manera, es constata que la complexitat tècnica de les infraestructures aeroportuàries agreuja la complexitat jurídica dels aeroports, introduint nous problemes encara sense resposta en el sistema de fonts del dret.

48 Vegeu J. Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y Derecho...*, *op. cit.*, p. 168.

49 J. Esteve Pardo, a *Técnica, riesgo y Derecho...*, *op. cit.*, p. 174, defensa que: “mediante la remisión dinámica el legislador realiza una delegación fáctica de su competencia normativa en un organismo privado al permitirle alterar el contenido normativo de un precepto legal”. Es tracta, segons aquest autor, d'una substitució de la potestat reglamentària no admissible constitucionalment.

50 Els problemes que planteja la falta de publicitat de les SARP els tracta amb més detall F. Sanz Gandasegui, “Las fuentes del derecho aeronáutico español”, *op. cit.*, p. 175 i ss.

2.

LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES ESPANYOLES



Els aeroports: unes infraestructures complexes de caràcter nodal

En les pàgines precedents s'ha posat de manifest, des de perspectives diverses, la transformació que han sofert els aeroports fins a adquirir la complexitat que els caracteritza avui en dia. En aquest capítol, es contrastaran amb detall les diferències i similituds entre la realitat actual de les infraestructures aeroportuàries i la seva consideració jurídica. En concret, i partint, en aquest cas, només de l'estudi dels aeroports i de la legislació espanyola, s'analitzaran les diverses normes jurídiques que ofereixen una aproximació al concepte d'aeroport i les seves classes, i s'oferirà també una descripció dels elements materials i immaterials de les infraestructures aeroportuàries. Aquesta anàlisi permet aprofundir en un altre aspecte relacionat amb la ja esmentada inadequació de la legislació espanyola en matèria d'aeroports a la realitat que regula. En aquest cas, es tracta de comprovar que les normes de capçalera en matèria aeroportuària parteixen d'un concepte d'aeroport que no s'ajusta a la complexitat d'aquestes infraestructures. Aquestes normes conviuen, això no obstant, amb regulacions més actualitzades que incorporen locucions com ara *infraestructura aeroportuària*, *recinte aeroportuari* o *sistema aeroportuari*, que només parcialment poden ser intercanviables.

La falta de claredat en el tractament jurídic de la realitat aeroportuària s'accentua notablement pel fet que, a més, la legislació espanyola preveu un règim de gestió uniforme per a la múltiple i diversa relació de béns i serveis que conformen les infraestructures aeroportuàries. La consideració dels elements i de la tipologia dels aeroports porta a conclusions similars. El legislador estatal ha instaurat un règim jurídic unitari i homogeni per a tots els aeroports del territori estatal i per a tots els elements que els integren, sense cap mena de consideració a la complexitat d'aquestes infraestructures.

1. El concepte d'aeroport i la seva evolució

Són diverses les normes jurídiques que dediquen algun article a concretar el que, a l'efecte de la seva aplicació, s'entén per *aeroport*. Si bé és cert que no correspon al legislador realitzar definicions, aquestes poden resultar importants, almenys per dues raons diverses.

En primer lloc, quan aquestes definicions són realitzades des d'un àmbit supra-estatal, poden tenir per finalitat l'harmonització de conceptes i institucions jurí-

dics. Aquesta finalitat està ben present en les delimitacions conceptuals que caracteritzen la legislació comunitària.

En segon lloc, aquestes definicions són rellevants quan duen aparellades determinades conseqüències jurídiques. Precisament, és aquest el sentit, per exemple, de la distinció conceptual entre un *aeròdrom* i un *aeroport* que presideix les normes reguladores d'aquesta matèria.

Una simple aproximació general al concepte legal d'aeroport permet constatar que les definicions ofertes pel legislador no han evolucionat en paral·lel a les transformacions que han sofert els serveis i les infraestructures aeroportuàries. Contrasten, així, les notables diferències existents entre les solitàries instal·lacions proveïdes "*per a l'assistència material i personal dels navegants*", a les quals es refereix la Llei d'aeroports de 1940, i les ciutats en miniatura integrades en les actuals infraestructures. Aquestes diferències responen, òbviament, a la ràpida transformació del sector aeronàutic i a la consegüent evolució de les necessitats del trànsit aeri. En l'actualitat, com s'ha dit, poc o gens queda de l'esperit aventurer que caracteritzava els primers usuaris dels *aparells* que podien *navegar l'aire* i als quals es refereix la encara vigent Llei d'aeroports de 1940.

1.1. La caracterització dels aeroports en el dret positiu

La primera norma estatal que contenia una definició d'*aeroport* era l'avui derogat Reial decret llei de 19 de juliol de 1927, d'aeroports nacionals. Aquesta norma, instaurant una tradició que s'ha consolidat en la legislació posterior i que es troba també en el dret comparat, definia els aeroports a partir de la seva distinció dels aeròdroms.

Així, s'entenia per *aeròdrom* qualsevol terreny o extensió d'aigua marina o dolça preparada per a la sortida i arribada de les aeronaus, i es consideraven com a tals tots els aparells que podien estar o navegar per l'aire. Un aeroport, segons el citat Reial decret llei, era "*cualquier aeródromo que cuente con la instalación de los servicios necesarios y auxiliares para la navegación aérea*". Els termes emprats per a concretar el terme *aeronaus* i la falta de consideració expressa a les necessitats dels passatgers donen una idea del caràcter excepcional que tenia per aquell temps el transport aeri.

En tot cas, en el dret positiu, l'existència d'instal·lacions i serveis marca, des d'un inici, la diferència entre un aeròdrom i un aeroport. La vigent Llei d'aeroports de 1940 consolida aquesta distinció, introduint per primera vegada en el concepte

d'aeroport una referència als usuaris del transport aeri. En concret, l'article 1 d'aquesta Llei, després de definir un aeròdrom com a qualsevol terreny o superfície d'aigua disposat per a la sortida i l'arribada d'aeronaus, entén per *aeroport* “*cualquier aeródromo dotado de todos los servicios auxiliares a la navegación, preparado para el aterrizaje en todas circunstancias y provisto de medios de asistencia al material y al personal navegante*”.

El concepte d'*aeroport* ofert per la Llei de 1940 dóna cabuda, a més dels aeroports comercials –en els quals està clar que no pensava de forma principal el legislador de l'època–, als aeròdroms destinats a altres finalitats i usos, públics o privats. En aquest sentit, és sabut que els aeroports poden oferir també altres serveis de transport aeri –com el transport públic individual o taxi aeri, o altres modalitats de transport aeri relacionades amb l'aviació de negocis corporativa i l'aviació privada lleugera– o servir a modalitats de trànsit aeri que no tenen per finalitat el transport –com el trànsit aeri esportiu, el trànsit d'escola i entrenament i el trànsit de l'aviació de treballs aeris (agrícoles, fotogràfics, publicitaris, etc.), entre d'altres–.

En contrast amb aquesta regulació, la també vigent Llei de navegació aèria de 1960 delimita el concepte d'*aeroport* a les infraestructures aeroportuàries destinades al transport aeri comercial, públic o col·lectiu. És a dir, per una banda, i encara que la Llei no utilitzi pròpiament el terme *infraestructura*, s'inclouen en la definició d'aeroport tant els elements materials com els elements immaterials relatius a aquests béns; per altra banda, el concepte d'aeroport se circumscriu, únicament i exclusivament, als aeroports comercials.⁵¹ En concret, l'article 39 de la LNA disposa que: “*Se considera aeropuerto 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*”.

En aquest cas, formen part de la definició legal tant el terreny o superfície d'aterratge com les instal·lacions i els serveis necessaris per assistir el trànsit comercial de mercaderies i passatgers. Segons això, els aeroports són, doncs, veritables infraestructures, els límits físics de les quals determinen el contorn del recinte aeroportuari.

La qualificació expressa del caràcter públic d'aquestes instal·lacions i serveis indica que, amb independència de la seva titularitat, un aeroport solament és tal si el

51 Sobre aquest aspecte, podeu veure les encertades reflexions de M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, op. cit., p. 103.

seu ús és públic.⁵² En fi, un aeroport, segons la Llei de navegació aèria, només pot ser qualificat com a tal si disposa de les instal·lacions i serveis necessaris per rebre o despatxar passatgers o càrrega.

D'acord amb aquesta definició, formen part essencial de l'aeroport, a més dels terrenys o superfícies en què aterren els avions –les pistes d'aterratge i altres elements del camp de vols–, les instal·lacions que serveixen per a l'aparcament i reparació d'aeronaus –plataformes i hangars, entre d'altres–, i les que serveixen per rebre o despatxar passatgers o càrrega –edificis terminals de passatgers i de càrrega–.

En tot cas, encara que és palès que els serveis que s'ofereixen avui en les instal·lacions aeroportuàries van molt més enllà de l'activitat consistent a “*rebre o despatxar*” els passatgers, no es troba en la legislació estatal un concepte d'aeroport més modern que el que s'acaba de transcriure.⁵³

Per trobar una aproximació a la realitat aeroportuària més adequada als nostres temps cal recórrer al dret comunitari que, a més, ofereix una definició d'aeroport que es caracteritza per no estar supeditada a la definició prèvia d'aeròdrom. En concret, la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat dels serveis d'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat, estableix que, als efectes de la seva aplicació, s'entendrà per *aeroport*: “*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*”.

Aquesta norma introdueix termes molt rellevants que confirmen el punt d'inflexió que han sofert els aeroports. Es refereix, en concret, de forma explícita, als serveis aeris comercials: en l'actualitat un aeroport no ha d'atendre només les necessitats d'uns pocs navegants o passatgers, sinó que es dedica al trànsit aeri comercial.

52 Com es veurà amb més deteniment en l'apartat relatiu a la classificació dels aeroports, la definició d'aeroport és més àmplia en la Llei d'aeroports de 1940 i en la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya, que consideren que els aeroports poden ser d'ús públic o d'ús privat. Aquestes dues lleis, en el seu articulat, i a diferència de la Llei de navegació aèria, no circumscriuen el concepte d'aeroport als aeroports comercials.

53 Sense que, en principi, s'adverteixin diferències rellevants amb la definició oferta pel legislador estatal el 1960, la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya, entén per *aeroport* “*l'aeròdrom dotat d'instal·lacions permanents i serveis a l'abast del públic per a atendre de manera regular el trànsit aeri, tot permetent l'estacionament i la reparació del material aeri a l'arribada i a la sortida de passatgers i de càrrega*”.

Els equívocament anomenats *aeroports esportius* són aeròdroms amb alguns serveis, però no tenen res a veure amb les infraestructures aeroportuàries destinades al trànsit comercial nacional i internacional. Tot aeroport, per ser considerat com a tal, ha de posseir necessàriament unes instal·lacions que possibilitin l'embarcament i desembarcament d'un trànsit regular de passatgers, equipatges i càrrega. A aquestes instal·lacions, atenent a l'extraordinari volum i freqüència del trànsit regular de passatgers, són també cada vegada més grans quant a les seves dimensions i més complexes tecnològica i organitzativament.⁵⁴

El volum i la distribució del trànsit aeri, el muntant econòmic de les inversions realitzades en les infraestructures aeroportuàries o el nombre de llocs de treball que generen els aeroports són dades complementàries que indiquen ben clarament la seva complexitat. Una complexitat que és encara més evident quan es posa de relleu que els aeroports, a més del seu incontestable valor com a centres estratègics de trànsit aeri, són també infraestructures generadores d'un considerable volum de negocis.⁵⁵

Ara bé, també és cert que aquestes característiques, clarament predicables dels aeroports de major trànsit aeri, com són Madrid-Barajas, Barcelona, Palma de Mallorca, Màlaga, Gran Canària i Tenerife Sud –que aglutinen el 69 % del trànsit comercial a Espanya–, no tenen la mateixa rellevància en els quaranta aeroports espanyols restants. De totes maneres, el que és cert en tots els casos és que la transformació física soferta pels aeroports per a satisfer les demandes del trànsit comercial permet que puguin ser qualificats com a grans infraestructures.

Així doncs, i amb independència de les seves dimensions, en l'actualitat un aeroport és, en tot cas, *“una infraestructura del transporte aéreo donde comienza y termina el vuelo y donde se produce el intercambio con otros modos de transporte, principalmente con el transporte por carretera. Contiene un conjunto de edificios, instalaciones y equipos que permiten: el aterrizaje, el despegue y el movimiento*

54 Les dades estadístiques ofertes per l'entitat gestora dels aeroports espanyols (AENA) indiquen que en l'actualitat el nombre de passatgers que utilitzen els seus aeroports se situa al voltant dels 150 milions de persones. Segons les estimacions de creixement d'aquesta entitat, es preveu que en un horitzó de deu anys el nombre de passatgers que utilitzin els aeroports espanyols ascendeixi a 199,6 milions, amb un increment percentual al llarg d'aquest període del 38% i del 3,6% anual. Aquestes dades es poden consultar a <http://www.estadisticas.aena.es> (última consulta: 2 de novembre de 2007).

55 En aquest sentit vegeu: X. Fageda i G. Bel, *Aeroports i poder*, op. cit.; i J. R. Fernández Torres, “El régimen jurídico de los aeropuertos”, a J. V. González García (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanc, València, 2005, p. 781-783.

en tierra de las aeronaves, atendiendo a su estacionamiento, servicio y mantenimiento; y el embarque y desembarque de pasajeros, equipajes y carga”.⁵⁶

1.2. Infraestructures, xarxes i sistemes aeroportuaris

La noció d'infraestructura referida als aeroports permet prendre en consideració, no només les instal·lacions i elements materials que els integren, sinó també els elements immaterials i el component tecnològic d'aquests béns. En aquest sentit, com va posar en relleu en el seu moment el professor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, la paraula *infraestructures*, “*fría y tecnocrática, pero con su halo de eficiencia y modernidad*”, no només es refereix al resultat d'una construcció o obra pública, sinó també “*al conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para el funcionamiento de una organización cualquiera*”.⁵⁷

En el cas dels aeroports són nombrosos i diversos els serveis associats a les seves instal·lacions. No es tracta solament de prendre en consideració, en el cas dels vols comercials, la necessitat de proveir els serveis necessaris de despatx o recepció de passatge i càrrega; l'aterratge o enlairament de les aeronaus comporta la necessitat que, en el costat terra, juntament amb els elements materials integrants del camp de vols, es prestin serveis com ara la neteja i el manteniment de les pistes i espais de rodolament i estacionament, la il·luminació, la senyalització i l'abalissament, o l'assistència per al rodatge. Així mateix, i sense ànim de exhaustivitat, la seguretat tècnica requereix que es prestin els serveis d'ajuda a la navegació aèria en aproximació o sortida, els serveis de vigilància i protecció de la integritat de l'aeronau, com també, entre d'altres, els serveis de reposició o manteniment. No menys importants són tots els serveis de duana i de seguretat que han de prestar els poders públics, o els serveis necessaris per coordinar l'activitat de totes les empreses i individus que operen en un aeroport.

En un altre ordre de consideracions, el terme *infraestructura* ve aparellat, també en el cas dels aeroports, amb la idea de *xarxa*. Les infraestructures de transport

56 I. Tejada Anguiano, *Descubrir los aeropuertos*, Centro de Documentación y Publicaciones de AENA, Madrid, 2002, p. 8.

57 L. Martín-Retortillo Baquer, “Público y privado en la construcción y gestión de grandes infraestructuras”, a *XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1998, p. 87. Una detallada anàlisi sobre la idea jurídica d'infraestructura, com una noció que incorpora els avenços tecnològics que s'han anat produint en les tradicionals obres públiques, el podeu veure a A. González Sanfiel, *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo, Madrid, 2000, p. 243 i ss.

—encara que també les de telecomunicacions i energia— es troben interconnectades entre elles, de manera que es pot parlar d'una *xarxa d'infraestructures* o, si es prefereix, utilitzant els termes emprats per Juan Miguel de la Cuétara Martínez, de "*infraestructures en xarxa*".⁵⁸ La xarxa d'infraestructures aeroportuàries és, per definició, una xarxa d'àmbit internacional i de marcat caràcter nodal.⁵⁹ Els aeroports són nodes d'una xarxa de comunicacions d'intercanvi modal, ja que, cada vegada més, estan adquirint un caràcter nuclear respecte a la distribució de persones cap a altres aeroports i cap a altres mitjans de transport. Aquest caràcter nuclear explica la seva creixent configuració com a ciutats-aeroport i justifica sobradament l'interès de la Unió Europea per les denominades *xarxes transeuropees* en el sector de les infraestructures de transport aeri.⁶⁰

En tot cas, si la idea de *xarxa* aplicada als aeroports es refereix a les connexions existents entre els diversos aeroports del món, i el seu caràcter nodal al·ludeix a la seva condició nuclear, la noció de *sistema* està relacionada amb la gestió d'aquestes xarxes. Aquesta seria, almenys, una primera accepció que podria donar-se a la locució *sistema aeroportuari*, a la qual es refereix en diverses ocasions la legislació estatal i comunitària. En una primera accepció, un sistema aeroportuari estaria format pel conjunt d'aeroports al servei d'un determinat territori. En aquest sentit, com ja s'ha posat de manifest, per a resoldre els problemes de capacitat que s'estan manifestant en els aeroports de les grans ciutats, s'ha fomentat la construcció d'aeroports alternatius en llocs relativament propers a l'aeroport principal.⁶¹

A Espanya, tot i que en l'actualitat encara no existeix cap sistema aeroportuari pròpiament dit, l'aeroport de Girona ve funcionant com a alternatiu al de Barcelona per a diverses classes de trànsit. Aprofundint en aquesta funció no resulta impensable que es pugui constituir un sistema aeroportuari que serveixi a les

58 J. M. de la Cuétara Martínez, "Sobre infraestructuras en red y competencia entre redes", a *Nuevo Derecho de las Infraestructuras, Redeti*/Montecorvo, Madrid, 2001, p. 175 a 197.

59 El caràcter nodal de la xarxa de transport aeri es posa en relleu en comprovar que bona part del trànsit internacional té el seu origen o continuació en un trànsit nacional, ja que aquell acostuma a realitzar-se en aeroports en els quals es concentren els serveis aeris internacionals i que funcionen com a *hubbes* o intercanviadors entre ambdues classes de trànsit. Sobre aquest aspecte vegeu M. Gómez Puente, "La coordinación aeroportuaria...", *op. cit.*, p. 442.

60 Vegeu, entre d'altres, la Decisió núm. 1692/96/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de juliol de 1996, sobre les orientacions comunitàries per al desenvolupament de la xarxa transeuropea de transport.

61 Poden citar-se com a exemples els sistemes aeroportuaris formats pels aeroports de Heathrow, Gatwick i Luton respecte a Londres, o els de Orly i Charles de Gaulle respecte a París.

necessitats d'una regió.⁶² Aquest és el sentit d'aquesta expressió segons el dret comunitari, que defineix un *sistema aeroportuari* com "el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana".⁶³ No resulta difícil advertir que aquest és també el sentit que ha de donar-se a l'expressió "*sistema aeroportuari català*", introduïda per la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya. Per contra, la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria (LSA), sembla utilitzar com a sinònims els termes *aeroports* i *sistemes aeroportuaris*.

En una segona accepció, però, el *sistema aeroportuari* o, més en concret el *sistema general aeroportuari* comprèn, d'acord amb la terminologia emprada en els instruments d'ordenació urbanística, un aeroport i la seva zona de servei. En concret, segons l'article 8 del Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, sobre l'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, en execució del que disposa l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social: "*los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán a los aeropuertos y a sus respectivas zonas de servicio como sistema general aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria*".

Sens perjudici de tornar sobre aquest tema amb més detall, pot avançar-se que els espais qualificats avui com a *sistema general aeroportuari*, coincidiran en un futur pròxim, previsiblement, amb els límits de l'aeroport o recinte aeroportuari, ja que una de les funcions dels sistemes generals aeroportuaris és la d'incloure els espais de reserva necessaris que assegurin el creixement futur dels aeroports.⁶⁴

62 En tot cas, referint-se al paper de l'aeroport de Girona respecte a les necessitats de Barcelona, la doctrina ha destacat que no cal descartar que aquests aeroports poguessin arribar a constituir en el futur el primer sistema aeroportuari espanyol: M. Gómez Puente, "La coordinación aeroportuaria...", *op. cit.*, p. 437, nota 2.

63 Aquesta definició es troba en el Reglament (CEE) núm. 2408/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, relatiu a l'accés de les companyies aèries de la Comunitat a les rutes aèries intracomunitàries, i en la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat d'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat.

64 En efecte, el Reial decret 2591/1998 imposa la qualificació de sistema general aeroportuari a una extensió de territori que inclou els aeroports existents més l'extensió necessària per garantir les seves possibilitats de creixement futur. En concret, l'article 1 d'aquest reglament disposa: "*El Ministerio de Fomento delimitará para los aeropuertos de interés general una zona de servicio que incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a las tareas complementarias de éstas y los espacios de reserva que garantizan la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto y aprobará el correspondiente Plan Director*

Així, si bé és cert que el terme *aeroport* i la locució *sistema general aeroportuari* tenen significats diferents, ambdues realitats estan destinades a confluïr en un futur.

2. Els elements integrants d'un aeroport

Els elements integrants dels aeroports poden classificar-se, en funció de si serveixen a les necessitats de les aeronaus o dels passatgers, en elements propis del *air-side*, o costat aire i elements propis del *landside*, o costat terra. En el costat aire es produeix l'operació aeroportuària de les aeronaus i en el costat terra l'operació aeroportuària de passatgers, equipatges i càrrega, prèvia a l'embarcament o posterior al desembarcament en les aeronaus.

Aquesta distinció entre el costat aire i el costat terra dels aeroports no es troba recollida explícitament en la nostra legislació, almenys amb aquesta terminologia, encara que és utilitzada amb tota normalitat en la gestió aeroportuària, ja que el seu origen es troba en les SARP, o normes tècniques aprovades per l'OACI. En la planificació i disseny d'aeroports, en concret, es distingeix clarament entre el *subsistema de moviment d'aeronaus*, i el *subsistema d'activitats aeroportuàries*.

El subsistema de moviment d'aeronaus, que conté "*los espacios y superficies utilizados por las aeronaves en sus movimientos de aterrizaje, despegue y circulación en rodadura y estacionamiento*", es correspondria amb el costat aire dels aeroports.

En canvi, el subsistema d'activitats aeroportuàries, que conté "*las infraestructuras, instalaciones y edificaciones que completan, dentro del ámbito aeroportuario, el proceso de intercambio modal entre el transporte aéreo y el sistema terrestre, garantizando su eficacia funcional y calidad de servicio*", identificaria les instal·lacions i serveis integrants del costat terra.⁶⁵

de la misma, en el que se incluirán, además de las actividades contempladas en el artículo 39 de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto".

65 Vegeu, per totes, l'Ordre de 22 d'octubre de 1999, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Barcelona; i l'Ordre de 19 de novembre de 1999, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Madrid-Barajas.

2.1. Elements integrants de l'*airside* dels aeroports

Els elements integrants del costat aire dels aeroports són aquells que serveixen directament al desenvolupament de les activitats de trànsit i transport aeris i que possibiliten el moviment, l'estada, la reparació i el subministrament d'aeronaus. El seu component principal és l'àrea de moviment o camp de vols. No obstant això, també han de considerar-se part del costat aire les instal·lacions d'ajuda a la navegació aèria i les instal·lacions auxiliars que serveixen per posar en contacte les aeronaus amb les terminals.

2.1.1. El camp de vols i la determinació internacional de les seves característiques

El camp de vols és l'element que tenen en comú els aeroports i els aeròdroms. Està format per grans superfícies de terreny adequades per a l'aterratge, l'enlairament, el moviment i l'estacionament d'aeronaus. El camp de vols està dotat d'una o diverses pistes de vol, dels carrers de rodatge i de les plataformes d'estacionament. La pista de vol és una superfície rectangular que està preparada per a l'aterratge i l'enlairament de les aeronaus. El nombre de pistes existents, com també la seva forma i les seves dimensions, és variable en funció de la categoria i el volum de vols de cada aeroport.

Les dimensions mínimes de les pistes de rodatge es troben regulades en l'article 11 de la Llei d'aeroports de 1940. Aquestes dimensions, no obstant això, són parcialment contradictòries amb els criteris continguts en l'annex A del Conveni de Chicago d'aviació civil internacional, del qual Espanya és part contractant. És per això que es va aprovar la Llei de 17 de juliol de 1945 per adaptar a aquest annex les característiques tècniques de les pistes dels aeroports espanyols de caràcter internacional. En l'actualitat, superant els requisits establerts en aquesta norma, els aeroports espanyols s'adapten a les recomanacions i a les normes tècniques sobre longituds, amplades, pendents i resistències de les pistes dels aeroports aprovades per l'OACI.

La majoria d'aeroports espanyols disposen d'una única pista d'unes dimensions que oscil·len entre els 1.250 x 30 metres, que són les dimensions de la pista de l'aeroport de El Hierro,⁶⁶ i els 3.000 x 45 metres, aproximadament.⁶⁷ Els aero-

66 Vegeu l'Ordre de 3 d'agost de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de El Hierro.

67 Aquestes són les dimensions exactes dels aeroports d'Alacant i de Palma de Mallorca, segons els seus respectius plans directors, aprovats mitjançant l'Ordre de 19 de juliol de 2001, per la qual

ports de Barcelona, Bilbao, Burgos, Gran Canària i Palma de Mallorca disposen de dues pistes i únicament l'aeroport de Madrid-Barajas disposa en l'actualitat de quatre pistes de vol, amb una capacitat de 120 operacions a l'hora.⁶⁸ En alguns casos, les pistes estan preparades amb paviment o aglomerat asfàltic, mentre que, en uns altres, les aeronaus aterren sobre terreny natural.⁶⁹

Per tal que els avions puguin desplaçar-se de les pistes de vol fins a la plataforma, els aeroports disposen d'una zona o àrea de rodatge. Aquesta àrea està formada pels carrers de rodatge, els carrers d'entrada i sortida a les pistes i les zones d'espera –*“apartaderos de espera”* o *bypass*–. La plataforma, també denominada *rampa*, és l'àrea destinada a l'estacionament de les aeronaus mentre es porten a terme les operacions d'embarcament i desembarcament de passatgers o mercaderies.

Durant el curt període de temps en el qual les aeronaus es troben estacionades en la plataforma, es realitzen operacions d'atenció a l'aeronau, molt importants per al seu bon funcionament, com ara el repostatge de combustible, la neteja o altres operacions de petit manteniment. Segons la categoria i l'estructura, els aeroports disposen d'una o diverses plataformes, d'unes dimensions i capacitat de places d'estacionament variable.⁷⁰

s'aprova el Pla director de l'aeroport d'Alacant, i l'Ordre de 5 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Palma de Mallorca.

- 68 L'aeroport de Barcelona disposa de dues pistes creuades, amb una capacitat de 52 operacions a l'hora, segons l'Ordre de 22 d'octubre de 1999, per la qual s'aprova el seu Pla director; Els aeroports de Bilbao, Burgos, Gran Canària i Palma de Mallorca disposen de dues pistes paral·leles, segons la descripció oferta en les ordres de 17 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Bilbao; de 18 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Burgos (Villafría); de 20 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Gran Canària; i de 5 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Palma de Mallorca. La descripció de les característiques de les pistes de l'aeroport de Madrid-Barajas s'ha pres de la informació oferta per J. M. Hesse Martín i P. Torrejón Plaza, "El nuevo Madrid-Barajas: tecnología aeronáutica en la tierra", *Sistema madrid+d. Revista de Investigación en Gestión e Innovación Tecnológica*, núm. 22, 2004, consultada per darrera vegada el 8 de juny de 2008 en l'adreça electrònica: <http://www.madrimasd.org/revesteixi/revista22/tribuna/tribuna4.asp>.
- 69 Així, per exemple, segons es descriu en l'Ordre de 18 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Burgos (Villafría), aquest aeroport està dotat d'una pista principal d'aglomerat asfàltic i una secundària, paral·lela a l'anterior, de terreny natural (herba).
- 70 Poden contrastar-se així les dimensions de la plataforma de l'aeroport de Burgos que, segons el seu Pla director, té una superfície aproximada de 9.300 metres quadrats, sense posicions d'estacionament assenyalades, amb les de l'aeroport de Gran Canària, la plataforma del qual està subdividida en tres zones d'estacionament que sumen una superfície total de prop de 383.000 metres quadrats i ofereix un total de 55 llocs d'estacionament.

Les plataformes poden ser plataformes de terminal, assistides o no de passarel·la d'enllaç, i plataformes remotes.⁷¹ En tot cas, per valorar la suficiència de les plataformes existents, és necessari tenir en compte la categoria i el tipus de trànsit de cada aeroport, podent existir llocs d'estacionament diferenciats per a aeronaus comercials i per a aviació general.⁷²

2.1.2. Les instal·lacions d'ajuda a la navegació aèria

El moviment de les aeronaus requereix l'existència de diverses instal·lacions d'ajuda a la navegació, de marcat caràcter tècnic.⁷³ Algunes d'aquestes instal·lacions es troben en el mateix camp de vols, mentre que d'altres estan situades al costat, o dins, dels edificis terminals. Aquesta ubicació explica, probablement, que els plans directors dels aeroports contemplin la torre de control, que és un element propi del costat aire dels aeroports, entre les activitats aeroportuàries que tenen lloc en el costat terra, dintre de la denominada zona de serveis. En tot cas, per la funció que compleix, la torre de control és un element propi del costat aire.⁷⁴

-
- 71 Així, per exemple, i segons es descriu en el Pla director de l'aeroport de Madrid - Cuatro Vientos, aprovat per Ordre de 5 de setembre de 2001, aquest aeroport té una plataforma d'estacionament de terminal i un lloc d'estacionament aïllat, amb un total de 86 llocs numerats. A l'aeroport d'Eivissa existeix una única plataforma de terminal, amb 25 llocs d'estacionament, cap dels quals està assistit per passarel·la, segons la descripció oferta en l'Ordre de 31 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el seu Pla director.
- 72 L'aeroport de Còrdova, per exemple, està dotat d'una plataforma que és utilitzada principalment per aeronaus d'aviació general (Ordre de 23 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Còrdova), mentre que l'aeroport de Girona té una plataforma amb 17 llocs per a l'estacionament per a aeronaus comercials (Ordre de 9 d'agost de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Girona). L'aeroport de Palma de Mallorca, per la seva banda, està dotat amb una plataforma en forma de O que disposa de 75 posicions per a aeronaus comercials, més una zona amb 57 posicions per a aviació general (Ordre de 5 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Palma de Mallorca).
- 73 Una explicació detallada d'aquestes instal·lacions, la seva funcionalitat i les seves característiques tècniques, amb un llenguatge intel·ligible per a lectors no especialitzats en la matèria, pot trobar-se en F. J. Sáez Nieto, L. Pérez Sanz i V. F. Gómez Comendador, *La navegación aérea y el aeropuerto*, Fundación AENA, Madrid, 2002.
- 74 Com explica I. Tejada Anguiano, *Descubrir los aeropuertos*, op. cit., p. 28 i 29: "Aunque la separación entre el lado tierra y el lado aire está claramente diferenciada, puede ocurrir que un edificio determinado se encuentre en un aeropuerto en el lado tierra y en otro en el lado aire. Por ejemplo, la torre de control del tráfico aéreo en algunos aeropuertos está integrada en el terminal de pasajeros y en otros, es un edificio independiente situado en el lado tierra o incluso formando parte del lado aire. Ello no obstante, por su misión se la considera parte integrante del lado aire, aunque físicamente no sea así".

La torre de control és on es desenvolupen algunes de les operacions més rellevants per a la seguretat del trànsit aeri. En aquestes instal·lacions ocupen les seves funcions els denominats *controladors de trànsit aeri*, que són els encarregats de dirigir i controlar el moviment d'aeronaus en l'aeroport i en la zona aèria de la seva competència.⁷⁵

Entre les instal·lacions i serveis d'ajuda a la navegació aèria propis del costat aire es poden destacar les següents: ajudes visuals (abalisament), ajudes radioelèctriques, instal·lacions de subministrament de combustible, estació meteorològica, plataforma de desglaç, plataforma per a prova de motors, deflectors del doll dels reactors, centre d'emissions, i torre de control.

Com s'ha avançat, no obstant això, en els plans directors dels aeroports s'estableix una distinció entre les instal·lacions d'ajuda a la navegació aèria, que es defineixen com *"el conjunto de instalaciones del aeropuerto, tanto radioeléctricas como ayudas visuales, que sirven para materializar las rutas y procedimientos de aterrizaje y despegue dentro del espacio aéreo controlado"*, i la zona de serveis, situada dintre del subsistema d'activitats aeroportuàries i que conté *"las infraestructuras, instalaciones, edificaciones y servicios destinados a la atención y gestión técnica del aeropuerto, entre los que se encuentran el bloque técnico, la torre de control, el SEI y las instalaciones radioeléctricas"*.

En tot cas, existeix comú acord a considerar que també formen part del costat aire aquelles instal·lacions auxiliars la finalitat de les quals és posar en contacte el denominat *"subsistema de moviment d'aeronaus"* amb les terminals de passatgers i càrrega. Aquestes instal·lacions auxiliars inclouen, entre d'altres, els vials interiors, les zones d'estacionament de vehicles de servei, les àrees no pavimentades, els llocs de càrrega i les instal·lacions per a equips de serveis.

2.2. Elements integrants del *landside* dels aeroports

En el costat terra és on poden observar-se les diferències més notables entre les infraestructures aeroportuàries existents en el territori espanyol. També en el

75 La importància de les funcions dels controladors aeris i la necessitat d'harmonitzar els requisits per al seu exercici ha conduït a la recent aprovació de la Directiva 2006/23/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 5 d'abril de 2006, relativa a la llicència comunitària de controlador de trànsit aeri. L'obtenció de la llicència de controlador aeri ve regulada en el nostre ordenament jurídic pel RD 3/1998, de 9 de gener, sobre el títol professional aeronàutic civil i la llicència de controlador de trànsit aeri.

costat terra és on podeu trobar els elements amb més possibilitats de sofrir transformacions, amb l'objecte de satisfer les demandes dels usuaris dels aeroports i del transport aeri.

En el *landside* es presten els serveis d'assistència als passatgers, la manipulació de l'equipatge i la càrrega de mercaderies i es posen en connexió les infraestructures aeroportuàries amb la resta d'infraestructures de transport terrestre.

Normalment, aquesta connexió entre diverses infraestructures suposa l'enllaç de l'aeroport amb el transport per carretera, però cada vegada és més habitual i important la connexió amb altres mitjans de transport, com són el metro i el ferrocarril, sobretot en el cas dels aeroports que serveixen a les grans ciutats.

L'assistència en terra de passatgers, equipatge i càrrega es coneix com a *handling*. Des d'un punt de vista tècnic, entre les operacions de *handlig* es distingeix habitualment entre *handling* de rampa –que comprèn l'assistència a les aeronaus, l'embarcament i desembarcament de passatgers i la manipulació d'equipatges i càrrega en la plataforma–, *handling* de passatgers, –que comprèn els serveis d'assistència i tractament dels passatgers en la terminal de passatgers; i *handling* de càrrega, consistent en el trasllat de mercaderies en la terminal de càrrega.⁷⁶

Les dues funcions esmentades –la prestació dels serveis de *handling* i la connexió de transport intermodal– determinen que els elements més importants del costat terra dels aeroports siguin les terminals de passatgers i de càrrega i la zona d'urbanització, que comprèn les vies d'accés i els aparcaments.

Al costat dels elements esmentats, un aeroport es compon també d'altres elements del tot indispensables, com els compresos en la denominada *zona de proveïment energètic*, i d'uns altres que es qualifiquen en els plans directors dels aeroports com a *infraestructures complementàries* o *accessòries*, que donen suport a activitats industrials i econòmiques diverses.

76 Les operacions de *handling*, que integren els denominats serveis d'assistència en terra, com ja s'ha dit, s'han vist directament afectades per la liberalització impulsada per la Unió Europea, mitjançant la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat d'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat i que ha estat transposada al nostre ordenament jurídic pel Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris d'assistència en terra. Aquesta liberalització ha comportat un augment considerable del nombre dels operadors dels aeroports, contribuint així a augmentar també la complexitat organitzativa d'aquestes infraestructures.

Les denominades *infraestructures complementàries*, si bé existeixen en la majoria dels aeroports i tenen una evident repercussió econòmica en el territori, no tenen en cap cas la mateixa rellevància per al transport aeri que la resta d'elements d'un aeroport. D'aquí la seva denominació de *complementàries*. Això no obstant, cal tenir especialment present aquest element dels aeroports, ja que les infraestructures complementàries es troben en un moment de clara expansió, atès el rendiment en termes econòmics i operatius que extreuen les indústries de tecnologia punta o les empreses hoteleres de la seva proximitat a la xarxa de comunicacions i serveis que ofereixen les infraestructures aeroportuàries.

2.2.1. Els edificis terminals i el seu component comercial

Els edificis terminals tenen com a funció principal la connexió entre les diverses modalitats de transport terrestre i el transport aeri. El volum de passatgers i el tipus de trànsit condicionen la configuració de les terminals, i també l'existència d'un o més edificis destinats a aquesta funció. Amb caràcter general, però, es pot afirmar que totes les terminals tenen una zona de passatgers i una zona de càrrega.

Les infraestructures, instal·lacions, edificacions i serveis relacionats amb el trànsit de passatgers disposen, al seu torn, de tres zones diferenciades: una zona d'ús públic, una zona d'ús exclusiu de passatgers i una zona d'accés restringit.

La zona d'ús públic de les terminals és d'accés lliure tant per a passatgers com per a acompanyants, i s'hi troben també els taulells de les companyies aèries, els serveis d'informació general i algunes dependències comercials. La zona de passatgers pròpiament dita sol estar dotada dels vestíbuls de sortides i arribades, les sales d'espera i embarcament i les zones d'oci i àrees comercials, el pas a les quals no es permet a acompanyants i públic en general. Hi té lloc també algunes de les activitats més característiques dels aeroports, com el control de passaports.

Tant en la zona d'ús públic de les terminals com, principalment, en la zona de passatgers, i especialment en els grans aeroports, les zones comercials estan creixent de forma considerable en nombre, importància i especialització. Al marge de les tradicionals botigues lliures d'impostos, i amb clara presència de les marques de perfums i complements internacionalment reconegudes, es pot trobar en aquestes zones des de perruqueries fins a zones de bany i relax, en les quals s'ofereixen des d'un bany turc o una sauna fins a tota mena de massatges corporals. Les llargues estones d'espera en les connexions entre vols es compensen amb una ofer-

ta considerable de serveis als usuaris del transport aeri, del tot impensables fa ben pocs anys i que es troben en clara expansió.

En la zona d'accés restringit, que inclou les denominades àrees tècniques o privades, és on són les dependències del personal de l'entitat gestora de l'aeroport, de les companyies aèries i dels organismes oficials. Les infraestructures, instal·lacions, edificacions i serveis destinats al transport aeri de mercaderies, quan el volum de càrrega és elevat, es troben en un edifici o terminal de càrrega, independent del de passatgers. En aquells aeroports en els quals el volum de càrrega és petit, la manipulació de les mercaderies per part dels operadors que intervenen en la cadena de transport té lloc en un centre de càrrega format per magatzems situats en la mateixa terminal de passatgers, encara que amb certa separació funcional.

La configuració concreta de les terminals i el volum de serveis i activitats econòmiques que s'hi presten depèn, però, en gran mesura, del volum de trànsit de cada aeroport.

La descripció que ofereixen els plans directors dels aeroports espanyols respecte del seu costat terra permet observar l'existència de grans diferències entre ells. Així, per exemple, l'aeroport de Palma de Mallorca disposa de *“varios edificios para el tratamiento de pasajeros, conectados entre sí. Estos edificios están integrados por un Terminal principal, con seis plantas, que ubica el procesador; el Terminal o módulo A, dedicado a vuelos regulares y parte de los charter; el Terminal o módulo B, dedicado predominantemente a tráfico no Schengen y Terceros Países; un Terminal o módulo C, conectado al B, y por último, un Terminal o módulo D”*. Les zones de càrrega es troben disperses en diverses zones de l'aeroport.⁷⁷

Els aeroports de Barcelona i Madrid-Barajas posseeixen similars característiques i tenen, a més, edificis terminals específics per als serveis administratius i tècnics, com també multitud de sales, en les quals poden trobar-se des d'espais per a la consulta del correu electrònic fins a una capella, una mesquita i una sala multiconfesional.⁷⁸ En aquests aeroports s'hi poden trobar molts serveis pensats exclusivament per als usuaris dels viatges de negocis i que, fins i tot, perme-

77 Ordre de 5 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Palma de Mallorca.

78 Ordre de 22 d'octubre de 1999, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Barcelona; i Ordre de 19 de novembre de 1999, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Madrid-Barajas.

ten la celebració de reunions i trobades de negocis entre persones o empreses de diversos països sense haver de sortir del recinte aeroportuari.

La potenciació d'aquesta nova forma de concebre les infraestructures aeroportuàries, com a punt de trobada per a la celebració de negocis afavoreix la transformació dels aeroports en "ciutats-aeroport".⁷⁹

La major part dels aeroports espanyols, no obstant això, disposen únicament d'un edifici terminal de passatgers i, a tot estirar, un edifici terminal de càrrega.⁸⁰ No disposen de terminal de càrrega, entre d'altres, els aeroports de la Corunya, El Hierro i La Gomera.⁸¹

2.2.2. La rellevància de les vies d'accés i aparcaments

Resulta cada vegada més evident la necessitat que els aeroports disposin de bones connexions amb el territori al qual serveixen. En alguns casos, la inversió de temps per arribar a l'aeroport és més important que la que es dedica al trasllat entre aeroports. Per aquest motiu, la millora de les connexions amb les infraestructures de transport terrestre i l'existència d'una destinació de terrenys suficients per als aparcaments són també elements molt rellevants. En relació a aquests terrenys o edificis destinats a l'aparcament de vehicles, cal tenir en compte també no només la seva importància logística, sinó també la seva importància en termes econòmics, ja que permeten l'obtenció d'importants rendiments.

L'enllaç entre les terminals dels aeroports i els mitjans de transport terrestre es produeix a través de la denominada *zona d'urbanització*, que és potser la part més visible dels aeroports per als usuaris. En aquesta zona és on són els aparcaments de vehicles particulars, taxis i autobusos i, si escau, els baixadors i els blocs d'accés a les estacions de metro i de tren, que poden trobar-se dintre mateix dels edificis terminals o fora.

79 Michael i Mathis Güller, *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, op. cit.

80 Així, entre d'altres: l'aeroport de Gran Canària, segons la descripció continguda en l'Ordre de 20 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el seu Pla director; l'aeroport de Vitòria (Ordre d'11 de juliol de 2001), l'aeroport de Bilbao (Ordre de 17 de juliol de 2001); i l'aeroport d'Eivissa (Ordre de 31 de juliol de 2001).

81 Vegeu, respectivament: l'Ordre de 31 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de la Corunya; l'Ordre de 3 d'agost de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de El Hierro; i l'Ordre de 3 d'agost de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de La Gomera.

La complexitat de la zona d'urbanització és enorme en els aeroports que serveixen a grans ciutats, com Madrid o Barcelona. En aeroports més petits, la zona d'urbanització pot tenir des de “*un espai enfront de l'edifici principal en forma de plaça*”, per a l'aparcament de vehicles,⁸² fins a múltiples zones, amb règims i usos diversos i que poden incloure o no l'existència d'un edifici de pàrquing.⁸³

En tots els casos, la zona d'urbanització ha d'incloure també les vies d'accés a l'aeroport i els carrers de circulació que connecten els edificis terminals amb els aparcaments i amb les vies d'accés.

2.2.3. Les instal·lacions de proveïment: la cara invisible dels aeroports

La cara invisible dels aeroports està formada per la denominada *zona de proveïment energètic*, que inclou una relació d'instal·lacions de proveïment, imprescindibles per al funcionament correcte de tots els serveis aeroportuaris.

Segons la definició oferta en els plans directors dels aeroports, la zona de proveïment conté les “*acometidas, instalaciones, elementos terminales y redes de distribución de infraestructuras energéticas y básicas necesarias para el funcionamiento del aeropuerto*”. Entre aquestes instal·lacions es poden esmentar el dipòsit d'aigua i la xarxa d'aigua potable, la xarxa d'aigües residuals i la depuradora, el sistema de drenatge, el sistema elèctric, la xarxa de reg i la xarxa telefònica.

2.2.4. El creixent protagonisme de les infraestructures complementàries

Les infraestructures que es descriuran en aquest apartat es qualifiquen com a complementàries perquè no resulten indispensables per satisfer les necessitats del transport aeri comercial. Això no impedeix prendre en consideració que les activitats que tenen lloc en aquestes zones són molt rellevants per a l'economia dels aeroports. És més, i avançant alguna consideració en la qual es posarà especial accent més endavant, en la mesura que es pretengui aconseguir una gestió

82 Vegeu l'Ordre de 18 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Burgos (Villafria).

83 Segons l'Ordre de 13 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Santander, per exemple, en aquest aeroport existeix una zona d'aparcament públic –en la qual es distingeixen, al seu torn, les zones d'aparcament per a vehicles particulars, per a vehicles de companyies de lloguer i per a autocars– i una zona d'aparcament privat. L'aeroport de Gran Canària, segons l'Ordre de 20 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el seu Pla director, disposa d'un edifici per a l'aparcament de vehicles privats.

autònoma i, al mateix temps, rendible dels aeroports, és més que probable que tingui lloc una expansió de les activitats desenvolupades en aquestes zones complementàries.

Aquest probable desenvolupament planteja molts problemes, entre els quals destaca el de la discutible ubicació de les infraestructures i activitats complementàries dins el sistema general aeroportuari, que comporta, d'acord amb les previsions dels plans directors dels aeroports, l'aplicació als terrenys en què se situen aquestes activitats del mateix règim jurídic que el que és propi dels béns i les instal·lacions vinculats directament al transport aeri.

Entre les infraestructures que són complementàries, almenys respecte de la funció principal dels aeroports comercials, poden citar-se les que integren, en la terminologia dels plans directors dels aeroports, la zona d'aviació general, la zona indústria i la zona d'activitats complementàries.

La zona d'aviació general conté les *"infraestructuras, instalaciones, edificaciones y servicios destinados a actividades relacionadas con el transporte aéreo de aeronaves no comerciales, aerotaxis y aviación privada y deportiva"*. Mentre que l'activitat d'aviació general es considera com a residual en la majoria dels grans aeroports comercials, hi ha aeroports, com el de Burgos, dedicats gairebé exclusivament a aquest tipus d'activitat.⁸⁴

La zona industrial conté *"las infraestructuras, instalaciones, edificaciones y servicios destinados a la atención y mantenimiento de las aeronaves"*; i en la zona d'activitats complementàries poden trobar-se *"las infraestructuras, instalaciones, edificaciones y servicios destinados a las actividades complementarias relacionadas con el tráfico aeroportuario, por la naturaleza de los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto o por el volumen de los tráficos aéreos que generen"*.

Entre les instal·lacions específiques que es troben en aquestes zones destaquen els hangars per a l'estacionament, manteniment i reparació d'aeronaus de diver-

84 L'aeroport de Burgos va ser el primer dels aeroports espanyols que, sense ser de titularitat estatal, va rebre l'autorització per a la seva *"obertura al trànsit VFR comercial nacional"* (estès al territori dels països signants de l'acord de Schengen), mitjançant resolució de 22 de febrer de 1999 de la Direcció General d'Aviació Civil, dictada sobre la base del que disposa el capítol V de la Llei 48/1960, de 21 de juliol, sobre navegació aèria, i en particular l'article 44, i de conformitat amb el que estableix l'article 5 del Reial decret 2858/81, de 27 de novembre, i el Reial decret llei 12/1978, de 27 d'abril.

sos tipus (normalment aeronaus petites, helicòpters o avions particulars), els edificis per a l'emmagatzematge de combustibles i lubricants, i els edificis i instal·lacions per a l'ús dels agents de *handling* o de les empreses que presten el servei de càterring.

La tipologia de les activitats que es poden trobar en aquesta zona és d'allò més variada. Així, per exemple, en l'aeroport de Madrid - Cuatro Vientos, existeix un àrea terminal del Real Aeroclub d'Espanya (RACE) que, a més de tallers, hangars i altres edificacions, comprèn un edifici per a l'ús dels seus socis;⁸⁵ mentre que a l'aeroport de Sevilla aquesta zona conté *“dos hangares, uno perteneciente a la Dirección General de Tráfico y otro a la Dirección General de Policía, una zona delimitada para el aterrizaje de aeronaves de ala móvil, dos pequeños edificios pertenecientes a la Comandancia Militar Aérea y dos hangares de la Maestranza Aérea”*.⁸⁶

En altres països, els grans aeroports internacionals han incrementat i diversificat notablement les activitats complementàries, sent aquesta una realitat que és necessari prendre en consideració, a tenor de les tendències més recents en la gestió dels aeroports nacionals. En aquesta zona, a més de la proliferació de serveis hotelers i activitats comercials diverses pensades per als usuaris del transport aeri, està proliferant la ubicació d'empreses de tecnologia punta, com també la implantació d'altres activitats econòmiques que es beneficien de la flexibilitat que els permet la facilitat de connexions que ofereix una infraestructura aeroportuària.

Certament, el desenvolupament d'activitats empresarials dins el sistema general aeroportuari pot afavorir la inversió privada en les infraestructures aeroportuàries. Això no obstant, cal advertir que aquestes activitats, per més que puguin ser interessants des d'un punt de vista econòmic, introdueixen major pressió urbanística en uns terrenys que, com ja s'ha dit, es troben en molts casos en un difícil equilibri territorial i ambiental.

3. L'entorn dels aeroports: les servituds aeronàutiques

Les pistes de vol dels aeroports estan envoltades d'unes zones adjacents, també denominades *àrees o franges de seguretat*, que faciliten la realització de les ope-

85 Vegeu l'Ordre de 5 de setembre de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Madrid - Cuatro Vientos.

86 Vegeu l'Ordre de 23 de juliol de 2001, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Sevilla.

racions d'aterratge i enlairament, i eviten que es produeixi un incident greu en el cas que un avió se surti de la pista. Aquestes zones són algunes de les denominades *servituds aeronàutiques* i tenen una gran rellevància per tal de garantir la seguretat de la navegació aèria. Entre les servituds aeronàutiques, però, destaquen en l'actualitat, per la seva consonància amb les més recents preocupacions mediambientals, les servituds acústiques.

3.1. Les servituds aeronàutiques

La Llei d'aeroports de 1940 estableix que les pistes de rodatge s'han de complementar amb una *"zona perifèrica"* de tres-cents metres, i una *"zona subperifèrica"* de mil cinc-cents metres. En aquestes zones, que jurídicament tenen la consideració de servituds aeronàutiques, es limita l'existència d'instal·lacions que puguin constituir un obstacle al vol o rodatge dels avions. En concret, en la zona perifèrica no pot existir cap instal·lació, mentre que en la zona subperifèrica estan limitades les dimensions i la forma dels obstacles aeris, que en tot cas *"deben de ser bien visibles mediante su color o su contorno"*, ajustant-se a les prescripcions reglamentàries.

Les servituds aeronàutiques es troben també regulades en els articles 51 a 54 de la Llei de navegació aèria de 1960. L'article 51 de l'esmentada Llei disposa que els terrenys, construccions i instal·lacions que envoltin els aeroports, aeròdroms i ajudes a la navegació estaran subjectes a les servituds ja establertes o que s'estableixin en disposicions especials, referents a l'àrea de maniobra i a l'espai aeri d'aproximació. Segons aquest mateix precepte, la naturalesa i extensió d'aquests gravàmens es determinarà mitjançant decret acordat en Consell de Ministres, conforme a les disposicions vigents en cada moment sobre tals servituds. Aquestes previsions s'han recollit també en els articles 39 a 41 del Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova l'estatut de l'entitat pública gestora dels aeroports, AENA.⁸⁷

87 En concret, l'article 39 de l'estatut d'AENA disposa que: *"los terrenos, construcciones e instalaciones, circundantes a los aeropuertos, aeródromos e instalaciones de ayuda a la navegación aérea, estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales referentes a la protección del sistema aeroportuario y de navegación aérea o de telecomunicaciones aeronáuticas, o de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 53 de la Ley de Navegación Aérea, los propietarios o poseedores de inmuebles no podrán oponerse a la entrada en sus fincas o paso por ellas para la realización de operaciones de salvamento o auxilio de aeronaves accidentadas"*.

Però la regulació més extensa de les servituds aeronàutiques es troba en els decrets 584/1972, de 24 de febrer, de servituds aeronàutiques, i 1844/1975, de 10 de juliol, de servituds aeronàutiques en heliports, que han estat modificats pel Reial decret 1541/2003, de 5 de desembre. Les servituds regulades en aquests reglaments tenen com a principal objectiu garantir la seguretat dels moviments de les aeronaus. A aquest efecte es preveuen, específicament: les servituds dels aeròdroms, que determinen les superfícies necessàries per realitzar les operacions d'enlairament, aproximació i transició; les servituds de les instal·lacions radioelèctriques aeronàutiques, que inclouen les relatives a les comunicacions i ajuda a la navegació aèria; i les servituds d'operació de les aeronaus.

3.2. Les servituds acústiques i els mapes de soroll

En el desenvolupament reglamentari de servituds aeronàutiques no es prenia en consideració, però, un element que ha adquirit un destacat protagonisme en l'actualitat i que és el relatiu a l'impacte sonor de les aeronaus. La introducció de mesures tendents a limitar aquest impacte ha donat lloc, per una banda, a la introducció de les denominades *servituds acústiques* i, per altra banda, a la introducció de procediments obligatoris per limitar els nivells de soroll en els aeroports.

L'objectiu d'aquests dos instruments no és un altre que la reducció de les pertorbacions que pateixen els veïns de les infraestructures aeroportuàries. En el primer cas, aquesta reducció s'aconsegueix mitjançant la limitació de l'expansió dels municipis propers als aeroports i amb la limitació de les operacions d'enlairament, ascens, aproximació i aterratge en funció de determinats horaris, i, en el segon cas, mitjançant la disminució del nivell de soroll generat per les aeronaus.

L'existència de servituds acústiques en els aeroports va ser introduïda, en concret, per l'article 63.4 de la Llei 55/1999, de 29 de novembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, que va afegir una disposició addicional única a la Llei de navegació aèria. A tenor d'aquesta nova regulació, *"las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, constituyen limitaciones del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social"*. El règim jurídic d'aquestes servituds, d'acord amb les previsions dels apartats segon i tercer del mateix precepte, hauria de venir regulat per reglament.⁸⁸ Malauradament, aquest desenvolupament reglamentari encara no

88 En concret, s'estableix que: "2. Mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de uso de los predios y su sujeción par-

ha tingut lloc fins al moment. En tot cas, els apartats 4 i 5 de l'article 63.4 de la Llei 55/1999 completen alguns aspectes generals del règim d'aquestes servituds.⁸⁹

El que resulta indiscutible és que la importància de les servituds acústiques ha estat confirmada amb l'aprovació de la Llei 37/2003, de 17 de desembre, del soroll, que estén la possibilitat d'introduir aquesta figura a totes les infraestructures de transport i obliga a l'administració competent a delimitar-ne l'extensió en els denominats *mapes de soroll*.⁹⁰ En concret, els articles 3 i 14 de la Llei del soroll assenyalen la necessitat d'aprovar mapes de soroll per a tots els grans aeroports, que es defineixen en el mateix text legal com aquells aeroports civils amb més de 50.000 moviments per any.

La preocupació actual per l'impacte sonor de les infraestructures aeroportuàries s'ha concretat, així mateix, en l'aprovació d'altres normes de caràcter sectorial. En aquesta línia, es poden destacar el RD 1257/2003, de 3 d'octubre, que regula els procediments per a la introducció de restriccions operatives relacionades amb el soroll dels aeroports, l'objecte del qual és regular els procediments per a l'adopció de mesures que, amb la finalitat de reduir els nivells de soroll, restringeixen l'accés d'avions de reacció subsònics civils als aeroports; i l'Ordre del Ministeri de Foment de 21 de març de 2005, per la qual es regula la revisió de les marques de soroll en els aeroports d'interès general. La Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria (LSA), estableix, per la seva banda, un règim específic d'infraccions i sancions rela-

cial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea. 3. La disposición de desarrollo ha de delimitar las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones”.

89 El règim jurídic d'aquestes servituds es tanca amb les previsions dels apartats 4 i 5 de l'article 63.4 de la Llei 55/1999. Segons l'apartat 4: *“El planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otros que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos”.* L'apartat 5 del mateix precepte estableix que: *“Sólo dará lugar a expropiación forzosa la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados”.* Sobre la naturalesa i el règim jurídic de les servituds aeronàutiques vegeu M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, op. cit., p. 231 i ss.

90 L'article 10 de la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll disposa: *“1. Los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas, podrán quedar gravados por servidumbres acústicas. 2. Las zonas de servidumbre acústica se delimitarán en los mapas de ruido medido o calculado por la Administración competente para la aprobación de éstos, mediante la aplicación de los criterios técnicos que al efecto establezca el Gobierno”.*

tiu a la disciplina de trànsit aeri en matèria de soroll. Aquest règim, previst concretament en l'article 7 de la LSA substitueix les previsions dels articles 88, 89, 90 i 91 de la Llei 50/1998, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, en allò relatiu als procediments de disciplina de trànsit aeri en matèria de soroll.⁹¹

Els procediments de disciplina aèria en matèria de soroll s'han d'aprovar per circular aeronàutica, per a cada aeroport si és necessari, tenint en compte les característiques físiques i de configuració de cada aeroport, l'equipament d'ajudes a la navegació i les característiques i limitacions dels avions afectats.⁹²

91 Segons l'article 47 de la LSA, relatiu a les infraccions sobre disciplina del trànsit aeri en matèria de soroll: "1. Constituyen infracciones administrativas leves de los procedimientos de disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido las siguientes: 1.ª El incumplimiento de las restricciones a la utilización de reversa o de los métodos de abatimiento del ruido en función de las actuaciones del avión establecidos en los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido; 2.ª La utilización de las unidades auxiliares de suministro de energía a las aeronaves (APU) incumpliendo lo dispuesto en dichos procedimientos. 2. Constituyen infracciones administrativas graves las siguientes: 1.ª El incumplimiento de las restricciones temporales para las operaciones de aterrizaje o despegue o de las restricciones para la operación de aeronaves por su categoría acústica o nivel de ruido establecidas; 2.ª La ejecución de rutas de llegada o salida no autorizadas o la realización de cualquier maniobra, no justificada por razones de seguridad, meteorológicas o de fuerza mayor, superando la desviación máxima permitida respecto a la ruta de servicio de tránsito aéreo (ruta ATS) definida para dicha maniobra, en los procedimientos de disciplina del tráfico aéreo en materia de ruido; 3.ª La superación de los niveles máximos de ruido definidos en las trayectorias y puntos establecidos en dichos procedimientos; 4.ª El incumplimiento de las normas sobre limitación del uso de aviones de reacción subsónicos. 3. Constituyen infracciones administrativas muy graves las siguientes: 1.ª El incumplimiento de las restricciones de sobrevuelo o de altitud en las zonas de especial sensibilidad acústica definidas en los correspondientes procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido; 2.ª El incumplimiento de las normas sobre limitación del uso de aviones de reacción subsónicos durante los períodos de restricción temporal".

92 Aquests procediments, regulats en la DA tercera de la LSA i en l'article 64 de la Llei 55/1999, de 29 de desembre, hauran de determinar: "a) Las restricciones horarias de utilización del aeropuerto. b) Las restricciones a las operaciones de aeronaves en función de la categoría acústica de las mismas. c) Las restricciones en el uso de las distintas rutas establecidas de aproximación o salida, en función de las características de cada nave. d) Las restricciones de sobrevuelo o de altitud en zonas de especial sensibilidad acústica. e) Las restricciones a la utilización de la reversa, cuando no resulte justificado por razones de seguridad. f) Las restricciones, por razón de horario o situación, al uso de las unidades auxiliares de potencia APU. g) Las restricciones para la realización de pruebas de motores. h) Los niveles máximos de ruido establecidos en puntos de las trayectorias o cercanos a los aeropuertos. i) Las desviaciones máximas permitidas respecto de las rutas ATS definidas para cada maniobra, incluyendo las alturas a partir de las cuales se podrán permitir desviaciones mayores. j) Los métodos de abatimiento de ruido que requieran una combinación de medidas que afecten a las actuaciones del avión, como uso de flaps, potencias reducidas, pendientes de ascenso y otras, tendentes a disminuir el ruido, dentro de los límites que permitan los manuales de vuelo de las aeronaves afectadas".

Com es pot veure, cada vegada prenen més rellevància les previsions sobre l'entorn dels aeroports, i en especial les relatives als aspectes relacionats amb la protecció dels impactes ambientals. Les servituds aeronàutiques i els mapes de soroll posen de relleu la importància, juntament amb els elements materials d'un aeroport, dels elements adjacents a aquestes infraestructures.

II. Les funcions i els serveis vinculats a les infraestructures aeroportuàries

La consideració dels aeroports com a infraestructures fa que, juntament amb l'estudi dels seus elements materials, s'hagi de prestar també especial atenció als elements immaterials que els integren i, en especial, als serveis que es presten en les infraestructures aeroportuàries. Resulta molt complex poder oferir una visió sistemàtica de la gran multiplicitat d'elements immaterials que integren un aeroport. En la descripció precedent sobre els elements materials ja s'ha fet referència a alguns dels més destacables i s'ha pogut copsar el protagonisme dels denominats serveis d'assistència en terra o de *handling*, els serveis de càtering, així com la importància dels serveis d'assistència a les aeronaus. En les pàgines que segueixen es procedirà a fer un breu recorregut sobre la consideració jurídica d'aquests serveis, prenent com a base la seva classificació reglamentària vigent, per tal de contrastar-la tot seguit amb la diversificació d'activitats econòmiques, d'actors, de serveis i de funcions que caracteritza els aeroports en l'actualitat.

1. Les previsions de l'ordenament jurídic vigent

La Llei d'aeroports de 1940 no conté cap referència relativa als serveis que es consideren essencials en un aeroport. La realitat aeroportuària regulada en aquesta Llei es troba, en tot cas, a gran distància de la configuració actual de les infraestructures aeroportuàries, de manera que les seves previsions tampoc no podrien ser de gaire utilitat.

En el moment d'aprovació d'aquesta norma, els aeroports no eren encara les grans infraestructures que són avui dia, ja que ni tan sols tenien com a activitat principal el transport comercial de passatgers. No cal dir que, ni les activitats econòmiques relacionades amb aquestes infraestructures ni els serveis vinculats tenien el contingut i el pes específic que tenen en l'actualitat. Com que la complexitat dels aeroports era molt menor, les funcions públiques vinculades a aquestes infraestructures tampoc no es trobaven tan diversificades ni eren tan complexes com en aquests moments.

Es troba a faltar, doncs, una regulació sistemàtica sobre els elements immaterials dels aeroports, que ha de ser la base per assolir una assignació correcta de les tasques i funcions que exerceixen els operadors, els gestors i les autoritats públiques que interactuen en un aeroport.

L'única norma jurídica que estableix de forma explícita una classificació dels serveis que es presten en els aeroports és el RD 2858/1981, sobre qualificació dels aeroports d'interès general. De manera indirecta, resulten també d'utilitat per copsar el contingut dels elements immaterials de les infraestructures aeroportuàries les previsions normatives que regulen la distribució de les funcions entre les entitats públiques competents en matèria de control i gestió dels aeroports. En aquest sentit, cal tenir en compte, en concret, les previsions de l'article 5 de la Llei 21/2003, de seguretat aèria, i també les del Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova l'estatut de l'ens públic Aeroports Espanyols i Navegació Aèria. La norma que conté, però, una relació més concreta i exhaustiva dels serveis que es presten als aeroports, es refereix només als serveis de *handling*. Es tracta del Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris d'assistència en terra, que transposa la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat d'assistència en terra en els aeroports de la Unió Europea.

1.1. La classificació reglamentària dels serveis prestats en els aeroports

El RD 2858/1981, sobre qualificació dels aeroports d'interès general –i no només per contenir aquesta classificació, com es veurà–, té un protagonisme molt més gran del que li pertocaria en la determinació del règim jurídic dels aeroports. En tot cas, interessa destacar en aquest punt que el seu article 2 estableix la relació de serveis que han d'existir de forma necessària en qualsevol aeroport. Aquest precepte se subdivideix en cinc epígrafs, que es corresponen amb les cinc categories de serveis que, segons la norma reglamentària esmentada, conformen l'element immaterial dels aeroports.

Els dos primers epígrafs de l'article 2 del RD 2858/1981 es refereixen als serveis vinculats a les instal·lacions d'ajuda a la navegació aèria. Es tracta, doncs, de serveis que formen part de l'*airside* dels aeroports i que són estrictament necessaris per garantir la seguretat de les aeronaus; en concret, són els següents:

"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 y que dependen directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil, de acuerdo con el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril. 2. Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo que dependen asimismo directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil.”

La tercera categoria de serveis prestats en els aeroports està integrada per un seguit de serveis eminentment públics –encara que en l’actualitat alguns hagin estat objecte de liberalització o de privatització–, estretament relacionats amb el caràcter fronterer dels aeroports. En el moment d’aprovació del RD 2858/1981, tots aquests serveis eren prestats per òrgans de l’Administració de l’Estat, principalment dependents del Ministeri de l’Interior.

En concret, l’article 2.3 del Reial decret esmentat es refereix a *“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”*. Com es pot comprovar, es tracta de serveis que han sofert també importants canvis des del moment en què es va aprovar aquest precepte, sigui en la seva importància relativa, sigui en la seva forma de prestació. Pel que fa al primer aspecte esmentat, només cal pensar en la transformació dels serveis duaners des de l’entrada d’Espanya a la Unió Europea. Pel que fa a la seva forma de prestació cal tenir en compte la transformació del servei de correus i, més important encara, la privatització parcial dels serveis de seguretat.

En tot cas, i amb independència de quina sigui la forma i el règim jurídic de prestació d’aquests serveis, es tracta d’uns serveis que: a) s’han de prestar en tots els aeroports, de manera que l’entitat gestora de les infraestructures aeroportuàries ha de reservar els espais corresponents per al seu exercici; b) es troben normalment ubicats en la zona d’accés restringit de les terminals i, per tant, en el costat terra dels aeroports; c) els presten subjectes que no exerceixen competències ni funcions pròpiament aeroportuàries; i d) són serveis que s’han de coordinar amb els que presta l’entitat gestora de cada aeroport en matèria de seguretat.⁹³

La quarta categoria de serveis aeroportuaris, d’acord amb l’article 2.4 del RD 2858/1981 està integrada per: *“aquellos otros servicios que, no siendo estrictamen-*

93 Aquest aspecte en concret, el de la seguretat dels aeroports, seria mereixedor avui d’un capítol a part, a causa de la detallada regulació establerta en la nova Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria. Sobre aquesta llei pot consultar-se el capítol 15 de l’obra dirigida per A. Menéndez Menéndez, *Régimen jurídico del transporte aéreo*, op. cit., p. 543-580.

te 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". Entre aquests serveis, sobre els que l'esmentat reglament no conté cap altra disposició, s'hi troben, evidentment, els serveis de *handling* o d'assistència en terra.

Atès que, fins a la seva liberalització, totes les activitats d'assistència als passatgers i les aeronaus eren realitzades per l'entitat gestora dels aeroports, no calia una major concreció del seu contingut ni del seu règim jurídic. Aquesta situació canvia radicalment quan els serveis d'assistència en terra són liberalitzats en virtut del Reial decret 1161/1999, de 2 de juliol, pel qual es regula la prestació dels serveis aeroportuaris d'assistència en terra, que transposa la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat d'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat.

Enfront del caràcter sintètic del reglament de 1981, la Directiva comunitària contempla onze categories de serveis d'assistència en terra. Malgrat l'extensió de la relació, resulta interessant reproduir aquestes categories, per tal de copsar la varietat de prestacions i la multiplicitat de serveis i activitats econòmiques que tenen lloc al *landside* dels aeroports.

En concret, les categories de serveis d'assistència en terra contemplades en l'annex de la Directiva 96/67/CE són les següents:

"1. Assistència administrativa en terra i supervisió, que comprèn:

1.1. Serveis de representació i enllaç amb les autoritats locals o qualsevol altra persona, despeses efectuades per compte de l'usuari i subministrament de locals als seus representants.

1.2. Control de les operacions de càrrega, missatges i telecomunicacions.

1.3. Manipulació, emmagatzematge, manteniment i administració d'unitats de càrrega.

1.4. Qualsevol altre servei de supervisió abans, durant o després del vol i qualsevol altre servei administratiu sol·licitat per l'usuari.

2. Assistència al passatge, que comprèn tota mena d'atencions als passatgers a la sortida, l'arribada, en trànsit o en correspondència; en particular, el control de bitllets i documents de viatge i la facturació i lliurament d'equipatges a les sales de classificació.

3. Assistència d'equipatges, que comprèn la classificació dels equipatges, la seva preparació per a l'embarcament, la seva càrrega en els sistemes de transport a l'aeronau i el procés invers de càrrega i transport a les sales de classificació i distribució.

4. Assistència de càrrega i correu, *que comprèn:*
- 4.1. *Quant a la càrrega, l'exportació, importació o trànsit, la manipulació física, el tractament dels documents corresponents, les formalitats duaneres i tota mesura cautelar acordada entre les parts o exigida per les circumstàncies.*
 - 4.2. *Quant al correu, tant l'arribada com la sortida, la manipulació física, el tractament dels documents corresponents i tota mesura cautelar acordada entre les parts o exigida per les circumstàncies.*
5. Assistència d'operacions en pista, *que comprèn:*
- 5.1. *Guia de l'aeronau a l'arribada i a la sortida.*
 - 5.2. *Ajuda per a l'estacionament de l'aeronau i subministrament dels mitjans adequats;*
 - 5.3. *Comunicacions entre l'aeronau i l'agent d'assistència en terra.*
 - 5.4. *Càrrega i descàrrega de l'aeronau amb els mitjans necessaris i transport de tripulació, passatge i equipatge entre l'aeronau i la terminal.*
 - 5.5. *Ajuda per posar en funcionament l'aeronau i subministrament dels mitjans adequats.*
 - 5.6. *Desplaçament de l'aeronau a la sortida i arribada, i subministrament i aplicació dels mitjans necessaris.*
 - 5.7. *Transport, càrrega i descàrrega d'aliments i begudes de l'aeronau.*
6. Assistència, neteja i servei de l'aeronau, *que comprèn:*
- 6.1. *Neteja exterior i interior de l'aeronau, els serveis i aigua.*
 - 6.2. *Sistemes d'aire i calefacció de la cabina; neteja de neu i gel de l'aeronau.*
 - 6.3. *Condicionament de la cabina i emmagatzematge del seu equipament.*
7. Assistència de combustible i lubricant, *que comprèn:*
- 7.1. *Organització i execució de les activitats d'omplir i buidar el combustible. emmagatzematge i control de qualitat i quantitat dels lliuraments.*
 - 7.2. *Càrrega de lubricants i d'altres líquids.*
8. Assistència de manteniment en línia, *que comprèn:*
- 8.1. *Comprovacions regulars efectuades abans del vol.*
 - 8.2. *Comprovacions especials a petició de l'usuari.*
 - 8.3. *Gestió i subministrament del material necessari per al manteniment i de les peces de recanvi.*
 - 8.4. *Sol·licitud o reserva de punt d'estacionament o hangar per a realitzar les operacions de manteniment.*
9. Assistència d'operacions de vol i administració de la tripulació, *que comprèn:*
- 9.1. *Preparació del vol a l'aeroport de sortida o en un altre lloc.*
 - 9.2. *Assistència en vol, inclòs, si procedeix, el canvi d'itinerari.*
 - 9.3. *Serveis posteriors al vol.*
 - 9.4. *Administració de la tripulació (hostalatge i transport).*

- 10. Assistència de transport de superfície, que comprèn:
 - 10.1. Organització i execució del transport de passatgers, tripulacions, equipatges, càrrega i correu entre les diverses terminals del mateix aeroport, exclos tot transport entre l'aeronau i qualsevol altre lloc en el mateix recinte de l'aeroport.
 - 10.2. Qualsevol transport especial sol·licitat per l'usuari.
- 11. Assistència de restauració (majordomia o càtering);
 - 11.1. Gestió amb proveïdors.
 - 11.2. Emmagatzematge d'aliments, begudes i accessoris.
 - 11.3. Neteja d'accessoris.
 - 11.4. Preparació i lliurament de material i productes alimentaris."

Aquesta extensa relació de serveis inclou tots aquells que es consideren imprescindibles per al bon funcionament de l'aeroport i als quals es refereix l'article 2.4 del RD 2858/1981. Aquest reglament, però, encara contempla una cinquena categoria de serveis i que, a tenor del seu article 2.5, inclou totes aquelles "actividades no comprendidas en los números anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto".

Aquesta categoria d'activitats econòmiques inclou tots els serveis, activitats comercials o *facilities* destinats als usuaris del transport aeri i que es troben en les terminals dels aeroports, en les zones d'ús públic o privat i en les infraestructures complementàries. En els epígrafs relatiu a aquests elements materials del costat terra dels aeroports ja s'ha fet una breu referència als continguts i al desenvolupament previsible d'aquestes activitats. Es tracta de les botigues, llibreries, farmàcies i serveis diversos ubicats en les terminals aeroportuàries, com també les activitats econòmiques i empresarials, principalment de restauració i de tipus hotelier, però que inclouen també activitats econòmiques d'allò més divers, relacionades o no amb la navegació aèria, i que es troben en la zona d'activitats complementàries dels aeroports.

El que es pot posar de manifest, en tot cas, és que, en l'actualitat, tant els serveis d'assistència en terra –en la seva majoria– com les activitats relacionades amb l'explotació econòmica dels aeroports –en la seva totalitat– són portades a terme principalment per operadors i empreses privades en règim de concessió.

1.2. Les funcions públiques vinculades als serveis aeroportuaris

Si s'estableix una relació entre les categories de serveis contemplades en el RD 2858/1981 i les funcions públiques vinculades als mateixos serveis, es compro-

va, en primer lloc, que els serveis contemplats en els articles 2.1 i 2.2 del RD 2858/1981 fan referència al costat aire dels aeroports i corresponen a les autoritats aeronàutiques.

La resta de serveis afecten al costat terra dels aeroports, de manera que tots han de ser coordinats per les autoritats o les entitats gestores aeroportuàries. Això no vol dir, però, que es tracti en tots els casos de serveis pròpiament aeroportuaris. En concret, en l'article 2.3 del reglament esmentat es fa referència, principalment, a funcions públiques pròpies d'autoritats no aeroportuàries; mentre que els serveis regulats en els articles 2.4 i 2.5 es presten i/o es gestionen per part de les autoritats aeroportuàries.

Aquestes distincions entre, per una banda, les funcions públiques aeronàutiques i aeroportuàries i, per altra banda, les funcions de gestió i d'autoritat es troben recollides en el dret positiu, però no tenen cap transcendència pràctica, en termes organitzatius, degut a la concentració de totes aquestes funcions en els mateixos òrgans i entitats.

En concret, l'article 5 de la LSA, que estableix la relació de funcions que corresponen al Ministeri de Foment en matèria de transport aeri, atribueix a aquest òrgan, per una banda, l'ordenació i la garantia de la prestació dels serveis civils de navegació aèria, i, per altra banda, l'ordenació i garantia de la prestació dels serveis aeroportuaris en els aeroports d'interès general. És a dir, que es concentren en un mateix òrgan tant les funcions relatives al *landside* com les pròpies de l'*airside* dels aeroports.

La prestació material d'aquestes funcions podria haver-se diferenciat, però, en comptes d'això, és exercida, també de forma concentrada, per l'entitat empresarial AENA, veritable protagonista de la gestió –en un sentit extraordinàriament ampli– de tots els aeroports espanyols.

L'entitat empresarial AENA va ser creada per l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990, i actualment es troba adscrita al Ministeri de Foment, a través de la Secretaria d'Estat d'Infraestructures.⁹⁴ La constitució efectiva d'AENA va tenir lloc amb l'entrada en vigor del seu Estatut, aprovat pel Reial decret 905/1991, de 14 de juny.⁹⁵

94 Article 2.1.c) del Reial decret 690/2000, de 12 de maig.

95 Aquest Estatut ha estat posteriorment modificat pel Reial decret 1993/1996, de 6 de setembre, el Reial decret 1711/1997, de 14 de novembre, i el Reial decret 2825/1998, de 23 de desembre.

Segons l'article 1 de l'estatut d'AENA, aquesta entitat està encarregada de la gestió dels aeroports civils d'interès general i de les instal·lacions i xarxes d'ajudes a la navegació aèria. L'assumpció d'aquestes funcions va tenir lloc en dos moments diferents, en aplicació de l'Ordre de 28 d'octubre de 1991, que permet advertir molt clarament la distinció existent entre les funcions vinculades directament als aeroports –funcions aeroportuàries, que inclouen principalment les que s'exerceixen en el *landside* d'aquestes infraestructures– i les vinculades a la navegació aèria –funcions aeronàutiques, que s'exerceixen principalment en l'*airside*–.

En concret, l'Ordre de 28 d'octubre de 1991, en la qual es determinava la data de començament de la prestació d'aquests serveis per part d'AENA, va establir una diferenciació entre els serveis relatius als aeroports nacionals i els relatius a la navegació aèria. L'inici dels primers quedava fixat per al 2 de novembre de 1991, mentre que els segons, a causa de la seva complexitat d'ordre tècnic i administratiu, es van demorar un any. Solucionades les dificultats esmentades, per Ordre de 8 de juny de 1992, es va determinar que la prestació dels serveis en matèria de navegació aèria s'iniciaria l'1 de novembre de 1992, i les funcions en matèria de gestió aeroportuària i d'aprovació dels períodes fraccionables de temps per realitzar aterratges i enlairaments s'iniciarien el 15 de juliol de 1992. Així i tot, l'Ordre esmentada preveia que aquestes prestacions de serveis quedarien supeditades a la reestructuració prèvia pel Govern de la Direcció General d'Aviació Civil, deferint en aquest cas l'inici de la prestació de tals serveis al moment de l'entrada en vigor de les disposicions reglamentàries corresponents.

Les funcions que té encomanades AENA, definides amb molta amplitud, es troben especificades en l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny [modificat parcialment per la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social] i en l'article 11 del Reial decret 905/1991, de 14 de juny, segons la seva vinculació a la navegació aèria o als aeroports.

En matèria de navegació aèria corresponen a l'entitat estatal AENA les funcions següents:

*“a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de las instalaciones y redes de sistemas de telecomunicaciones aeronáuticas, de ayudas a la navegación y de control de la circulación aérea; y
b) Elaboración de proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras, instalaciones y redes de sistemas de telecomunicaciones aeronáuticas, de ayudas a la navegación y control de la circulación aérea.”*

En matèria d'aeroports corresponen a AENA les funcions següents:

- “a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil [aeródromos, helipuertos y demás superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende]⁹⁶ y de los servicios afectos a los mismos, de las áreas y servicios civiles de los de utilización conjunta con el Ministerio de Defensa, en reciprocidad a las que corresponden a este Departamento, respecto de las áreas y servicios militares de dichos aeropuertos, sin perjuicio de las competencias que la Ley de Navegación Aérea asigna a los Directores de Aeropuertos, así como la coordinación, explotación, conservación y administración de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil, de acuerdo con lo dispuesto en la autorización correspondiente;⁹⁷ y*
- b) Elaboración y aprobación de proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias, así como la explotación y conservación de las instalaciones de los aeropuertos, en los términos de la letra a) anterior.”*

En matèries comunes a la navegació aèria i als aeroports, s'atribueixen a aquesta entitat les funcions següents:

- “a) Evaluación de necesidades y elaboración de propuestas de nuevas infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea, así como de modificaciones de la estructura del espacio aéreo;*
- b) Dirección, coordinación, explotación y gestión de los servicios de seguridad en los aeropuertos, Centros de Control y demás recintos e instalaciones de navegación aérea, así como en aquellas otras que entren en la esfera de competencias del Ente, sin perjuicio de las atribuciones asignadas en esta materia al Ministerio del Interior;*

96 El text destacat entre claudàtors ha d'entendre's inclòs en aquest article per haver estat afegit per la Llei 62/2003, de 30 de desembre. Es posa en relleu, així, que AENA no solament gestiona tots els aeroports públics de naturalesa civil existents a Espanya, sinó que, a més, té encomanada la gestió d'aeròdroms i heliports. Així ocorre, per exemple, amb l'aeròdrom de Sabadell, de caràcter eminentment esportiu, o l'heliport de Ceuta. Una crítica sobre aquest aspecte, per la incidència que té a efectes competencials pot veure's a P. Caralps, "Puertos y aeropuertos", a *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1990, p. 675 i ss.

97 Les competències d'AENA s'estenen també a les set bases aèries o aeròdroms militars obertes al trànsit aeri civil relacionades en el RD 1167/1995, de 7 de juliol, sobre el règim d'ús dels aeròdroms utilitzats conjuntament per una base aèria i un aeroport i de les bases aèries obertes al trànsit civil.

c) Participación en las enseñanzas específicas relacionadas con el transporte aéreo y sujetas al otorgamiento de licencia oficial; y
d) Fomento y desarrollo de cuantas actividades mercantiles estén directa o indirectamente relacionadas con las funciones previstas en el artículo 1, ejerciendo la planificación y el control de las Sociedades participadas mayoritariamente.”

2. Algunes propostes de *lege ferenda*

Després de la relació exposada, no pot passar desapercebuda la concentració de tasques encomanades a l'entitat empresarial AENA. Aquesta centralització funcional, com es veurà, té una clara explicació històrica, però, en canvi, és realment discutible des d'un punt de vista jurídic. En el cas que s'abordés, com seria recomanable, una reforma general de la legislació aeroportuària, caldria reorganitzar la distribució de les funcions públiques que exerceix aquesta entitat tenint en compte, com a mínim, els tres aspectes següents: la delimitació orgànica entre les funcions vinculades a la navegació aèria i les relatives a la gestió aeroportuària; la distinció funcional entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli; i la separació entre les funcions d'autoritat i les funcions de gestió.

2.1. La delimitació entre la navegació aèria i la gestió aeroportuària

La distinció entre l'*airside* (costat o vessant aire) i el *landside* (costat terra) dels aeroports resulta bàsica per entendre el funcionament d'aquestes infraestructures i per distingir adequadament la gestió dels aeroports pròpiament dita dels aspectes de la gestió vinculats a la navegació aèria i que han de ser objecte d'un tractament diferenciat. Resulta d'utilitat per entendre aquesta distinció la terminologia emprada en la planificació i disseny dels aeroports, que separa clarament el denominat *subsistema de moviment d'aeronaus*, que conté "*los espacios y superficies utilizados por las aeronaves en sus movimientos de aterrizaje, despegue y circulación en rodadura y estacionamiento*"; i el *subsistema d'activitats aeroportuàries*, que conté "*las infraestructuras, instalaciones y edificaciones que completan, dentro del ámbito aeroportuario, el proceso de intercambio modal entre el transporte aéreo y el sistema terrestre, garantizando su eficacia funcional y calidad de servicio*".⁹⁸ Tots els aspectes relatius a la navegació aèria, tot i que en

98 Una introducció realment clarificadora d'aquesta realitat es pot trobar a I. Tejada Anguiano, *Descubrir los aeropuertos*, op. cit.

algun cas identifiquen funcions que s'exerceixen en les instal·lacions aeroportuàries –com el control de l'espai aeri, que és una funció prestada des de les instal·lacions de l'*airside* dels aeroports–, s'han de diferenciar clarament de les competències en matèria aeroportuària.

Aquesta delimitació dels espais, les funcions i les activitats vinculades al transport aeri té també el seu reflex jurídic al més alt nivell, en la distribució constitucional de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Els aspectes relatius a la navegació aèria corresponen a l'Estat en tota la seva extensió, per raonables motius vinculats a la sobirania aèria; els aspectes vinculats a la gestió aeroportuària, en canvi, només corresponen a l'Estat si l'aeroport que cal gestionar té la qualificació d'aeroport d'interès general. En concret, l'article 149.1.20 CE, atribueix a l'Estat la competència exclusiva, per una banda, sobre "*control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*" i, per altra banda, sobre "*aeropuertos de interés general*".

En la relació a les funcions encomanades a AENA, com s'ha vist, també s'estableix nominalment la distinció entre l'àmbit de la navegació aèria i la gestió aeroportuària, però aquesta distinció no té conseqüències rellevants en termes organitzatius. Caldria establir una delimitació més clara entre els òrgans i les funcions vinculades a la navegació aèria i els òrgans i les funcions vinculades a la gestió aeroportuària. Aquesta proposta coincideix amb les previsions fetes públiques per la Moncloa, que, tot i que vol mantenir el protagonisme d'AENA, preveu l'establiment d'una separació clara entre la navegació aèria i la gestió aeroportuària.⁹⁹ Aquesta separació, al meu entendre, hauria de ser un primer pas per establir una segona distinció, encara més rellevant, entre l'àmbit propi del que podrien denominar la *gestió aeroportuària en sentit estricte* i la *gestió aeroportuària en sentit ampli*.

2.2. La distinció entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli

La gestió aeroportuària en sentit estricte es refereix a les activitats ordinàries d'administració i explotació econòmica d'un aeroport en concret o, com a màxim,

99 Segons les dades que ha fet públiques la Moncloa el mes d'agost de 2008 i que es poden consultar a la pàgina oficial d'aquest organisme (www.moncloa.es, consultada en 20 d'agost de 2008): "*El Consejo de Ministros ha aprobado las líneas básicas del nuevo modelo de gestión aeroportuaria, cuyos elementos principales se resumen en los siguientes: 1.- AENA se mantiene como entidad pública empresarial estatal, con una separación clara entre la navegación aérea y la gestión aeroportuaria (...)*".

d'un sistema aeroportuari –en el sentit de l'expressió emprada en la Directiva 96/67/CE, del Consell, relativa a l'accés al mercat de l'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat–. En la mesura que, en el cas espanyol, aquesta funció l'exerceix de forma conjunta per a tots els aeroports del territori estatal la mateixa entitat, AENA, que exerceix les funcions de gestió en sentit ampli, resulta molt difícil entreveure els límits de la distinció proposada. En tot cas, analitzant els models de gestió aeroportuària de dret comparat i les previsions comunitàries, es posa de relleu que aquesta distinció està implantada de forma generalitzada.

La gestió dels aeroports en sentit estricte inclou totes les activitats relacionades amb la posada de les infraestructures a disposició dels usuaris dels aeroports i del servei de transport aeri; l'assignació dels usos i la distribució dels espais d'aquestes infraestructures; l'atorgament dels títols jurídics que permeten la utilització de les dependències aeroportuàries –en el cas espanyol, les autoritzacions i concessions corresponents–; el cobrament de les taxes derivades de l'esmentada utilització; i, en general, totes aquelles activitats d'administració i explotació dels aeroports. Entre aquestes activitats s'hi pot incloure la prestació directa dels serveis d'assistència en terra, sempre i quan s'estableixi la deguda separació contable dels dos tipus d'activitat –l'activitat purament prestacional, en concurrència amb els altres operadors habilitats, de l'activitat de gestió–.¹⁰⁰ Aquest concepte estricte, que identifica la gestió amb l'administració i explotació econòmica dels aeroports, es correspon amb la definició que ofereix el dret comunitari quan es refereix a l'entitat gestora d'un aeroport com aquella que *“conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales, tenga por misión la administración y 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”*.¹⁰¹

Si la gestió en sentit estricte es limita a l'administració i explotació de les infraestructures aeroportuàries, la gestió en sentit ampli va molt més enllà i engloba totes les decisions públiques relatives al *landside* dels aeroports. Entre aquestes decisions s'hi inclouen, clarament, la planificació i ordenació dels aeroports, l'autorització per a la construcció i posada en funcionament dels aeroports i l'exerci-

100 Recordem, en aquest sentit, que l'article 4.1 de la Directiva 96/67/CE preveu que: *“la entidad gestora de un aeropuerto, el usuario o el agente de asistencia que preste servicios de asistencia en tierra deberá efectuar una estricta separación contable con arreglo a las prácticas comerciales vigentes entre las actividades de prestación de dichos servicios y sus otras actividades”*.

101 Article 2.c) de la Directiva 96/67/CE, de 15 d'octubre, relativa a l'accés al mercat dels serveis d'assistència en terra.

ci de les funcions de coordinació aeroportuària o assignació d'*slots*. A mig camí entre la gestió en sentit estricte i la gestió en sentit ampli s'hi troben decisions públiques com ara l'autorització dels operadors que han de prestar els serveis d'assistència en terra i la regulació i control dels serveis aeroportuaris. Aquestes funcions, extraordinàriament rellevants per al bon funcionament dels aeroports, es diferencien de la gestió ordinària, o en sentit estricte, pel seu eminent caràcter públic, però, a diferència de les decisions relatives a la gestió en sentit ampli, són, normalment, exercides en relació a un aeroport en concret. En el nostre ordenament jurídic, totes aquestes funcions queden també englobades en la relació de competències atribuïdes a AENA, amb l'única excepció de l'atorgament de les autoritzacions per a la construcció i posada en funcionament dels aeroports, que correspon al Ministeri de Foment, previ informe favorable del Ministeri de Defensa.¹⁰²

L'atribució de totes aquestes funcions a una mateixa entitat empresarial que, a més, gestiona absolutament totes les infraestructures aeroportuàries espanyoles dificulta enormement la comprensió de l'abast i el contingut que pot tenir una eventual descentralització de la gestió aeroportuària. Aquest aspecte es tractarà amb deteniment amb posterioritat. Això no obstant, es poden avançar ja dos trets fonamentals de la gestió aeroportuària en el dret comparat, que es diferencien clarament dels que són propis del model espanyol.

En primer lloc, la gestió dels aeroports en sentit estricte, això és, l'administració i explotació dels aeroports, es porta a terme en la gran majoria de models de gestió aeroportuària provinents del dret comparat de forma descentralitzada i autònoma. És a dir, a diferència del model espanyol, en què una sola entitat s'encarrega de la gestió de tots els aeroports del territori, cada aeroport és gestionat per una entitat diferent. Aquesta gestió descentralitzada s'ajusta a les necessitats imposades per un entorn cada vegada més competitiu, en què cada aeroport pretén fer més atractiva la seva oferta. Així, des d'un punt de vista econòmic, la gestió descentralitzada promou la competència per atreure aquelles companyies aèries que es considerin més adients per a l'aeroport i per al territori en el qual s'ubica; afavoreix la transparència en el finançament de les activitats corrents i en les inversions de capital; i facilita l'establiment d'una cooperació entre entitats públiques i privades, atès que una gestió a petita escala pot ser més flexible i menys burocratitzada.¹⁰³ Val a dir, en tot cas, que aquesta forma de descentralització, que es refereix

102 Article 9.1 de la Llei 21/2003 de seguretat aèria.

103 X. Fageda i G. Bel, *Aeroports i poder*, op. cit., p. 13.

a les unitats de gestió, no pressuposa en absolut la naturalesa de l'entitat gestora. És a dir, el que es posa en relleu és, únicament, que resulta més interessant, des d'un punt de vista econòmic, que cada aeroport sigui considerat una unitat de gestió.

En segon lloc, també es pot avançar que tant la gestió aeroportuària en sentit estricte com la gestió aeroportuària en sentit ampli –és a dir, la presa de decisions relatives al costat terra dels aeroports– es porten normalment a terme amb la participació de les entitats territorials afectades per les infraestructures aeroportuàries. Les evidents repercussions econòmiques, urbanístiques i ambientals que comporten les decisions vinculades al *landside* dels aeroports sobre els municipis afectats i les regions a les quals serveix un aeroport fan necessària la participació de les administracions que exerceixen les seves competències en el territori afectat.¹⁰⁴

2.3. La separació entre les funcions d'autoritat i les funcions de gestió

Les funcions de gestió en sentit ampli, això és, l'ordenació i planejament dels aeroports, l'autorització de la seva posada en funcionament i la coordinació aeroportuària –entre d'altres–, són funcions eminentment públiques, funcions d'autoritat en sentit estricte, que s'han de regir per les normes de dret administratiu. Aquestes funcions ha d'exercir-les necessàriament una entitat que tingui la consideració i el règim propi d'una Administració pública. Aquest caràcter estrictament i necessàriament públic no és predicable, en canvi, de les funcions relacionades amb la gestió aeroportuària en sentit estricte –cóm a mínim, no en els mateixos termes–.

La gestió dels aeroports, en sentit estricte, té una important vessant econòmica que afavoreix la seva privatització. En la major part de les experiències de dret comparat es constata que la gestió aeroportuària és considerada una activitat empresarial, amb marges de negoci i benefici, en què resulta decisiva la correcta administració i explotació dels recursos. Un dels aspectes sobre els quals més s'ha posat l'accent en la majoria d'accions relacionades amb la millora de la gestió dels aeroports és la relativa a la reducció dels costos de gestió i a la revisió dels preus o tarifes que cal cobrar als usuaris i operadors de les infraestructures. En aquest discurs hi estan implicades les decisions relacionades amb l'explotació econòmica dels aeroports, l'administració ordinària d'aquestes infraestructures i, en el seu cas, la prestació dels serveis d'assistència en terra.

104 W. Pompl, *Luftverkehr. Eine ökonomische und...*, op. cit., p. 73 i ss.

Aquesta vessant purament econòmica de la gestió no pot fer oblidar, però, el component de servei públic que també tenen les infraestructures aeroportuàries. Els serveis aeroportuaris s'han de prestar en condicions d'igualtat per a tots els usuaris, per tal de no interferir en la lliure competència. El gestor d'un aeroport –més pròpiament, l'autoritat aeroportuària competent– ha d'exercir també funcions de regulació de les activitats privades que es desenvolupen en la seva jurisdicció. Per això, les funcions del gestor d'un aeroport no es poden equiparar amb les funcions de gestió d'un bé qualsevol en règim de propietat privada. A més, el gestor d'un aeroport ha de vetllar també pel manteniment de les infraestructures, per l'establiment de les seves normes d'utilització i per la prestació dels serveis aeroportuaris en condicions de seguretat. La seguretat de l'aeroport és, així mateix, una responsabilitat compartida entre l'entitat gestora dels aeroports i les autoritats públiques. Totes aquestes consideracions, que són vàlides per als aeroports gestionats en règim de propietat privada, com els alemanys, prenen especial intensitat en un ordenament com l'espanyol, en què els aeroports són considerats béns de domini públic. La gestió aeroportuària en sentit estricte comporta, doncs, l'exercici de funcions públiques i l'exercici d'activitats i funcions que no tenen aquesta consideració.

Més en concret, en la gestió aeroportuària en sentit estricte cal distingir adequadament entre l'exercici de funcions públiques –funcions d'autoritat i de regulació–, funcions de gestió –que comprenen l'administració i l'explotació econòmica dels aeroports– i funcions merament prestacionals –que impliquen la realització directa d'activitats econòmiques de caràcter prestacional, en concurrència amb altres operadors o empreses privades–. Aquesta distinció ha de tenir el seu reflex en la naturalesa, el règim jurídic i l'organització de l'entitat gestora dels aeroports.

Aquesta proposta, del tot rellevant en qualsevol cas, avui resulta imperativa en aplicació de la Directiva 96/67/CE, del Consell, relativa a l'accés al mercat de l'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat.¹⁰⁵ Aquesta Directiva, com s'ha dit, estableix una clara separació entre la prestació dels serveis d'assistència en terra i les funcions de control i regulació d'aquestes activitats prestacionals. Les funcions reguladores s'han de portar a terme, segons disposa l'article 14 de la Directiva esmentada, per una *"autoritat pública independent de l'entitat gestora de l'aeroport"*. En una futura reforma de la legislació aeroportuària aquesta autoritat podria exercir les funcions reguladores en relació a cada aeroport o sistema

105 Aquest aspecte és tractat amb encert per J. Esteve Pardo, a *Regimen jurídico...*, op. cit., p. 92-131.

aeroportuari en concret, tot i que sembla més adequat que es faci coincidir amb l'entitat pública encarregada de la gestió en sentit ampli.

||| La consideració jurídica de la diversa tipologia d'aeroports

Després d'haver analitzat amb cert deteniment els elements materials i immaterials que configuren un aeroport, es pot sostenir sens cap dubte que existeixen grans diferències entre les infraestructures aeroportuàries espanyoles. Les modalitats de transport aeri concretes a les quals serveix cada aeroport, els tipus d'avions que hi poden aterrar, les característiques tècniques de les infraestructures aeroportuàries, com també els serveis que s'hi presten, marquen importants diferències entre els aeroports.

En tot cas, els paràmetres més importants per poder comparar aquestes infraestructures entre elles estan relacionats amb el volum de trànsit que suporten, i són: les aeronaus, els passatgers i la càrrega. Amb el paràmetre de les aeronaus es comptabilitza el nombre d'operacions d'aterratge i enlairament que té lloc en l'aeroport; la dada dels passatgers indica el nombre de persones que embarquen (sortides) i desembarquen (arribades) en un aeroport, incloent-hi els passatgers en trànsit; i amb la càrrega es comptabilitzen les tones de mercaderies que es carreguen i descarreguen en un aeroport.

La consideració d'aquests paràmetres en la determinació de la importància relativa dels aeroports permet comprendre, per exemple, l'interès de molts d'ells per configurar-se com un aeroport *hub*, ja que el volum de trànsit d'aeronaus i passatgers en aquesta mena d'aeroports és incomparable amb el dels aeroports que no tenen aquesta consideració.

En concret, els aeroports *hub* reben trànsit de diferents ciutats aproximadament a la mateixa hora i, després de donar al passatger temps suficient per poder fer una connexió, tots els avions tornen a volar cap a les mateixes o altres ciutats. Els aeroports que compleixen aquesta funció de distribució del transport aeri acostumen a ser, precisament, els aeroports que es configuren en l'actualitat com a *ciutats-aeroport*. La categoria dels aeroports *hub*, coneguda i reconeguda internacionalment no es troba recollida com a tal en el dret positiu. En aquest cas, com en altres exemples que es veuran a continuació, els paràmetres i elements que determinen les diferències més notables entre els aeroports no coincideixen necessàriament amb les classificacions dels aeroports que s'estableixen en la legislació nacional, comunitària i internacional.

En un altre ordre de reflexions, cal advertir que la classificació legal dels aeroports comporta conseqüències jurídiques diverses, en funció del seu àmbit territorial de validesa i de la finalitat perseguida pel legislador amb el seu establiment. Així mateix, els elements que pren en consideració el legislador en cada cas són diferents. Això comporta, d'una banda, que cada aeroport estigui inclòs en diverses classificacions i, d'altra banda, que un mateix aeroport pugui tenir la consideració, per exemple, d'aeroport de primera categoria segons la legislació comunitària i, en canvi, no tenir-la segons la legislació estatal.

Fruit d'aquesta diversitat de classificacions, la descripció d'un aeroport, fins i tot quan, com ocorre habitualment, no es prenen en consideració tots els criteris de classificació possibles, s'assembla a un missatge en clau, com pot veure's en el text que es transcriu a continuació:

“El Aeropuerto de Girona, de interés general del Estado según el artículo 149.1.20ª de la Constitución y el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, es un aeropuerto civil internacional con categoría OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) «4-E»; asimismo, está clasificado como «aeropuerto de segunda categoría» según la clasificación del artículo 22 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificada, según dicha Ley, por la Orden FOM 405/2003, de 25 de febrero, y como aeródromo de letra de clave «A» por el Real Decreto 378/1988, de 8 de abril, por el que se modifican las servidumbres aeronáuticas establecidas en el Aeropuerto de Girona-Costa Brava.”¹⁰⁶

1. La classificació dels aeroports segons l'OACI

Una classificació dels aeroports digna d'esment, per l'extensió del seu àmbit territorial de validesa, és la que es troba en l'annex A del Conveni de Chicago. En aquesta norma, els camps d'aterratge es divideixen en tres grans grups: 1) aeroports de terra, 2) aeroports de mar, i 3) aeròdroms. Al seu torn, tant els aeroports de terra com els de mar poden ser de tres classes: classe A: transoceànics, classe B: transcontinental i classe C: interestatal. Per a cada classe d'aeroport s'esta-

¹⁰⁶ Aquest text –el format del qual és idèntic en tots els plans directors dels aeroports espanyols aprovats– encapçala l'Ordre de 9 d'agost de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Girona.

bleixen les característiques tècniques –longitud, amplària, pendent i resistència– de les pistes de vol. També són les característiques tècniques dels aeroports les que determinen les categories que utilitza l'OACI en el seu nomenclàtor. Aquestes característiques, juntament amb el nombre de passatgers i el volum de càrrega registrats, com s'ha explicat amb anterioritat, determinen la posició relativa de cada aeroport respecte a les infraestructures aeroportuàries de la resta del món.

Sobre la base d'un criteri totalment diferent, el mateix Conveni de Chicago classifica també els aeròdroms en "militars", "intermedis" i "privats". Aquesta classificació no pren com a dada essencial, com podria semblar, la titularitat de l'aeroport, sinó la seva destinació o ús principal.¹⁰⁷

2. La classificació dels aeroports a la Unió Europea

La Unió Europea, amb l'objecte de poder disposar de dades pròpies sobre el transport aeri de passatgers, càrrega i correu en el seu territori, que siguin, al seu torn, compatibles amb les dades emprades per l'OACI, ha imposat a les entitats gestores dels aeroports l'obligació de transmetre informació estadística trimestral sobre el volum de les seves activitats.

A l'efecte de les obligacions de transmissió d'informació estadística, els aeroports es classifiquen en quatre categories –categoria 0, 1, 2 i 3–, en funció del volum de passatgers.¹⁰⁸

107 Per a més detalls es pot consultar M. Serna Moreno, veu "Aeropuertos", a *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Seix, vol. II, Barcelona, 1983, p. 443.

108 En concret, segons el Reglament (CE) núm. 1358/2003 de la Comissió, de 31 de juliol de 2003, pel qual s'aplica el Reglament (CE) núm. 437/2003 del Parlament Europeu i del Consell relatiu a les estadístiques de transport aeri de passatgers, càrrega i correu i es modifiquen els seus annexos I i II, "Pueden definirse cuatro categorías de aeropuertos comunitarios: Categoría '0': se considera que los aeropuertos con menos de 15000 unidades de pasajeros al año solo registran «un tráfico comercial de manera ocasional», por lo que, con arreglo al apartado 3 del artículo 3, no están obligados a declarar; Categoría '1': los aeropuertos con entre 15.000 y 150.000 unidades de pasajeros al año solo deberán transmitir el cuadro C1; Categoría '2': los aeropuertos con más de 150.000 unidades de pasajeros y menos de 1.500.000 unidades de pasajeros al año deberán transmitir todos los cuadros que figuran en el anexo I, pero podrán, con arreglo al apartado 4 del artículo 3, beneficiarse de excepciones completas o parciales hasta el año 2003, 2004 o 2005; Categoría '3': los aeropuertos con 1.500.000 unidades de pasajeros, o más, al año deberán transmitir todos los cuadros que figuran en el anexo I, pero podrán, con arreglo al apartado 5 del artículo 3, beneficiarse de excepciones completas o parciales para el cuadro B1 en el año 2003".

Aquesta classificació no coincideix amb la continguda en el Reglament (CEE) núm. 2408/92, del Consell, de 23 de juliol de 1992, relatiu a l'accés de les companyies aèries de la Unió Europea a les rutes aèries intracomunitàries, que es refereix als aeroports de categoria 1, com aquells que no tenen la consideració d'aeroports regionals.¹⁰⁹ En l'establiment d'aquesta categoria, això no obstant, també es tenen en compte el nombre de passatgers i el volum de càrrega com a criteris classificatoris.

Els mateixos criteris té en compte, entre d'altres, la Comunicació de la Comissió per la qual s'aproven les directrius comunitàries per a l'any 2005 sobre el finançament d'aeroports i els ajuts estatals destinats a la posada en funcionament de companyies aèries que operen en els aeroports regionals. Aquestes directrius distingeixen quatre categories d'aeroports: categoria A, de "*grans aeroports comunitaris*", que són els que compten més de deu milions de passatgers anuals; categoria B, constituïda pels "*aeroports nacionals*", amb una xifra anual de passatgers d'entre cinc i deu milions; categoria C, integrada pels "*grans aeroports regionals*", amb una xifra anual de passatgers situada entre un i cinc milions; i Categoria D, denominada de "*petits aeroports regionals*", amb una xifra anual de passatgers inferior a un milió.

3. Les classes i categories d'aeroports en la legislació estatal

Els criteris i les classificacions que es poden trobar a la legislació espanyola no sempre coincideixen amb els que es deriven dels àmbits territorials superiors. La legislació espanyola classifica els aeroports en determinades categories a l'efecte de determinar el règim tributari de cada aeroport, i ofereix també altres classificacions que al·ludeixen, respectivament, al seu ús o destinació, a la seva titularitat, a la seva capacitat i a la seva importància en el sistema aeroportuari nacional. Seria interessant que aquesta darrera classificació, que és la que estableix en concret la categoria dels aeroports d'interès general, prengué en consideració els elements classificatoris emprats a nivell internacional i comunitari, per tal de distingir realment la importància relativa de cadascun dels aeroports. En lloc d'això, té en compte una relació de criteris l'aplicació dels quals comporta que tots els aeroports espanyols tinguin la consideració d'interès general.

¹⁰⁹ Els aeroports espanyols considerats de categoria 1 segons aquesta norma únicament són els de Palma de Mallorca, Madrid-Barajas, Màlaga i Las Palmas.

3.1. Les categories d'aeroports a efectes fiscals

En el nostre ordenament, degut al caràcter públic de les taxes aeroportuàries, l'atribució d'una determinada categoria als aeroports és rellevant per a la determinació de les taxes i altres drets aeroportuaris. A aquest efecte, tradicionalment, els aeroports nacionals s'han vingut classificant en aeroports de *primera, segona i tercera categoria*, en funció de les seves característiques físiques, el volum i el tipus de trànsit que suporten, les inversions realitzades, les millores tècniques introduïdes en les seves instal·lacions, la importància de la seva situació en el context de la xarxa nacional d'aeroports i la seva funció en l'entorn en el qual estan situats.¹¹⁰

La ràpida transformació que sofreixen aquestes variables comporta que es produeixin modificacions constants en la categoria dels aeroports.¹¹¹ En l'actualitat, l'existència de les tres categories esmentades és rellevant a efecte de l'aplicació de la taxa d'aterratge i la taxa d'aproximació, mentre que, a efecte de l'aplicació de la taxa per prestació de serveis i utilització del domini públic aeroportuari, els aeroports es classifiquen en quatre grups: A, B, C, i D.¹¹²

3.2. Els aeroports públics i els aeroports privats

La Llei d'aeroports de 1940 estableix, en el seu article 2, que els aeroports es classifiquen en militars, comercials i privats. Aquesta classificació, paral·lelament a l'oferta en el Conveni de Chicago respecte dels aeròdroms, no sembla prendre en consideració la titularitat de l'aeroport, sinó el seu règim d'ús. Això és: amb independència de qui en sigui el titular, els aeroports militars estan destinats a satisfer les necessitats de l'exèrcit, els aeroports comercials es troben al servei del

110 Aquests són els criteris que assenyalava explícitament l'Ordre de 26 de juny de 1978, per la qual s'estableix una nova classificació dels aeroports.

111 Sobre això, vegeu R. Rendeiro, "Las infraestructuras aeroportuarias en España", *Papeles de Economía Española*, núm. 82, 1999, p. 39 i ss.

112 Vegeu: el RD 1064/1991, de 5 de juliol, de drets aeroportuaris –modificat per l'article 11 de la Llei 14/2000, de 29 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social–, que regula les taxes per aterratge; l'article 22 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, pel qual s'estableix la taxa d'aproximació; l'Ordre de 25 de febrer de 2003, per la qual es modifica la classificació dels aeroports a l'efecte de la taxa d'aproximació; la Llei 25/1998, de 13 de juliol, de prestacions patrimonials de caràcter públic, en la qual es regula la taxa per prestació de serveis i utilització del domini públic aeroportuari; i l'Ordre de 13 de maig de 1994, de tarifes de preus públics, que conté la classificació dels aeroports vigent a l'efecte de l'aplicació de la taxa regulada en la Llei 25/1998.

transport aeri de passatgers i mercaderies, i els aeroports privats són aquells no oberts al públic en general.

En aquest aspecte en concret, relatiu a l'ús dels aeroports, la legislació autonòmica sembla coincidir amb la Llei de 1940, ja que considera la possible existència d'aeroports d'ús privat. En concret, l'article 4 de la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'Aeroports de Catalunya, estableix que:

"1. Els aeroports i aeròdroms que regula la present Llei es classifiquen, per raó de la seva titularitat, en públics i privats.

2. Quant a l'ús o destinació, els aeroports i aeròdroms regulats per la present Llei són d'ús general si qualsevol operador pot utilitzar les seves instal·lacions mitjançant la contraprestació econòmica corresponent, i són d'ús privat si les instal·lacions només poden ser utilitzades pels seus titulars o pels operadors específicament autoritzats per aquests."

Això és degut a que, en la llei catalana, el concepte d'aeroport no es limita als de caràcter comercial. En aquest aspecte, s'observa una clara diferència entre l'extensió del concepte d'aeroport emprat a la legislació catalana i el concepte d'aeroport més modern, que ja es contempla en la Llei 48/1960, de 21 de juny, sobre navegació aèria (LNA) i que es limita als aeroports comercials.

En efecte, l'article 39 de la LNA estableix que els aeròdroms, per la naturalesa dels seus serveis, poden ser militars o civils, i aquests últims, com també els aeroports, públics o privats. La distinció entre aeròdroms militars i civils clarament al·ludeix al seu ús o destinació. En canvi, en aquest cas, els adjectius *públic* i *privat* no es refereixen a l'ús, sinó que es refereix a la titularitat. Entre els aeroports de titularitat pública es pot fer esment, segons aquesta norma, als aeroports de l'Estat i als aeroports de les corporacions locals. Així mateix, s'admet l'existència d'aeroports de titularitat privada, segons la redacció original dels articles 43 i 44 de la LNA.¹¹³ Tant els aeroports públics com els privats, d'acord amb el que disposa la legislació estatal, han d'estar oberts a l'ús públic, almenys segons la defini-

113 En concret, l'article 43 de la LNA establia que: *"Las Corporaciones locales podrán construir o participar en la construcción de los aeropuertos públicos, sometándose a las condiciones que previamente fije el Ministerio del Aire. Si procede, podrán conservar la propiedad de los mismos y participar en los resultados de su explotación en la forma que reglamentariamente se establezca". Per la seva banda, l'article 44 diu: "Sólo podrán autorizarse a las Corporaciones, Entidades o particulares que tengan la nacionalidad española la instalaciones de aeropuertos o aerodromos privados (...)"*.

ció legal de *aeroport* continguda en l'article 39 de la LNA, que disposa que aquestes infraestructures han de tenir *instal·lacions i serveis amb caràcter públic*. Com s'ha dit, segons aquesta llei, només tenen la consideració jurídica d'aeroport, els aeroports comercials.

Els aeroports comercials solen classificar-se, al seu torn, en funció de l'àmbit geogràfic que abasten les rutes a les quals serveixen. Aquesta classificació està parcialment recollida en el nostre ordenament, en l'article 40 de la LNA. Aquest precepte permet distingir entre aeroports nacionals i aeroports oberts al trànsit internacional, que són aquells que disposin permanentment dels serveis necessaris per rebre aeronaus de l'estranger o despatxar-les amb la mateixa destinació (serveis com ara duanes, immigració, sanitat pública, reglamentació veterinària, entre d'altres). La determinació dels aeroports internacionals (o "*aeroports duaners*", en la terminologia emprada per l'article 10 del Conveni de Chicago), en els quals han d'aterrar i des dels quals han de sortir les aeronaus en vol internacional, per a fins d'inspecció de duana i altres formalitats, ha d'establir-la cada Estat. Els aeroports espanyols oberts al trànsit internacional regular són els que determina l'annex del Reial decret 878/1990, de 16 de juliol, pel qual es regula l'autorització de serveis aeris regulars de passatgers, correu i càrrega, de caràcter interregional, entre Espanya i els altres països membres de la Comunitat Europea.¹¹⁴

3.3. Els aeroports coordinats i els aeroports totalment coordinats

La classificació entre aeroports coordinats i totalment coordinats –que s'ha de traduir, en la terminologia vigent, per *aeroports amb horaris facilitats* i *aeroports coordinats*, respectivament–, es troba recollida en el Reial decret llei 15/2001, de 2 de novembre, pel qual s'adopten mesures urgents en matèria de transport aeri.

L'origen d'aquesta classificació es troba, formalment, en la necessitat de concretar els aeroports que responen a aquesta denominació, segons el Reglament CEE 95/1993, de 18 de gener, sobre normes comunes per a l'assignació de franges horàries en els aeroports comunitaris, que ha estat ja modificat pels Reglaments CE 894/2002, de 27 de maig, 1554/2003, de 22 de juliol i 793/2004, de 21 d'abril. En tot cas, aquesta classificació prové de les categories d'aeroports que estableix la IATA, en funció de la seva situació o estat de congestió.

114 Segons aquest Reial decret, entre els aeroports accessibles al trànsit internacional regular, posseeixen la categoria 1 els aeroports de Palma de Mallorca, Madrid-Barajas, Màlaga i Las Palmas; i la categoria 2 Tenerife Sud, Barcelona, Eivissa, Alacant i Girona.

Per a la fixació dels procediments de coordinació de la IATA, es distingeixen tres categories d'aeroports:

- Nivell 1: és el dels aeroports que tenen capacitat suficient per atendre tota la demanda que generen. Si no es produeixen problemes de saturació, la coordinació prèvia de les companyies és innecessària, de manera que cadascuna decideix lliurement l'hora, data i freqüència de les seves operacions, concertant directament amb l'aeroport i els agents d'assistència en terra la utilització dels serveis que necessiti. Es tracta, per tant, d'*aeroports no coordinats*.
- Nivell 2: és el dels aeroports en els quals la demanda d'ús pot arribar a superar en determinats moments la capacitat existent. En aquest cas, se sol·licita la cooperació voluntària de les companyies perquè ajustin l'horari dels seus vols amb la finalitat de prevenir situacions de saturació. Es tracta dels denominats *aeroports facilitats* o *amb facilitat horària* (abans coneguts com a aeroports coordinats, simplement), que és la modalitat de coordinació menys restrictiva.
- Nivell 3: és el dels aeroports saturats o congestionats en els quals la demanda supera la capacitat existent. En aquests casos, per garantir l'operativitat de l'aeroport, la coordinació és obligada i imperativa; es fa una distribució o assignació de franges horàries prèvia entre les companyies interessades a operar-hi, de manera que només poden operar aquelles que tinguin una franja assignada. Aquests són els denominats *aeroports coordinats* (totalment coordinats segons la denominació anterior, que encara reflecteixen algunes normatives vigents).

L'objecte de coordinació són els denominats *slots* o franges horàries comercials, que consisteixen en un permís o autorització, atorgat per un coordinador, per utilitzar la infraestructura aeroportuària necessària per portar a terme les operacions d'aterratge i enlairament en una data i hora determinades.¹¹⁵

D'acord amb el considerant núm. 4 del Reglament CE 793/2004, de 21 d'abril, com s'ha assenyalat, és necessari atènyer-se a la terminologia internacional i, per tant, utilitzar els termes *aeroport amb horaris facilitats* i *aeroport coordinat* en comptes d'*aeroport coordinat* i *aeroport totalment coordinat*, respectivament. Segons aquesta terminologia, doncs, els aeroports es classifiquen en: a) aeroports sense designació específica o no coordinats, que són aquells amb capacitat suficient per absorbir tot el trànsit que generen; b) aeroports amb horaris facilitats, que són

115 Sobre aquest tema, vegeu M. Gómez Puente, "La coordinación aeroportuaria...", *op. cit.*, p. 447 i ss.

aquells en els quals existeix “un risc de congestió en determinats períodes del dia, de la setmana o de l’any que pugui evitar-se mitjançant la cooperació voluntària entre companyies aèries i on s’hagi designat un facilitador d’horaris per a simplificar les operacions de les companyies aèries que prestin servei en aquest aeroport o tinguin intenció de fer-lo” (article 1.2.c del Reglament CE 793/2004); i c) aeroports coordinats, que són aquells en els quals, “per a aterrar o enlairar-se, les companyies aèries i qualsevol altre operador d’una aeronau han de tenir una franja horària assignada per un coordinador, amb excepció dels vols d’Estat, els aterratges d’emergència i els vols amb finalitats humanitàries” (article 1.2.b del Reglament CE 793/2004).

En una adaptació no actualitzada del dret comunitari i poc respectuosa amb els criteris derivats de l’autoregulació internacional, el RD llei 15/2001 considera que la pràctica totalitat dels aeroports espanyols són aeroports coordinats o totalment coordinats. En concret, dels quaranta-set aeroports de competència estatal, l’annex d’aquest Reial decret llei qualifica setze com a totalment coordinats –aeroports coordinats, en la terminologia vigent–¹¹⁶ i vint i quatre com a coordinats –llegeixis aeroports amb horaris facilitats–.¹¹⁷

3.4. Els aeroports d’interès general

Finalment, per la importància dels aeroports en el sistema aeroportuari nacional, es considera que alguns han de tenir la consideració d’“aeroports d’interès general”. Aquesta categoria té molta rellevància perquè, en el nostre ordenament jurídic, és determinant de la competència exclusiva de l’Estat, d’acord amb el que estableix l’article 149.1.20 de la Constitució. La categoria dels aeroports d’interès general i, per tant, la concreció de l’abast del precepte constitucional esmentat, ve regulada en el Reial decret 2858/1981, de 27 de novembre, sobre qualificació d’aeroports civils.

L’article 1 d’aquest reglament preveu les condicions que han de tenir els aeroports per ser la considerats com a aeroports d’interès general. En concret, estableix que “serán calificados como aeropuertos de interés general (...): 1. Los que reúnan las

116 L’annex del RD llei 15/2001, conté la següent “relació d’aeroports designats com a totalment coordinats”: Alacant; Almeria (temporada estiu); Barcelona; Bilbao; Fuerteventura; Gran Canària; Eivissa (temporada estiu); Jerez; la Palma; Lanzarote; Madrid/Barajas; Màlaga; Menorca (temporada estiu); Palma de Mallorca; Tenerife Nord; i Tenerife Sud.

117 L’annex del RD llei 15/2001, conté la següent “relació d’aeroports designats com a coordinats”: la Corunya; Almeria (temporada hivern); Astúries; Badajoz; Còrdova; el Hierro; Girona; Granada; Eivissa (temporada hivern); Melilla; Menorca (temporada hivern); Múrcia/San Javier; Pamplona; Reus; Sabadell; Salamanca; Sant Sebastià; Santander; Santiago; Sevilla; València; Valladolid; Vigo; i Vitòria.

condiciones para servir tráfico internacional. 2. 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. 3. Los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores; 4. Los que tengan interés para la defensa nacional”.

No obstant aquestes previsions genèriques, la qualificació dels aeroports d'interès general es va produir automàticament per la disposició transitòria única del mateix Reial decret 2858/1981, segons la qual: *“Los aeropuertos propiedad del Estado y que en la actualidad son explotados por el Organismo autónomo Aeropuertos Nacionales se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal”.* En el moment d'aprovació d'aquesta norma tots els aeroports existents en el territori nacional eren de titularitat estatal o, per utilitzar els seus propis termes, eren *“propietat de l'Estat”*, i, així mateix, tots eren explotats per l'organisme autònom Aeroports Nacionals. Aquesta situació s'ha perllongat durant molts anys, fins al punt que l'única modificació digna d'esment ha estat la successió de l'organisme autònom Aeroports Nacionals per l'entitat pública empresarial Aeroports Espanyols i Navegació Aèria (AENA).

IV. Els aeroports espanyols: un règim monolític per a una realitat plural

El repàs precedent sobre els elements, les classes i les categories d'aeroports posa de manifest l'existència d'una gran diversitat de realitats que responen al concepte d'aeroport. La consideració jurídica d'aquesta realitat, a partir de les classificacions exposades, no ha conduït, no obstant això, a consolidar un règim jurídic essencialment divers per a cadascuna de les categories d'aeroports. Enfront d'aquesta rica realitat, que es fa més palesa encara si es prenen en consideració altres dades que es troben implícites en les classificacions –com són els criteris relatius a l'àmbit territorial al qual serveix prioritàriament cada aeroport, el caràcter preferentment regular o irregular dels serveis de transport aeri, o les singularitats dels aeroports *hub*–, existeix, en canvi, una qualificació jurídica unitària respecte de la totalitat dels aeroports espanyols i també l'articulació d'una única forma de gestió que, a més, és una forma de gestió totalment centralitzada.

1. Els aeroports com a béns de domini públic de titularitat estatal

Els aeroports espanyols, en la seva consideració tradicional d'obres públiques vinculades a la prestació d'un servei públic, tenen tots la naturalesa de béns de

domini públic. Aquesta qualificació afecta a tots els elements materials de l'aeroport i, més en concret, a tota la zona que té la consideració de sistema general aeroportuari. En aquesta qualificació general no s'estableix cap distinció entre els elements que serveixen directament al transport aeri i aquells elements accessoris, que tenen un marcat caràcter comercial.

El domini públic aeroportuari espanyol és, a més, de titularitat estatal. La titularitat estatal de la totalitat del domini públic aeroportuari s'ha mantingut, fins i tot malgrat l'existència d'alguns casos singulars –en concret, dels aeroports d'Àvila i la Seu d'Urgell–, en els quals les infraestructures van ser construïdes i sufragades, al voltant dels anys vuitanta, per part de les corporacions locals, en aplicació de l'article 43 de la LNA.

Els arguments mantinguts en el seu moment perquè es produís el traspàs de la titularitat dels aeroports de les entitats locals a l'Estat es van basar en la titularitat estatal dels serveis públics aeroportuaris. Aquesta argumentació sorprèn, especialment, tenint en compte que el propi article 43 de la LNA preveia explícitament la possibilitat que les entitats locals poguessin conservar la propietat dels aeroports i participar en els resultats de la seva explotació en la forma que reglamentàriament s'estableixi.

En el darrer capítol d'aquest treball s'analitzen amb detall les conseqüències jurídiques d'aquesta peculiar naturalesa dels aeroports espanyols, i en especial la seva capacitat de resistència enfront de les tendències privatitzadores i descentralitzadores. De totes maneres, i amb independència de la direcció que prenguin els canvis que s'anuncien, pot albirar-se ja una primera i significativa fallida en el caràcter monolític del règim jurídic dels aeroports.

La consideració generalitzada de tots els aeroports com a béns de domini públic s'ha de relativitzar degut a l'autorització del primer aeroport de titularitat privada. Aquesta important novetat, no obstant això, és bastant decepcionant en diversos aspectes. En primer lloc, s'ha autoritzat la construcció i posada en funcionament de l'aeroport de Ciudad Real sense que existeixi prèviament un marc jurídic clar que reguli els requisits que ha de complir el titular d'un aeroport ni les obligacions que ha d'assumir el seu gestor. En segon lloc, el canvis que es podrien esperar en el règim jurídic de la gestió dels aeroports són molt menors del que es podria esperar, en la mesura que l'Ordre del Ministeri de Foment de 5 de maig de 2006, per la qual s'autoritza la construcció i gestió privada del nou aeroport de Ciudad Real, limita extraordinàriament les facultats dels seus titulars. Es posa l'accent en totes les funcions que seguirà prestant

AENA i s'admet, com no podria ser d'altra manera, la possibilitat que el titular de l'aeroport pugui explotar-lo econòmicament.

2. La competència estatal dels aeroports d'interès general

L'Estat espanyol, a més de ser el titular de totes les infraestructures aeroportuàries situades en el seu territori, té atribuïdes les competències executives sobre els aeroports d'interès general, en virtut del que disposa l'article 149.1.20 de la Constitució espanyola.

Això implica que s'hauria d'haver previst l'existència d'uns aeroports d'interès general, de competència estatal, i uns aeroports que no tinguessin aquesta qualificació, de competència autonòmica. Com ja s'ha dit, però, en l'actualitat, la totalitat dels aeroports espanyols, en aplicació de la disposició transitòria única del Reial decret 2858/1981, tenen la consideració d'interès general i, per tant, entren dins de la competència exclusiva de l'Estat.

En la mateixa línia de centralització de totes les competències i funcions en matèria aeroportuària, l'Estat s'ha reservat reglamentàriament la gestió directa de tots els aeroports, la qual cosa ha impedit activar les clàusules dels estatuts d'autonomia d'algunes comunitats autònomes que els haguessin permès gestionar els aeroports que, tot i ser declarats d'interès general, no fossin directament gestionats per l'Estat.¹¹⁸

En l'actualitat, doncs, tots els aeroports espanyols de titularitat estatal són gestionats en règim de gestió directa per part d'AENA, entitat pública empresarial adscrita al Ministeri de Foment.

118 Encara que aquest tema serà desenvolupat amb més detall en el capítol tercer d'aquest treball, pot avançar-se que la totalitat dels estatuts d'autonomia, emparant-se en l'habilitació de l'article 148.1.6 de la Constitució, atribueixen a les comunitats autònomes la competència en matèria de "(...) *aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales*" –és a dir, i d'acord amb el que s'ha exposat en els apartats precedents, sobre aeròdroms que no tenen la consideració jurídica d'aeroports, segons les previsions de la Llei de navegació aèria i del dret comunitari-. En la majoria dels casos, a més, aquests estatuts reconeixen també a les comunitats autònomes les competències executives en matèria de "*aeroports d'interès general quan l'estat no es reservi la seva gestió directa*".

3. La gestió pública i centralitzada dels aeroports espanyols

La gestió pública i centralitzada dels aeroports espanyols es posa de manifest no només en el caràcter central de l'entitat encarregada de la seva gestió i en la concentració de competències que té atribuïdes a la mateixa –que assumeix les funcions del *airside* i del *landside* dels aeroports i, dins aquestes, tant les funcions pròpies de la gestió en sentit estricte com la gestió en sentit ampli–, sinó que aquesta centralització també és predicable de la concentració de les unitats de gestió. Els aeroports no es tracten com a unitats de gestió diferenciada, sinó que tots ells són gestionats per una mateixa entitat. A diferència del que ocorre en altres països, ni tan sols als aeroports més importants se'ls reconeix una personalitat jurídica diferenciada i independent de l'autoritat pública amb competències generals en la matèria, perquè puguin desenvolupar una gestió mínimament autònoma.¹¹⁹

En contrast, doncs, amb el procés de descentralització de la gestió aeroportuària en els models de dret comparat, a l'Estat espanyol es manté una estructura monolítica de gestió pública i centralitzada dels aeroports en la qual té un desproporcionat protagonisme l'entitat pública empresarial AENA, adscrita al Ministeri de Foment.

El model de gestió aeroportuària vigent a Espanya s'explica en bona part per raons històriques, tot i que s'ha defensat el seu manteniment principalment mitjançant arguments econòmics. Les raons històriques que van justificar en el seu moment el model encara vigent de gestió dels aeroports espanyols van ser, resumidament, el marcat caràcter militar de les infraestructures aeroportuàries, que es va mantenir fins i tot quan aquestes van passar a ser gestionades per una organització de caràcter civil, i l'especial relació existent entre l'entitat gestora dels aeroports, AENA, i la companyia estatal de bandera, Iberia, que durant molt temps va tenir la consideració d'empresa pública estatal. Aquestes raons, però, es varen donar amb la mateixa intensitat en la majoria de països del nostre entorn i no han estat cap impediment per desenvolupar les actuals tendències descentralitzadores.

Els arguments econòmics que es donen a favor de la centralització es basen en l'afavoriment d'una política regional que permeti funcionar els aeroports deficitaris. Aquests arguments, segons un estudi publicat recentment, no es corresponen

119 Incideix en aquest aspecte, advocant clarament per la consideració de cada aeroport com a unitat bàsica de gestió, J. Esteve Pardo, *Regimen jurídico...*, op. cit., p. 97 i ss.

amb la política d'AENA, que no practica, almenys en l'àmbit de les inversions, la fórmula de cohesió territorial que predica l'Estat.¹²⁰

Una intervenció centralitzada en matèria aeroportuària també es justifica de manera indiscutible en l'àmbit estricte de la navegació aèria –per qüestions relacionades amb la sobirania aèria– i en l'àmbit de la coordinació general –ja que és més que necessari i raonable que existeixi una planificació global de totes les infraestructures de transport en el territori espanyol–. Però, en igual mesura, és precisament el pes que tenen els aeroports en el territori el que justifica també una participació política activa de les administracions autonòmiques i locals en aquesta planificació. En fi, jurídicament, la centralització de la gestió aeroportuària es fonamenta en l'article 149.1.20 de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre els "aeroports d'interès general" i que es veu notablement reforçat per la titularitat estatal del domini públic aeroportuari.

Per tal de sospesar amb fonament els arguments exposats, principalment els arguments jurídics, aquest treball dedica especial atenció al model alemany de gestió aeroportuària, com a contrapunt del model espanyol. L'anàlisi en paral·lel de l'evolució històrica, la distribució constitucional de competències i la seva aplicació pràctica, en el cas alemany i espanyol, permet extreure importants conclusions respecte a una futura descentralització del model aeroportuari a l'Estat espanyol. Així mateix, la diversa intensitat que ha tingut fins ara l'impacte de la privatització en els dos països ofereix dades molt rellevants per encarar adequadament els reptes més immediats que planteja la gestió dels aeroports.

120 Vegeu: X. Fageda i G. Bel, *Aeroports i poder*, op. cit.

3.

LA DESCENTRALITZACIÓ PROGRESSIVA DE LES QÜESTIONS RELATIVES AL COSTAT TERRA DE LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES

La descentralització territorial, funcional i econòmica dels aeroports

La descentralització és una tècnica organitzativa consistent a transferir part de la competència d'una administració territorial de caràcter central a entitats territorials d'àmbit geogràfic més reduït o a entitats amb personalitat jurídica pròpia especialitzades funcionalment i que gaudeixen d'una certa independència respecte al poder central.

És sobradament conegut que hi ha diversos tipus de descentralització, depenent de quin sigui l'ens en favor del qual té lloc la transferència de competències i depenent de l'àmbit material i funcional de les competències transferides. Així, en una exposició clàssica, es pot distingir la *descentralització territorial*, que té lloc quan el destinatari de la competència transferida és una administració territorial, de la denominada *descentralització funcional o per serveis*, en la qual una administració territorial considerada ens matriu transfereix part de les seves competències a una administració institucional.¹²¹

Dins el que s'anomena *descentralització territorial* es distingeix també, normalment, entre la denominada *descentralització administrativa* i la *descentralització política*.¹²² En aquest sentit, no cal dir-ho, el procés de descentralització territorial més rellevant a l'Estat espanyol té lloc amb el reconeixement de l'autonomia política a les comunitats autònomes.¹²³ Alguns autors, però, prefereixen reservar el terme descentralització per referir-se únicament a la descentralització administrativa, ja que consideren que la descentralització política respon a un fenomen diferent (federalisme, regionalisme, entre d'altres).¹²⁴ Tot i això, la consideració del federalisme i de l'autonomia política com una manifestació de la descentra-

121 Aquesta perspectiva clàssica es troba clarament present, per exemple, en els següents treballs de F. Garrido Falla, a *Administración del Estado y descentralización funcional*, Instituto de estudios de la Administración Local, Madrid, 1950; "La descentralización administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 63-64, 1985; i "La nueva descentralización administrativa", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 72, p. 207-218.

122 Una referència indispensable sobre aquest tema són els tres volums de l'obra de S. Martín-Retortillo Baquer, *Descentralización administrativa y organización política*, vol. I, *Aproximación histórica*, vol. II, *La centralización Española vigente*, i vol. III, *Nuevas fórmulas y tendencias*, Alaguara, Madrid, 1973.

123 Vegeu, per tots, S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.

124 En aquest sentit es pronuncia expressament M. Álvarez Rico, *Principios constitucionales de las Administraciones públicas*, Dickinson, Madrid, 1997.

lització territorial continua estant totalment present en els treballs de referència sobre la matèria.¹²⁵

En tot cas, el que està clar és que l'origen i els fonaments de la descentralització territorial són totalment diferents que els de la descentralització funcional. La descentralització funcional i per serveis no té a veure amb la distribució del poder polític, sinó que es planteja com una solució tècnica a l'acumulació de funcions i competències per part de l'Administració que té lloc amb l'adveniment de l'Estat social, i també de la seva rigidesa pressupostaria. En la mesura que determinats sectors funcionals o determinats serveis no poden ser gestionats eficaçment per òrgans burocràtics de base departamental, es procedeix a confiar-ne la gestió a organitzacions dotades de personalitat jurídica que gaudeixen d'un cert grau d'independència en relació a l'ens matriu.¹²⁶

Les diverses fórmules organitzatives que s'han assajat en les diverses fases del procés de descentralització funcional de l'Administració pública estatal i autonòmica, com també la seva utilització com un recurs per fugir de l'aplicació del dret administratiu, han donat lloc a un intens debat dins la doctrina administrativista.¹²⁷

Aquest debat, però, no ha aturat el procés de creació d'entitats, parcialment sotmeses al dret privat, que gestionen sectors sencers d'activitat administrativa. Aquest és el cas de la descentralització funcional que ha tingut lloc en matèria aeroportuària i que ha culminat en l'atribució de les competències estatals en matèria de gestió aeroportuària a l'entitat empresarial AENA.

Així, doncs, el model centralitzat de gestió aeroportuària ha patit ja un procés de descentralització funcional. En canvi, aquest model posa clarament de manifest que no s'ha produït cap descentralització territorial de la gestió dels aeroports

125 Vegeu, en aquesta línia M. A. Aparicio, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999.

126 F. Garrido Falla, *Administración del Estado y descentralización funcional*, *op. cit.*; i "La nueva descentralización administrativa", *op. cit.*

127 Entre la llarga relació de treballs publicats sobre aquest tema podeu veure: S. del Saz, "La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas", *Revista de Administración Pública*, núm. 133, 1994, p. 57-98; E. Desdentado Daroca, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, València, 1999; J. Leguina Villa "Algunas ideas sobre la Constitución y la huida del Derecho Administrativo", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 19, 1995, p. 13 i ss.; i J. M. Sala Arquer, "Huida al Derecho privado y huida del Derecho", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, p. 339-413.

mínimament coherent amb el grau d'autonomia política constitucionalment reconeguda. Més en concret, aquest model, en la seva articulació reglamentària vigent, vulnera frontalment la distribució constitucional de competències, en la mesura que no permet a les comunitats autònomes assumir les funcions que la Constitució els reconeix en matèria d'aeroports que no tinguin la consideració d'interès general.¹²⁸

Quan es reclama, des d'instàncies diverses, la descentralització territorial del model de gestió aeroportuària, s'està fent referència, en primer lloc, a la necessitat de modificar la qualificació actual de tots els aeroports espanyols com a aeroports d'interès general, per tal de permetre a les comunitats autònomes assumir la gestió dels aeroports que no tinguin aquesta consideració. Aquest primer pas, com es veurà, no introdueix cap modificació en el sistema constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que tendeix únicament a fer efectives, precisament, les previsions constitucionals.

En segon lloc, però, també es reclama que el model de gestió aeroportuària permeti tant a les comunitats autònomes com a les entitats locals participar en les decisions sobre les infraestructures aeroportuàries situades en el seu territori, amb independència de si els aeroports són de competència estatal o autonòmica.¹²⁹ Aquesta participació, a més de ser coherent amb l'estructura política de l'Estat espanyol i amb el caràcter concurrent de les competències implicades, es fonamenta en les clares repercussions econòmiques, urbanístiques i ambientals de les infraestructures aeroportuàries.

La descentralització de la gestió aeroportuària, a més de la seva vessant territorial, ha de tenir també altres components que no es corresponen totalment amb el sentit i les tècniques clàssiques pròpies d'aquest fenomen. En aquest sentit,

128 Evidentment, aquesta posició no és la mantinguda pel Tribunal Constitucional que, com es veurà amb més detall, en la STC 68/84, d'11 de juny, va declarar plenament ajustat a la Constitució el RD 2858/1981, de 27 de novembre, de qualificació dels aeroports d'interès general, en virtut del qual tots els aeroports del territori espanyol varen quedar sota la competència de l'administració de l'Estat.

129 Com es veurà, en aquest punt es vol avançar en el model vigent de descentralització territorial, mitjançant la introducció d'una nova modalitat de competències: les competències de participació. Sobre aquest tema, vegeu: C. Viver Pi-Sunyer, "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats", a AA.VV., *La distribució de competències en el nou Estatut. Seminari, Barcelona, 4 d'octubre de 2006*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, p. 47 i 48.

cal tenir en compte, en primer lloc, que la gestió aeroportuària està marcada per una desproporcionada concentració de funcions en mans d'AENA, que, a més, són exercides sobre la totalitat dels aeroports espanyols. Aquesta concentració de funcions, en el cas concret dels serveis aeroportuaris afectats per la liberalització, no respecta les previsions del dret comunitari sobre la deguda separació entre funcions reguladores i de gestió. En aquest sentit, cal que es produeixi una nova descentralització o, com a mínim, una clara desconcentració, de les funcions que aglutina en l'actualitat AENA, per tal de distribuir i separar adequadament, en el seu cas, les funcions reguladores o d'autoritat de les funcions de gestió en sentit estricte, i que comprenen l'administració i explotació econòmica dels aeroports.¹³⁰

El també desproporcionat àmbit material sobre el qual s'exerceix la competència no deixa als grans aeroports una mínima autonomia de gestió, necessària per poder actuar en un àmbit cada vegada més competitiu. En vista de la configuració actual de les infraestructures aeroportuàries i, destacadament, de la incidència que hi ha tingut la liberalització del transport aeri, cal que es produeixi una descentralització de la gestió econòmica dels grans aeroports que els permeti operar amb autonomia, en règim de competència amb la resta d'infraestructures aeroportuàries. Cal, per tant, que els aeroports, a diferència del que succeeix en l'actualitat, siguin considerats com a unitats de gestió independent.

El model descentralitzat de gestió aeroportuària a Alemanya

El model de gestió aeroportuària d'Alemanya reflecteix perfectament aquesta triple descentralització. En aquest sentit, es pot dir clarament que, enfront del model de gestió pública i centralitzada de l'Estat espanyol, Alemanya es caracteritza per un model veritablement descentralitzat de gestió.

En primer lloc, la configuració federal d'Alemanya afavoreix de forma clara la descentralització territorial, tot i que, com es veurà, els aeroports constitueixen una excepció parcial al sistema general de distribució de competències executives

130 Des d'un punt de vista tècnic la desconcentració es diferencia de la descentralització perquè, mentre que la segona comporta l'atribució de competències a entitats dotades de personalitat jurídica pròpia, la primera suposa una distribució de competències entre diferents òrgans d'una mateixa administració. Sobre això, vegeu: A. Gallego Anabitarte, "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo", *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990.

–una distribució que té, per regla general, l’atribució de les competències executives als *Länder*–. En concret, la Llei Fonamental Alemanya preveu unes normes especials per a l’execució de la legislació aeroportuària, i estableix que aquesta correspon a l’Administració federal. Això no obstant, aquesta competència executiva del *Bund* ha estat transferida per una llei federal als *Länder*.

En segon lloc, les competències i funcions en matèria aeroportuària, lluny de trobar-se concentrades en una sola entitat, es reparteixen en una notable diversitat d’ens públics i privats, la qual cosa permet parlar també d’un grau destacable de descentralització funcional. La gestió i l’administració dels aeroports s’atribueix a unes entitats diferents de les que exerceixen les funcions de control i regulació d’aquestes infraestructures.

En tercer lloc, els aeroports alemanys són considerats com a unitats independents de gestió, de manera que cada un d’ells està gestionat per una entitat diferent. La composició de les entitats gestores dels aeroports també reflecteix en bona manera la descentralització territorial d’aquest país. Així, en concret, la gestió dels aeroports alemanys està en mans d’entitats empresarials privades, participades, en proporcions diverses segons la incidència de l’aeroport en el territori, per l’Administració federal –*Bund*–, els Estats –*Länder*– i les entitats locals. Aquesta autonomia de gestió no ha estat introduïda en l’actualitat, com a fruit de les noves tendències en matèria de gestió aeroportuària, sinó que és un tret que es troba en els mateixos inicis de l’evolució històrica dels aeroports alemanys.

1. Evolució històrica de la distribució de competències entre el *Bund* i els *Länder* en matèria aeroportuària

La realitat aeroportuària Alemanya ha estat marcada, amb molta més intensitat que en altres països, pels esdeveniments militars. Com és sobradament conegut, després de la Segona Guerra Mundial, la República Federal Alemanya va perdre la seva sobirania aèria i el control sobre la seva xarxa aeroportuària, que va quedar en mans de les forces aliades. Juntament amb aquesta dada, que juga un paper molt rellevant en l’evolució històrica de la gestió dels aeroports a Alemanya, la doctrina més autoritzada assenyalava que la realitat aeroportuària d’aquest país es mou, per una banda, entre la centralització i la descentralització i que, en els darrers anys, es caracteritza per la privatització i per la transferència problemàtica de funcions públiques a entitats privades.¹³¹

131 W. Schwenk i E. Giemulla, *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, op. cit., p. 57 i ss.

1.1. Evolució històrica del marc jurídic i constitucional de distribució de competències

Per entendre els termes del debat entre la centralització i la descentralització dels aeroports a Alemanya, cal tenir present la llarga i consolidada tradició federal d'aquest país, com també el criteri general de repartiment de competències entre el *Bund* i els *Länder*, que prové de la Constitució de l'Imperi de 1871. Segons aquest criteri, de forma general, les competències executives –incloent-hi l'execució de les lleis federals– s'atribueixen formalment als *Länder*, i aquests tenen també competències legislatives en les matèries que no estiguin formalment reservades al *Bund*.¹³²

És així com la primera llei reguladora del transport aeri a Alemanya, la *Luftverkehrsgesetz*, de 31 de gener de 1914, deixava la seva execució en mans dels *Länder*. Per raons d'estratègia militar, però, després de la Primera Guerra Mundial, les funcions més importants en matèria de navegació aèria varen ser assumides per l'Administració federal.

L'aprovació de la Constitució de Weimar l'any 1919 no va modificar substancialment el panorama descrit. D'acord amb les previsions de l'article 14 d'aquesta norma, les competències executives, en general, es trobaven formalment en els *Länder*, mentre que el *Bund* tenia, segons l'article 19, la competència legislativa en matèria de transport aeri. En virtut d'aquesta competència es va aprovar la *Luftverkehrsgesetz* d'1 d'agost de 1922 (en endavant, *LuftVG*), que és la primera norma que contempla realment les necessitats del transport aeri de persones i mercaderies. En aquests moments, és també quan es posa de manifest la necessitat de condicionar els camps d'aterratge i transformar-los en aeroports pròpiament dits.¹³³

Els primers aeroports es varen construir amb mitjans econòmics del *Bund* i dels *Länder*—ja que no es podia comptar en aquells moments amb una inversió privada—, i es va garantir també la participació de les entitats locals dels territoris en els quals s'ubicaven els aeroports. Des d'un primer moment, es va tenir en compte que un aeroport era un bé susceptible d'explotació econòmica i la seva administració, en mans de les entitats territorials esmentades, es va organitzar en forma jurídica privada.¹³⁴

132 Una referència clàssica sobre aquest tema és l'obra de J. Isensee i P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik*, Müller, Heidelberg/Munic/Landsberg/Berlín, vol. 1, *Historische Grundlagen*, i vol. 4, *Aufgaben des Staates*, 2003 i 2006.

133 Sobre aquesta llei, vegeu: T. Bredow i F. Müller, *Das Luftverkehrsgesetz...*, *op. cit.*

134 A. von Unruh, *Flughafenrecht*, Ost-Europa-Verlag, Königsberg, 1934, p. 11 i ss.

Les competències públiques pròpiament dites –d’execució de la LuftVG– havien de ser exercides pels *Länder*, però aquests, l’any 1930, degut a la vessant internacional dels aspectes relacionats amb la navegació aèria, hi varen renunciar explícitament. Les competències sobre navegació i transport aeri varen passar a ser totes del *Bund*, que va crear el Ministeri Federal de Navegació Aèria, com a òrgan competent en tot allò relatiu a la navegació aèria civil i militar.¹³⁵

La situació va canviar radicalment a partir de 1945, quan els aliats varen prohibir a Alemanya qualsevol activitat relacionada amb el transport i la navegació aèria i es varen fer càrrec directament, mitjançant la Civil Aviation Board, de totes les competències relacionades amb els aeroports. L’entrada en vigor de la Llei Fonamental de 20 de maig de 1949 (*Grundgesetz*, en endavant GG) no va canviar la situació preexistent. Segons l’article 73.6 GG, corresponia al *Bund* la competència legislativa en matèria de trànsit aeri, però no hi havia cap regla competencial sobre l’administració del transport aeri, que seguia en mans dels aliats. A mesura que es va anar avançant en el procés de desmilitarització, es varen anar aixecant algunes prohibicions, fins que la República Federal Alemanya va recuperar de nou la seva sobirania aèria. En aquest moment, els estats varen reclamar les competències executives que tenien atribuïdes amb caràcter general d’acord amb l’article 83 GG.¹³⁶

Malgrat la clara delimitació constitucional de competències, l’existència prèvia d’una Administració federal, la vinculació entre la navegació i la sobirania aèria i la necessitat d’una coordinació del transport a nivell internacional, feien impensable que totes les competències d’execució de la LuftVG passessin a mans dels estats federats.¹³⁷ Lluny de fer un conflicte d’aquesta situació, el *Bund* i els *Länder* varen signar, el 31 de desembre de 1952, un conveni administratiu, en virtut del qual es va crear una mena d’administració mixta (*Mischverwaltung*) en matèria de transport aeri.¹³⁸

135 La doctrina va posar de manifest en aquell moment que, tot i que l’existència d’una administració federal suposava una contradicció amb l’article 14 de la Constitució de Weimar, la seva creació era necessària degut al fet que l’exercici de les competències en matèria de transport aeri tenia un abast territorial que superava les fronteres dels *Länder*. En aquest sentit: R. Schleicher, *Luftverkehrsgesetz Kommentar*, Heymann, Berlín, 1933, p. 140.

136 En concret, la clàusula general de l’art. 83 GG (*Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt*) estableix que els *Länder* executen les lleis federals com un assumpte propi, sempre que la Llei Fonamental no disposi una altra cosa.

137 Sobre aquest moment històric en concret resulta molt interessant la lectura de J. Hübener, “Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt das Grundgesetz für den Aufbau einer zivilen Luftfahrtverwaltung?”, *Die Öffentliche Verwaltung*, 1951, p. 201 i ss.

138 Sobre la *Mischverwaltung* com a forma de cooperació entre el *Bund* i els *Länder*, i el seu discutible fonament constitucional en aquest cas en concret, vegeu el comentari a l’article 83 GG de P. Lerche, a T. Maunz i G. Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, Munic, 1998.

Aquest acord distingia entre tres grups diferents d'actes administratius d'aquesta administració mixta: els dos primers grups eren actes administratius que només podien ser adoptats o bé pel *Bund* o bé pels *Länder*. El tercer grup estava format per actes administratius que només podien ser adoptats per un dels dos nivells d'administració territorial amb l'acord exprés de l'altre. Val a dir que una de les competències executives més importants en matèria aeroportuària, en concret, l'autorització per a la construcció i explotació dels aeroports, formava part d'aquest important darrer grup d'actes de la *Mischverwaltung*: es tractava d'una competència dels *Länder* que només podia ser adoptada amb l'acord exprés del *Bund*.

La importància del conveni esmentat no desmenteix el fet que, des d'un punt de vista jurídic, aquest acord no tenia cap fonament constitucional sòlid, ja que la Llei Fonamental no contenia cap previsió relativa a l'administració del transport aeri. Es va haver d'esperar l'any 1961 perquè s'abordés una reforma conjunta de la GG i la LuftVG que donés un fonament legal a la realitat preexistent.¹³⁹

1.2. Les previsions de la GG i el seu desenvolupament en la LuftVG

La reforma de la *Grundgesetz* de 1961 va deixar intacte el repartiment de competències legislatives, de manera que el *Bund* va mantenir la seva competència exclusiva sobre legislació en matèria de transport aeri, de conformitat amb les previsions de l'article 73.6 GG, segons el qual "*Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über (...) die Bundeseisenbahnen und den Luftverkehr*".

D'acord amb la interpretació majoritària d'aquest precepte, la matèria *transport aeri* inclou tot allò relatiu al trànsit i la navegació aèria, però també la determinació del règim jurídic dels aeroports i la seva construcció.¹⁴⁰ Aquesta interpretació extensiva de la competència legislativa del *Bund* ha deixat sense aplicació pràctica la possibilitat que els *Länder* aproessin una legislació pròpia en matèria aeroportuària, en virtut de les competències legislatives que els atribueix l'article 70.1 GG.¹⁴¹

139 Els aspectes generals d'aquesta reforma, en comparació de la situació preexistent, s'exposen a H. Darsow, "Neuordnung der Luftverkehrsverwaltung", *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 1961, p. 221 i ss.

140 Vegeu el comentari de T. Maunz a l'article 73 GG a T. Maunz i G. Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, op. cit.

141 En concret, aquest precepte atribueix als *Länder* la facultat de legislar en aquelles matèries en què la Llei Fonamental no atribueixi competències legislatives a la federació ("*Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbe-fugnisse verleiht*").

En exercici de les seves competències legislatives en matèria de transport aeri, el *Bund* va aprovar una llei federal en la qual es troba la regulació bàsica del règim jurídic dels aeroports. Es tracta, en concret, de la *Luftverkehrsgesetz* (LuftVG), en la versió d'aquesta norma donada per la Llei de 10 de maig de 2007.¹⁴²

L'execució de les previsions de la LuftVG, en aplicació de la regla general sobre la distribució de competències executives entre el *Bund* i els *Länder*, hauria de correspondre als estats, ja que l'article 83 GG disposa que els *Länder* executen les lleis federals com un assumpte propi, sempre que la Llei Fonamental no disposi una altra cosa (*Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt*).

Això no obstant, pensant bàsicament en les funcions públiques vinculades a la navegació aèria, tenint en compte el caràcter supraestatal dels aspectes relatius al transport aeri, es va establir una regulació especial.

En concret, en la onzena modificació de la Llei Fonamental de l'any 1961 es va introduir l'article 87.d GG, que suposa una important excepció a la regla general d'execució de les lleis federals. Aquest precepte, que constitueix el marc de l'actual distribució constitucional de competències executives en matèria de transport aeri, disposa que:

“(1) Die Luftverkehrsverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Über die öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden.

(2) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen werden.”

Aquest precepte preveu, en primer lloc, l'existència d'una administració federal responsable del transport aeri. El concepte de transport aeri, que delimita les competències executives de l'Administració federal, compren, d'acord amb la interpretació doctrinal més generalitzada, tot allò relatiu al trànsit i la navegació aèria, les aeronaus, el personal de vol i les instal·lacions de terra.¹⁴³ Això vol dir que, en prin-

142 *Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698) geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986)*.

143 M. Hofmann i E. Grabherr, *Luftverkehrsgesetz. Kommentar*, C. H. Beck, Munic, 1997, 31; i T. Maunz, art. 87 d, a T. Maunz i G. Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, op. cit.

cipi, el *Bund* ha de tenir una administració pròpia en matèria de transport aeri amb competències, també, sobre els aeroports.

Ara bé, les competències aeroportuàries vinculades a aquesta noció de transport aeri no inclouen l'explotació i administració dels aeroports. Segons la doctrina, l'article 87.d GG no preveu l'existència d'una administració prestacional, sinó que delimita una competència executiva vinculada a la noció de seguretat.¹⁴⁴ L'administració garant de la seguretat dels aeroports no només ha d'exercir una clàssica funció de garant de l'ordre, a través de prohibicions, ordres i autoritzacions, sinó que també ha de vetllar per la construcció, el manteniment i l'explotació correctes de les infraestructures aeroportuàries. L'administració del transport aeri és responsable, doncs, dels aspectes relatius al control de la construcció, el manteniment i la garantia de seguretat i bon funcionament dels aeroports, però no de l'explotació.¹⁴⁵

Val a dir que aquesta interessant distinció entre les competències executives sobre els aeroports i la seva administració i explotació té a veure amb el règim de propietat privada dels aeroports. Les facultats relatives a la construcció, manteniment i explotació d'aquests béns corresponen al seu titular, que, com es veurà, és sempre una entitat de naturalesa juridicoprivada. El fet que aquestes entitats privades estiguin participades per diverses entitats territorials no té a veure, en cap cas, amb el règim constitucional de distribució de competències, sinó amb el règim de propietat de les accions de les societats gestores.

Les competències i funcions aeroportuàries assignades a l'administració federal del transport aeri són funcions de regulació, d'autoritat i de control. Tenen a veure amb la garantia de la prestació dels serveis aeroportuaris, amb la regulació de les condicions de prestació d'aquests serveis, amb el control de les condicions tècniques i de seguretat de la construcció de les infraestructures, amb l'ordenació i planificació dels aeroports, o amb la distribució de la utilització temporal dels

144 Aquesta interpretació es deriva de la comparació entre l'article 87.d GG, que es refereix a l'administració del transport aeri, i l'article 87.e) GG, relatiu a l'administració del transport ferroviari. Aquest darrer precepte delimita una competència de tipus prestacional i de vigilància de les empreses de transport ferroviari. En canvi, l'article 87.d GG es refereix a una competència vinculada a la garantia de seguretat dels aeroports, però no a l'activitat de gestió de les infraestructures aeroportuàries. En aquest sentit, vegeu: K. Baumann, *Private Luftfahrtverwaltung: die Delegation...*, *op. cit.*, p. 7-9.

145 H. P. Trampler, *Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung*, Duncker & Humblot, Berlín, 1992, p. 100-101; i W. Schwenk i E. Giemulla, *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, *op. cit.*, p. 65.

aeroports en el cas dels aeroports coordinats. No obstant això, totes aquestes competències, malgrat les previsions constitucionals exposades, no són exercides per l'Administració federal –que s'ha reservat bàsicament les funcions relatives a la navegació aèria–, sinó que són competència dels *Länder*.

L'apartat segon de l'article 87.d GG preveu que les funcions que ha d'exercir l'administració federal de transport aeri poden ser transferides als *Länder*, com a *Auftragsverwaltung*, mitjançant una llei federal. En virtut d'aquesta habilitació, el mateix any que es va aprovar aquesta reforma constitucional es va fixar el catàleg de competències en matèria de transport aeri transferides als *Länder*, i que conté la major part de les competències o funcions públiques pròpiament aeroportuàries.

El catàleg de competències atribuïdes als *Länder* en matèria d'aeroports es troba en l'article 31.2 LuftVG, que va ser introduït per la Llei federal sobre transferència de competències de l'administració del transport aeri de l'any 1961.¹⁴⁶ En l'extensa relació de competències que aquest precepte atribueix als estats, s'hi troben algunes de les decisions més rellevants que poden correspondre a una administració pública en matèria aeroportuària, com són les relatives a la planificació i a l'atorgament de l'autorització per a la construcció i explotació dels aeroports, de les quals se'n parlarà amb més deteniment en l'epígraf següent.

En definitiva, doncs, tot i que l'art. 87.d GG imposa l'existència d'una administració federal de transport aeri, la majoria de les competències sobre aeroports han estat transferides expressament en els *Länder*, com a administració delegada¹⁴⁷ –amb la important excepció de la funció de coordinació, que és exercida per un subjecte privat integrat en l'Administració federal–.

Per tal de facilitar la cooperació entre els dos nivells territorials d'administració, s'han creat òrgans de composició mixta, com ara la Conferència Ministerial de Transport (*Verkehrsministerkonferenz*) o la Comissió d'Experts de Navegació Aèria (*Fachausschuß Luftfahrt*). En tot cas, és destacable que, completament a la inversa del que succeeix en el nostre entorn jurídic, la doctrina alemanya es planteja la necessitat que el *Bund* recuperi algunes competències executives en

146 Sobre aquest catàleg de matèries, vegeu W. Schwenk i E. Giemulla, *Handbuch...*, *op. cit.*, p. 69 i ss.

147 En aquest treball s'ha traduït *Auftragsverwaltung* per *administració delegada*. Tot i això, cal precisar que els *Länder* exerceixen les competències transferides com a pròpies, de manera que l'adjectiu "delegada" no es refereix en cap cas a l'existència d'una delegació en els termes emprats per la doctrina administrativa espanyola.

matèria aeroportuària o, com a mínim, recuperi les funcions de control sobre les competències exercides pels *Länder*, per tal de poder garantir una planificació conjunta i una millor coordinació de les infraestructures aeroportuàries.¹⁴⁸

Per cloure aquesta evolució, cal assenyalar que, a partir de l'any 1990, amb l'entrada en vigor del contracte de reunificació d'alemanya, les previsions esmentades i, en concret, la transferència de competències executives als *Länder* es van fer també extensives primer a Berlín i, de forma gradual, a la resta d'estats federats de l'antiga DDR. Finalment, cal destacar també que la darrera reforma de la *Grundgesetz*, que va tenir lloc l'any 2006, no ha tingut una incidència directa en la distribució constitucional de competències en matèria aeroportuària entre el *Bund* i els *Länder*.

2. Les competències dels *Länder* en matèria d'ordenació d'aeroports

Probablement, les decisions sobre les infraestructures aeroportuàries de major rellevància són les que afecten a la seva modificació estructural i les que determinen les regles per a la seva administració. Aquestes decisions, d'acord amb les previsions de la LuftVG, corresponen als estats. En concret, els *Länder* són competents, com a administració delegada, per a l'aprovació de la planificació aeroportuària i per a la concessió de l'autorització de construcció i explotació d'un aeroport, amb les conseqüents competències de supervisió i control sobre l'administració ordinària dels aeroports.

2.1. L'autorització per a la construcció d'un aeroport: referència especial al pla d'ordenació

La construcció i posada en funcionament d'un aeroport, com també la modificació estructural o la modificació dels termes d'explotació de les infraestructures aeroportuàries, estan sotmeses a una autorització administrativa prèvia. En puritat, la LuftVG distingeix clarament l'existència de dues fases en aquests procediments autoritzatoris, en funció de si l'autorització inclou només aspectes relatius

148 La recerca dels mecanismes de supervisió, control i coordinació per part del *Bund* sobre les competències aeroportuàries dels *Länder* és l'objectiu principal de la monografia de S. Birmanns, *Internationale Verkehrsflughäfen. Völkerrechtliche Verpflichtungen und innerstaatliche Einflußnahmemöglichkeiten des Bundes hinsichtlich kapazitätserweiternder Maßnahmen*, Duncker & Humblot, Berlín, 2001.

a l'exploració de l'aeroport o comporta també la seva construcció, edificació o modificació estructural. En el segon cas, cal aprovar prèviament un pla especial –que implica l'existència d'una primera fase, dins aquest complex procediment autoritzatori, que comprèn tot el procediment de planificació– i cal demostrar la compatibilitat del projecte amb el medi ambient.¹⁴⁹

Amb aquest procediment bifàsic, es tracta de valorar la idoneïtat del terreny i les edificacions que s'utilitzaran com a aeroport i, en concret, de garantir que es compleixen totes les prescripcions tècniques relatives a la seguretat i al medi ambient, i també de ponderar tots els interessos, públics i privats, que estan en joc.¹⁵⁰ En aquest sentit, el procediment d'autorització per a la construcció d'un aeroport –previst en els articles 6 i 7 LuftVG– i el de planificació –previst en l'article 8 i següents LuftVG– serveixen no només a la garantia de la seguretat de l'aeroport, sinó també per donar resposta als diversos interessos en presència, amb especial consideració als interessos dels propietaris dels terrenys colindants i als interessos ambientals. En comparació d'altres països, el procediment d'autorització dels aeroports previst a la legislació alemanya és dels més complexos i formalitzats.¹⁵¹

La planificació per a la construcció o modificació d'un aeroport, si bé ha de respectar el planejament general, està sotmesa a la normativa de transport aeri i dona lloc a uns plans especials d'edificació i ordenació dels aeroports.¹⁵² L'article 10

149 Art. 6.1 LuftVG: "Flugplätze (Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände) dürfen nur mit Genehmigung angelegt oder betrieben werden. Im Genehmigungsverfahren für Flugplätze, die einer Planfeststellung bedürfen, ist die umweltverträglichkeit zu prüfen".

150 K. H. Böckstiegel i P. M. Krämer, "Die luftfahrtbehördliche Erlaubnis zu Außenstarts und Außenlandungen, *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 1993, p. 343 i ss.; i R., Hartmann, *Genehmigung und Planfeststellung für Verkehrsflughäfen und Rechtsschutz Dritter*, Duncker & Humblot, Berlín, 1994.

151 K. H. Böckstiegel, "Conclusions from the National Reports: Bau und Erweiterung von Flughäfen. Dokumentation eines internationalen Kolloquiums", *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 1984, p. 404.

152 Sobre aquests plans aeroportuaris i, en especial, sobre la seva relació amb el planejament general, podeu veure N. C. Faber, *Rechtsfragen der Planung von Flughäfen*, Lexxion, Berlín, 2006. Especial interès tenen també les obres coordinades per J. Siekow i que són el resultat dels encontres anuals en matèria de planificació aeroportuària organitzats pel Centre d'Estudis de Ciències de l'Administració d'Speyer. En concret, entre d'altres: *Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung: Vorträge auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 21. bis 23. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Duncker & Humblot, Berlín, 2002; *Beschränkung des Flughafenbetriebs - Planfeststellungsverfahren - Raumordnungsrecht: Vorträge auf den Fünften Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 19. bis 21. März 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*,

LuftVG atribueix de forma genèrica als *Länder* la competència en matèria de planificació aeroportuària, establint que correspon a l'Estat en el qual es troba l'aeroport determinar quina és l'autoritat encarregada de l'aprovació d'aquests plans.¹⁵³ Aquesta competència es correspon perfectament amb la importància dels aeroports en l'economia regional i és també coherent amb la competència dels *Länder* en matèria d'ordenació del territori.

2.2. L'autorització per a la posada en funcionament i la gestió d'un aeroport

Un cop aprovat el corresponent pla, l'entitat que promou la construcció i explotació de l'aeroport ha de sol·licitar una autorització per poder gestionar les infraestructures aeroportuàries. Amb l'autorització, es concedeix la gestió i administració, entre d'altres, de les pistes d'enlairament i aterratge, les edificacions i els instruments de navegació. Això no vol dir, però, que qualsevol decisió sobre aquests aspectes quedi en mans de l'entitat que explota l'aeroport. Hi ha, per exemple, limitacions legals que restringeixen la capacitat de decisió de l'administrador en relació als horaris d'enlairament i d'aterratge de les aeronaus, i també hi ha aspectes de la gestió, com ara la concessió dels *slots*, que no corresponen al titular de l'autorització, sinó, com s'ha exposat amb anterioritat, al coordinador d'aeroports.¹⁵⁴

Com ja s'ha avançat, la concessió de l'autorització per a la posada en funcionament d'un aeroport correspon a l'administració dels *Länder*, en virtut del que disposa l'article 31.2.4 LuftVG.¹⁵⁵ Aquesta regla general només té una excepció, que se circumscriu als casos en què calgui decidir si la construcció i l'explotació d'un aeroport afecta negativament als interessos públics del *Bund*. En concret, la in-

Duncker & Humblot, Berlín, 2004; *Aktuelle Probleme des Fachplanungs- und Raumordnungsrechts 2004: Flughafenplanung, Immissionsschutz in der Fachplanung, Umweltprüfung von Plänen; Vorträge auf den Sechsten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 10. bis 12. März 2004 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Duncker & Humblot, Berlín, 2005.

153 Art. 10.1 LuftVG: "Planfeststellungsbehörde ist die von der Landesregierung bestimmte Behörde des Landes, in dem das Gelände liegt".

154 Tots aquests aspectes, en realitat, es troben marcadament condicionats per la normativa internacional i per les normes i acords d'autoregulació adoptats per l'Associació Internacional de Transport Aeri (IATA). Un tractament impecable sobre la coordinació aeroportuària es troba a M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo aeronáutico...*, op. cit., p. 305 i ss.

155 Art. 31.2 LuftVG: "Die Länder führen nachstehende Aufgaben dieses Gesetzes im Auftrage des Bundes aus: (...). 4. die Genehmigung von Flugplätzen, mit Ausnahme der Prüfung und Entscheidung, inwieweit durch die Anlegung und den Betrieb eines Flughafens, der dem allgemeinen Verkehr dienen soll, die öffentlichen Interessen des Bundes berührt werden".

terpretació conjunta dels articles 31.2.4 i 6.3 LuftVG determina que, en el cas que la Federació considerés que l'autorització aeroportuària afecta negativament als seus interessos, l'autoritat administrativa competent hauria de denegar-la.¹⁵⁶

La concessió de l'autorització permet al seu sol·licitant, en els termes fixats per l'Administració pública, construir, ampliar, administrar i explotar l'aeroport. En aquest punt, resulta especialment interessant constatar que la sol·licitud per explotar un aeroport pot ser presentada per qualsevol persona, pública o privada.

En aquest sentit, i com ja s'ha dit, a diferència de molts altres països, els aeroports alemanys s'organitzen i gestionen des de l'any 1933 de forma juridicoprivada. És a dir, la forma jurídica de personificació de les entitats encarregades d'administrar i explotar els aeroports ha estat la forma juridicoprivada, de manera que el règim jurídic que els és aplicable és també, bàsicament, el dret privat.

En tot cas, d'acord amb la LuftVG, i amb independència de quina sigui la naturalesa i composició concreta de l'entitat encarregada de l'administració d'un aeroport, aquesta entitat ha de complir amb un seguit d'obligacions, el compliment de les quals és determinant per al manteniment de l'autorització.

La principal obligació de qui explota i administra un aeroport consisteix a posar a disposició dels usuaris i operadors les infraestructures aeroportuàries, en els termes especificats en l'autorització de funcionament, per tal que puguin ser utilitzades per a l'enlairament, l'aterratge i l'estacionament dels avions. Dins aquesta obligació genèrica, es considera inclosa la necessitat de vetllar pel manteniment de les infraestructures aeroportuàries i d'establir les regles per a la seva correcta utilització. En aquest sentit, l'administrador ha d'establir les condicions a partir de les quals un recurs limitat, com és un aeroport, pot ser utilitzat per la pluralitat d'actors, públics i privats, que en són usuaris.

Entre les obligacions de l'administrador de l'aeroport, la LuftVG dedica especial atenció a l'obligació de facilitar a les empreses de transport aeri els serveis d'assistència en terra, en règim de prestació directa o indirecta o en règim d'autoassistència. Aquests serveis, entre els quals s'inclouen els serveis de *handling*, els de

156 Així, l'article 6.3 LuftVG estableix: *“Die Genehmigung eines Flughafens, der dem allgemeinen Verkehr dienen soll, ist außerdem zu versagen, wenn durch die Anlegung und den Betrieb des beantragten Flughafens die öffentlichen Interessen in unangemessener Weise beeinträchtigt werden”.*

càtering i, en general, tots aquells serveis operacionals o tècnics prestats a les companyies aèries, eren gestionats de forma directa en la majoria dels aeroports pels seus titulars i, com ja s'ha dit, han estat objecte de liberalització.

Com a conseqüència de la liberalització dels serveis d'assistència en terra, l'administrador de l'aeroport ha de vetllar per posar a disposició de les companyies aèries tots els serveis de *handling*, però no els ha de prestar necessàriament de forma directa, tot i que pot fer-ho, sempre que es guardi la deguda separació orgànica i funcional en l'exercici de les funcions de gestió i de regulació d'aquests serveis.¹⁵⁷

Finalment, entre les obligacions pròpies de l'entitat que administra i explota un aeroport també s'hi inclouen les de manteniment, la garantia de seguretat de les instal·lacions aeroportuàries i la de facilitar-hi l'accés. L'entitat gestora d'un aeroport ha de vetllar, en col·laboració amb les entitats públiques competents en matèria aeroportuària, per garantir que els serveis aeroportuaris siguin accessibles en condicions d'igualtat a tots els usuaris i operadors, i que siguin prestats en condicions de seguretat.¹⁵⁸

Com es pot veure, moltes d'aquestes funcions tenen una indiscutible naturalesa pública. La doctrina alemanya no té dubtes a considerar que la posada a disposició de les infraestructures necessàries per al transport aeri és, clarament, una funció pública, malgrat que el seu exercici correspongui a una entitat juridicoprivada. Per això, es considera que les entitats que exploten i gestionen un aeroport, són *Beliehene*, és a dir, entitats privades que exerceixen funcions públiques.¹⁵⁹

157 La definició i les formes concretes de gestió dels serveis d'assistència en terra es troben, per a tots els estats membres de la Unió Europea, a la Directiva 96/67/CE, del Consell, de 15 d'octubre de 1996, relativa a l'accés al mercat d'assistència en terra en els aeroports de la Comunitat. Sobre aquest tema, vegeu, entre d'altres: A. Einem, *Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste...*, *op. cit.*

158 Sobre aquestes obligacions, contingudes principalment als diversos apartats de l'article 19 LuftVG, vegeu H. W. Greiner, "Die Betriebspflicht von Flugplätzen", *Bayerische Verwaltungsblatt*, 1994, p. 449 i ss.

159 Les entitats privades que tenen la condició de *Beliehene* actuen en nom propi i amb plena autonomia, però al mateix temps són considerades com a titulars d'una funció pública (*Verwaltungsträger*). D'acord amb el § I.IV de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) –Llei alemanya de procediment administratiu–, les *Beliehene* gaudeixen de la condició d'autoritat. Els seus actes tenen la consideració d'actes administratius i per això aquests subjectes gaudeixen de la consideració d'Administració Pública mediata o indirecta (*mittelbare Staatsverwaltung*) i es regeixen pel dret administratiu. Sobre aquesta figura es poden consultar, entre molts d'altres: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C. H. Beck, Munic, 16a ed., 2006, p. 582 i ss.; H. J. Wolf, O.

3. El caràcter descentralitzat de l'administració i de l'explotació de les infraestructures aeroportuàries

La gestió de les infraestructures aeroportuàries en sentit estricte, això és, l'administració i explotació dels aeroports, a Alemanya està totalment desvinculada del sistema constitucional de distribució de competències, ja que depèn del règim de propietat. Els aeroports alemanys són béns gestionats pels poders públics en règim de propietat privada, tenint la consideració jurídica de propietats en mà pública (*Eigentum der öffentlichen Hand*). En concret, els aeroports alemanys, en la mesura que han estat tradicionalment finançats i construïts amb diners públics, han estat també gestionats pels poders públics. Però les corporacions públiques territorials han organitzat la seva participació en l'explotació d'aquestes infraestructures en forma de *Gesellschaften mit beschränkter Haftung* (GmbHG) o societats de responsabilitat limitada, excepte en el cas de l'aeroport de Frankfurt, que és gestionat per una *Aktiengesellschaft* (societat d'accions). Amb aquestes fórmules de personificació privada es buscava millorar alguns aspectes financers i pressupostaris, de manera que això permetés simplificar els processos de presa de decisions de les administracions públiques implicades i aconseguir major eficiència en la gestió d'aquestes infraestructures.¹⁶⁰ En tot cas, és destacable que la vinculació del règim de gestió al de propietat comporta una clara separació orgànica entre l'entitat que exerceix les funcions de control dels aeroports –autorització i planificació–, que és un òrgan depenent de l'administració pública corresponent, i les entitats que administren i exploten els aeroports, que són societats mercantils.

Les societats mercantils encarregades de l'administració i gestió dels aeroports són entitats privades participades, en percentatges diferents segons el cas, per les diverses entitats públiques territorials. La participació conjunta en aquestes societats, en funció de la seva importància relativa en el territori, de l'Administració federal, l'Administració dels *Länder* i la de les entitats locals d'on s'ubica l'aeroport demostren, clarament, el caràcter, descentralitzat de la gestió dels aeroports alemanys.

Bachof, R. Stober i W. Kluth, *Verwaltungsrecht*, tom II, C. H. Beck, Munic, 12a ed., 2008, p. 411 i ss.; les aportacions de F. Ossenbühl i H. U. Galwas al debat sobre "Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private", *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 29, 1970, p. 137 i ss.; i M. Burgi, "Der Beliehene - ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht", a M. E. Geis i D. Lorenz (ed.), *Staat- Kirche - Verwaltung; Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, C. H. Beck, Munic, 2001, p. 581 i ss.

¹⁶⁰ W. Schwenk i E. Giemulla, *Handbuch...*, op. cit., p. 132.

III. El model de gestió pública i centralitzada dels aeroports a l'Estat espanyol

En comparació del model alemany, en el nostre ordenament jurídic s'ha articulat un sistema de gestió dels aeroports clarament centralitzat, que presenta notables resistències a la descentralització i a la privatització. Tot i que en ambdós sistemes s'hi poden trobar importantíssims punts de connexió –com no podria ser d'altra manera, degut, entre d'altres, a la influència dels aspectes tècnics, la legislació internacional i la rellevància militar de les infraestructures aeroportuàries–, les solucions adoptades en cada ordenament han estat diferents.

A l'Estat espanyol destaca no només la centralització territorial, sinó també la centralització de totes les funcions relacionades amb la gestió aeroportuària, sense que s'estableixi cap distinció entre la gestió aeroportuària en sentit estricte –que comprèn l'administració i explotació econòmica dels aeroports i que a Alemanya té un règim independent de la distribució constitucional de competències– i la gestió en sentit ampli –que comprèn totes les decisions públiques relatives al costat terra dels aeroports–. En tot cas, encara que la gestió en sentit estricte depengués, com a Alemanya, del règim de propietat, s'imposaria, en principi, igualment, una gestió centralitzada, com a conseqüència del caràcter demanial de les infraestructures aeroportuàries espanyoles i de la titularitat estatal del domini públic aeroportuari.

1. La distribució constitucional de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria aeroportuària

En els epígrafs següents s'analitzen bàsicament els preceptes constitucionals que es refereixen a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria d'aeroports. Això no obstant, també es tenen en compte algunes previsions estatutàries, amb especial referència a les contingudes en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya. Així mateix, es dedica especial atenció a les previsions reglamentàries destinades a aclarir l'abast de la competència estatal en matèria d'aeroports d'interès general.

1.1. La competència estatal en matèria d'aeroports d'interès general

L'anàlisi de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en matèria aeroportuària ha de prendre com a punt de partida, per raons òbvies, la vigent Constitució espanyola de 1978 i, en concret, l'article 149.1.20, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'aeroports d'interès general.

De totes maneres, s'ha de tenir en compte que el model centralitzat que dissenya la Constitució no sorgeix en el buit, sinó que respon al manteniment de l'estructura administrativa creada durant el llarg període preconstitucional. En concret, el model centralitzat de gestió aeroportuària vigent en l'actualitat és fruit del protagonisme que se li va atribuir en matèria aeroportuària a la Junta Nacional d'Aeroports¹⁶¹ –que va ser substituïda l'any 1963 per l'organisme autònom Aeroports Nacionals–,¹⁶² i que són els antecedents immediats de l'actual entitat AENA–. Probablement, la diferència més rellevant que presenta l'administració aeroportuària abans i després de la Constitució és la dependència orgànica, que passa de l'administració aeronàutica militar a l'administració civil.¹⁶³

Val a dir també que aquest model centralitzat no té en compte antecedents més remots,¹⁶⁴ com ara l'experiència de descentralització territorial de les primeres juntes o patronats de caràcter local, que varen assumir la construcció i explotació dels aeroports d'interès general durant la vigència del Reial decret llei de 19 de juliol de 1927, o el model descentralitzat de distribució de competències en matèria d'aviació civil dissenyat en la Constitució espanyola de 1931 i desenvolupat en l'Estatut d'Autonomia de 1932.¹⁶⁵

L'article 149.1.20 CE, a més de la competència en matèria d'aeroports d'interès general, atribueix també a l'Estat la competència exclusiva sobre "*control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*". Aquestes matèries, tot i que en algun cas identifiquen funcions que s'exerceixen en les instal·lacions aeroportuàries –com ara el control de l'espai aeri, que és una funció prestada des de les instal·lacions de l'*airside* dels aero-

161 Aquesta entitat va ser creada per la Llei de 26 de desembre de 1958, per la qual es va aprovar un Pla Nacional d'Aeroports la finalitat del qual era millorar la xarxa aeroportuària espanyola. La Junta Nacional d'Aeroports era una entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia adscrita al Ministeri de l'Aire i que tenia atribuïdes totes les competències relatives a la construcció, conservació i explotació dels aeroports i de la resta d'instal·lacions de navegació aèria.

162 En concret, la Llei 153/1963, de 2 de desembre, va crear l'organisme autònom Aeroports Nacionals i va derogar expressament la Llei de 26 de desembre de 1958, per la qual s'havia creat la Junta Nacional d'Aeroports.

163 Sobre aquest tema, vegeu L. Parejo Alfonso, "El nuevo sistema de competencias en materia de aviación", *Revista de Administración Pública*, núm. 85, 1978, p. 223-240.

164 Una visió completa sobre l'evolució històrica de l'organització administrativa aeroportuària es pot veure a l'obra col·lectiva *Los aeropuertos españoles. Su historia 1911-1996*, AENA, Madrid, 1996.

165 En concret, l'article 15.13 de la Constitució de 1931 permetia a les regions autònomes assumir competències executives sobre serveis d'aviació civil. Sobre la base d'aquest precepte i en virtut del que establia l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 1932, es va transferir a la Generalitat catalana la competència sobre els serveis i les instal·lacions aeronàutiques del seu territori, incloent les de l'aeroport de Barcelona, que en aquell moment es trobava encara en construcció.

ports–, s’han de diferenciar clarament de les competències en matèria aeroportuària. Les competències executives en matèria d’aeroports se circumscriuen, principalment, a la presa de decisions relatives al *landside* de les infraestructures aeroportuàries. Decisions que inclouen la planificació, la iniciativa sobre la construcció o ampliació, la distribució dels usos i els espais, l’administració ordinària i l’explotació econòmica, d’aquestes infraestructures.

En aquesta anàlisi de les previsions constitucionals no es pot oblidar, ni que sigui formalment, l’article 148.1.6 CE, que estableix que les comunitats autònomes poden assumir competències en matèria d’aeroports esportius i, en general, sobre els que no desenvolupin activitats comercials. Aquest precepte, en puritat tècnica, té nul·les conseqüències en matèria d’infraestructures aeroportuàries, ja que ve a dir que les comunitats autònomes tenen competències en matèria *dels aeroports que no són aeroports*, és a dir, dels aeròdroms. I és que, com ja s’ha esmentat a l’inici d’aquest treball, l’article 39 de la vigent Llei de navegació aèria reserva el concepte d’aeroport als aeròdroms que disposin de les infraestructures necessàries per servir al trànsit comercial –la llei es refereix expressament als serveis i instal·lacions per servir de manera permanent i regular al trànsit aeri i rebre i despatxar passatgers i càrrega–.¹⁶⁶

En matèria estrictament aeroportuària, doncs, la Constitució conté una única previsió realment rellevant, que és la que distingeix entre les competències que corresponen a l’Estat, i que circumscriuen als aeroports d’interès general, i les competències que poden assumir les comunitats autònomes, i que es refereixen a la planificació, construcció, administració i explotació dels aeroports que no tinguin aquesta qualificació especial.¹⁶⁷

El problema que es planteja en l’actualitat és que la interpretació governamental d’aquesta expressió ha generalitzat la competència estatal a tots els aeroports, deixant completament buida de contingut l’eventual competència autonòmica, en un procés que descriurem sucintament, ja que és sobradament conegut.¹⁶⁸

166 En aquest sentit, vegeu M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, *op. cit.*, p. 103.

167 La referència a l’interès general com a criteri delimitador de competències entre entitats territorials no és desconeguda a Alemanya, tot i que no s’utilitza en aquest cas a nivell constitucional ni tampoc com a criteri general. Com s’ha exposat amb anterioritat, a nivell legislatiu s’estableix que la competència dels *Länder* en matèria aeroportuària té com a límit la no vulneració dels interessos generals del *Bund* i que la concreció dels casos en què es vulneren tals interessos i en què procedeix, per tant, la denegació de l’autorització d’obertura d’un aeroport és una potestat discrecional de la Federació.

168 Sobre aquest tema, vegeu, entre d’altres, M. V. Petit Lavall, “La gestión de los aeropuertos españoles”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 133, 2006, p. 29-64.

Quan es va aprovar la Constitució, no hi havia en el nostre ordenament cap classificació dels aeroports que concretés quins tenien la consideració d'interès general. Aquesta concreció va ser portada a terme pel Reial decret 2858/1981, de 27 de novembre, sobre qualificació i gestió dels aeroports civils. Aquest reglament no es va limitar a establir els criteris per a la determinació dels aeroports d'interès general,¹⁶⁹ sinó que va procedir, com s'ha dit, a conferir aquesta condició a tots els aeroports existents fins al moment, a través d'una disposició transitòria que estableix que *“los aeropuertos propiedad del Estado y que en la actualidad son explotados por el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal”*.

En el seu moment, la Generalitat de Catalunya va plantejar un recurs d'inconstitucionalitat en contra d'aquest reglament invocant, per una banda, la inadequació de l'instrument normatiu escollit per a la determinació dels criteris per concretar l'interès general i, per altra banda, la invasió de les competències autonòmiques per part de diversos articles del RD 2858/1981 i, en especial, per la seva disposició transitòria.¹⁷⁰ Aquest recurs va ser resolt per la sentència del Tribunal Constitucional 68/84, d'11 de juny de 1984, que va desestimar tots els arguments de la Generalitat i va declarar la plena constitucionalitat del reglament.¹⁷¹

Sense ànim d'entrar en aquests moments a comentar el pronunciament del Tribunal Constitucional, voldria cridar l'atenció sobre un aspecte que es tracta només de passada en la sentència citada, i que té a veure amb les conseqüències directes del tenor literal de la disposició transitòria del RD 2858/1981. En la mesura que tots els aeroports que es trobaven en funcionament en entrar en

169 En concret, l'article 1 del RD 2858/1981, estableix que tenen la consideració d'aeroports d'interès general: *“1. Los que reúnan las condiciones para servir tráfico internacional. 2. Aquéllos 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. 3. Los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores. 4. Los que tengan interés para la defensa nacional”*.

170 Un desenvolupament exhaustiu d'aquests arguments es troba en el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya de 10 de gener de 1982.

171 Sobre el arguments emprats pel Tribunal Constitucional, vegeu, entre d'altres: M. Beladiez Rojo, *“Puertos y aeropuertos. La distribución constitucional de competencias”*, i J. Fernández Rodríguez, *“Competencias del Estado: puertos y aeropuertos”*, ambdós a A. Jiménez Blanco i J. Martínez-Simancas (dir.), *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, tom IV, *Ordenación del territorio. 3. Grandes infraestructuras. Régimen general*, Comunidad de Madrid/Ceura/Central Hispano, Madrid, 1997, p. 3.440 i ss.; P. Caralps, *“Puertos y aeropuertos”*, *op. cit.*; i M. A. Pérez Grande, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Infraestructuras*, MAP, Madrid, 1993.

vigor el reglament esmentat eren gestionats per l'organisme autònom Aeroports Nacionals, i tots tenien la consideració de béns de domini públic de titularitat estatal, la gestió aeroportuària va quedar completament en mans de l'Estat, ja que la totalitat dels aeroports nacionals varen ser considerats com a aeroports d'interès general. Per tant, el RD 2858/1981 no es limita a fixar els criteris per caracteritzar els aeroports d'interès general, sinó que també concreta quins aeroports tenen aquesta condició.

El Tribunal Constitucional, en el fonament jurídic tercer de la STC 68/84, desconeix completament aquesta dada quan sosté que *“el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en que se fijan los criterios con los que haya de hacerse esta calificación, pudiendo la Generalidad impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación”*.

Per tal de reforçar encara més la posició de l'entitat estatal gestora dels aeroports, la disposició transitòria del RD 2858/1981 va encara més enllà i qualifica els aeroports d'*interès general* i de *gestió directa estatal*. Amb aquesta darrera qualificació es va tancar també la possibilitat que les comunitats autònomes que així ho tenien previst en els seus estatuts poguessin assumir competències executives en els aeroports d'interès general, en aquells casos en què l'Estat no se'n reservés la gestió directa.¹⁷²

1.2. L'abast de les competències autonòmiques en aeroports d'interès general no gestionats directament per l'Estat

La utilització d'una expressió –*gestió directa*– que té un contingut tècnic molt determinat en l'àmbit de la prestació tradicional dels serveis públics –val a dir que d'acord amb un concepte de servei públic que es troba totalment desfasat en l'actualitat–, no pot sinó introduir confusió, com es desprèn de les diverses interpretacions que s'ha donat a la clàusula autonòmica.

172 En concret, diversos estatuts d'autonomia, abans de l'actual procés de reforma estatutària, incloïen clàusules com la prevista en la Llei orgànica 6/1981, de 30 de desembre, per la qual es va aprovar l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia, l'article 17.7 el qual atorga a la Comunitat andalusa competències sobre *“puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa”*. Aquest era el cas, entre d'altres, dels estatuts d'autonomia de Catalunya (article 11.8), Aragó (article 39.9), Balears (article 12.19), Canàries (article 33.13), Castella i Lleó (article 36.13) i Comunitat Valenciana (article 33.7).

En aquest sentit, resulta particularment interessant la suggeridora interpretació que planteja el professor Esteve Pardo quan qüestiona amb encert les conseqüències que pot tenir la liberalització dels serveis d'assistència en terra en la qualificació de gestió directa estatal dels aeroports.¹⁷³ I és que, per una banda, en virtut de la liberalització esmentada, l'Estat ha deixat de prestar directament els serveis compresos en l'epígraf 4 de l'article 2 del RD 2858/1981, que són aquells serveis 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"*, i, per altra banda, l'article 3 del RD 2858/1981 disposa expressament que *"la gestión directa de un aeropuerto supone necesariamente la prestación por la Administración del Estado, además de los servicios a que se hace referencia en el párrafo primero de este artículo, de aquellos otros comprendidos en el punto cuatro del artículo anterior"*.

Per evitar la possible activació de la clàusules estatutàries que atribueixen competències executives a les comunitats autònomes en aquests casos, altres autors han argumentat simplement que *"el concepto de «gestión directa» utilizado por la Constitución, no tiene que ver con el mismo concepto utilizado en el derecho administrativo"*.¹⁷⁴ En aquesta mateixa línia s'ha sostingut rotundament que *"única y exclusivamente en el supuesto de que la Administración del Estado, a través de AENA, abandone o renuncie de modo voluntario a la gestión de un determinado aeropuerto, la Comunidad Autónoma puede eventualmente explotarlos en su lugar"*.¹⁷⁵

Segons el meu parer, en canvi, una interpretació sistemàtica de l'ordenament només pot tenir com a conseqüència l'activació de les clàusules competencials autonòmiques. I aquesta activació comporta la possibilitat que les comunitats autònomes puguin administrar els serveis que l'Estat ha deixat de gestionar directament. Això no obstant, cal fer algunes precisions importants a aquesta argumentació.

La primera precisió és que l'Estat manté un títol d'intervenció, la titularitat sobre el domini públic aeroportuari que, tot i que el Tribunal Constitucional ha dit reiteradament que no hauria de tenir cap efecte en termes competencials, incideix,

173 J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico...*, op. cit., p. 140 i ss.

174 F. Sanz Gandansegui, "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia aeronáutica", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, op. cit., p. 216.

175 J. R. Fernández Torres, "El régimen jurídico de los aeropuertos", op. cit., p. 787.

clarament, en la transferència jurídica de les funcions entre entitats territorials. Per tant, només per aquesta dada, a efectes pràctics, no hi pot haver cap intervenció autonòmica en l'administració i l'explotació d'un aeroport sense la voluntat expressa de l'Administració estatal.¹⁷⁶

En segon lloc, cal precisar també que una interpretació històrica dels textos controvertits posa de manifest que les comunitats autònomes, quan es varen aprovar els estatuts d'autonomia que recollien la competència autonòmica sobre aeroports d'interès general, en el cas de que l'Estat no se'n reservés la gestió directa, esperaven simplement poder explotar econòmicament els aeroports. És a dir, partint del coneixement previ que les activitats comercials no les prestava directament l'entitat gestora dels aeroports, es pretenia aconseguir una participació autonòmica en l'explotació del domini públic aeroportuari. Aquesta voluntat política es va veure immediatament frustrada, de nou, a conseqüència del RD 2858/1981, ja que, de la interpretació conjunta dels seus articles 2 i 4 es desprèn que la gestió indirecta dels serveis i activitats purament comercials no té conseqüències quant a la reserva estatal de la gestió directa.¹⁷⁷ En aquest sentit, comparteixo plenament l'opinió mantinguda per Marcos Gómez Puente quan sosté que *"lo que prevén las citadas disposiciones estatutarias es que las Comunidades Autónomas puedan asumir la administración y explotación de los aeropuertos de titularidad estatal"*.¹⁷⁸

En tercer lloc, cal tenir en compte també que en l'actualitat no té massa sentit plantejar-se la interpretació d'uns preceptes estatutaris que, o bé ja han estat

176 De forma molt intel·ligent posa sobre la taula aquest argument J. R. Fernández Torres, "El régimen jurídico de los aeropuertos", *op. cit.*, p. 786.

177 En concret, l'article 4 del RD 2858/1981 disposa que: *"La reserva de la gestión directa por parte del Estado no es obstáculo para que en todo caso el titular dominical del recinto aeroportuario de que se trate pueda ejecutar por sí o por otras personas aquellas actividades de entre las comprendidas en el número cinco del artículo segundo que se determinen al autorizarse, por la oportuna resolución de la Subsecretaría de Aviación Civil, la apertura al tráfico del aeropuerto o con posterioridad a petición del interesado"*. Les activitats a les quals es refereix aquest precepte i que poden ser prestades –com, de fet, s'ha produït– en règim de concessió són, segons el tenor literal de l'article 2.5 del RD 2858/1981: *"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"*.

178 M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, *op. cit.*, p. 115. La coincidència d'opinions quant a la interpretació final dels preceptes estatutaris, però, no s'estén en absolut en els arguments emprats per l'autor que, al meu entendre, dedica un important esforç a defensar la indiferència competencial dels preceptes del RD 2858/1981, oblidant que la seva exposició de motius declara expressament que aquest reglament sorgeix de la necessitat d'omplir de contingut el concepte d'aeroports d'interès general prevista a la Constitució.

modificats o bé ho seran, probablement, en breu. Les comunitats autònomes que més interès han mostrat a gestionar els aeroports han introduït en els seus estatuts prescripcions més ambicioses, com veurem en analitzar les previsions del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Al marge d'aquest debat, el cas és que, si bé la Constitució preveu l'existència d'uns aeroports qualificats d'interès general i que són competència exclusiva de l'Estat, i d'uns aeroports que no tenen aquesta qualificació i que poden ser de competència autonòmica, el cert és que no hi ha en el territori nacional cap aeroport pròpiament dit que no sigui considerat d'interès general.¹⁷⁹ Aquesta afirmació és certa no només per als quaranta-set aeroports de titularitat estatal, sinó també per als tres nous aeroports de titularitat local, autonòmica i privada que han estat autoritzats pel Ministeri de Foment. En aquest sentit, les ordres ministerials que autoritzen la construcció dels aeroports de Castelló –de titularitat de la Diputació Provincial de Castelló–,¹⁸⁰ de Múrcia –de titularitat autonòmica–¹⁸¹ i de Ciudad Real –de titularitat privada–¹⁸² declaren d'interès general aquestes infraestructures, a l'efecte competencial corresponent.

Això no obstant, és cert que, si bé de forma molt limitada, l'existència d'aquests nous aeroports permet afirmar que *“es ya una realidad en nuestro país la gestión*

179 Existeix, això no obstant, una importantíssima i problemàtica excepció, que es refereix al nou aeroport Lleida-Alguaire. De moment, el planejament i la construcció d'aquest nou aeroport s'està tramitant d'acord amb les previsions de la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya. Es tracta d'un aeroport destinat a servir al trànsit regional europeu que, segons la interpretació que ha fet el Govern català de l'article 1 del RD 2858/1981, no poseeix les característiques per ser considerat aeroport d'interès general. Per aquest motiu, ha estat el Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, i no el Ministeri de Foment, qui ha aprovat el seu Pla director (vegeu l'Ordre PTO/507/2006, de 16 d'octubre, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeròdrom Lleida-Alguaire). Si, finalment, hi ha un acord polític sobre la modificació de la qualificació dels aeroports d'interès general i sobre la transferència de competències en matèria aeroportuària a la Generalitat, el procediment de construcció i posada en funcionament d'aquest aeroport quedarà provablement convalidat pel nou marc jurídic. En el marc jurídic vigent, però, resulta difícilment argumentable que el nou aeroport no entri en cap dels supòsits de l'article 1 del RD 2858/1981. En realitat, aquest exemple posa de manifest, un cop més, el caràcter completament desfasat de l'esmentat Reial decret i la urgència de la seva modificació.

180 Ordre FOM/509/2002, de 22 de febrer, que autoritza la construcció de l'aeroport de Castelló, el declara d'interès general de l'Estat i determina la forma de gestió dels seus serveis.

181 Ordre FOM/1252/2003, de 21 de maig, que autoritza la construcció de l'aeroport de la Regió de Múrcia, el declara d'interès general de l'Estat i determina la forma de gestió dels seus serveis.

182 Ordre FOM/1510/2006, de 5 de maig, que autoritza la construcció de l'aeroport de Ciudad Real, el declara d'interès general de l'Estat i determina la forma de gestió dels seus serveis, autoritza a la societat CR Aeropuertos, SL, la construcció de l'aeroport de Ciudad Real.

indirecta y descentralizada de aeropuertos de interés general, de titularidad no estatal".¹⁸³ El caràcter limitat d'aquesta descentralització es posa clarament de manifest, en tot cas, quan s'analiza el règim d'ordenació dels aeroports, que és totalment uniforme per a tots els aeroports d'interès general, sense que s'estableixi cap distinció entre els que són de titularitat i domini públic i els aeroports de titularitat privada.¹⁸⁴

2. La necessària descentralització de les decisions polítiques relatives a l'ordenació dels aeroports

La centralització de les competències executives en matèria d'aeroports a Espanya i, en particular, la monopolització d'aquestes competències per part d'una mateixa entitat pública han viciat notablement el règim jurídic d'aquestes infraestructures, que es regeixen per un conglomerat de preceptes dispersos, que només denoten una pèssima tècnica legislativa caracteritzada per l'adopció de solucions provisionals.¹⁸⁵

Resulta molt important tenir en compte que l'atribució de les competències de gestió aeroportuària en sentit estricte –administració i explotació– i de gestió en sentit ampli –regulació, planificació i control– a una mateixa entitat ha comportat una desatenció notable de la regulació jurídica de les segones. Així, no s'ha consi-

183 P. Mayor Menéndez, "Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores", A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, op. cit., p. 415; i M. V. Petit Lavall, "La gestión de los aeropuertos...", op. cit., p. 54.

184 Aquest aspecte ha sigut posat de relleu de forma encertada per P. Mayor Menéndez, "Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación...", op. cit., p. 420.

185 Un aspecte de tanta importància com el relatiu a l'ordenació de les infraestructures aeroportuàries està regulat en dues lleis d'acompanyament dels Pressupostos Generals de l'Estat, afectades per la interpretació imposada pel Tribunal Constitucional i per un reglament que no té més de deu articles. En concret, aquesta regulació es troba en els apartats 1 i 2 de l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, interpretats d'acord amb el que disposa la STC 204/2002, de 31 d'octubre; l'article 101 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, que dóna una nova redacció a l'apartat 3 de l'article 166 esmentat; i el Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, d'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, que desenvolupa els preceptes esmentats. El règim jurídic de la planificació i construcció dels aeroports s'ha de completar també amb les previsions dels articles 43 i 44 de la Llei de navegació aèria –en la redacció donada a aquests preceptes per la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social–; l'article 9 de la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria; i amb la regulació de caràcter general continguda a les disposicions addicionals segona i tercera de la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obra pública.

derat rellevant establir un règim jurídic detallat sobre el contingut material dels plans aeroportuaris, ni sobre les autoritzacions necessàries per a la construcció, posada en funcionament i gestió dels aeroports, perquè aquestes funcions han estat assumides per una entitat orgànicament integrada en l'administració aeroportuària estatal. Les funcions de direcció i control que exerceixen els òrgans de l'Administració Territorial de l'Estat amb competències aeroportuàries –en aquest cas, principalment, el Ministeri de Foment i la Direcció General d'Aviació Civil– sobre l'entitat pública AENA s'han considerat suficients per garantir el compliment dels estàndards necessaris en matèria de seguretat tècnica i de qualitat del servei de les infraestructures aeroportuàries.

En realitat, fins que no s'ha posat sobre la taula l'existència d'aeroports de titularitat diferent de la de l'Estat, no s'ha plantejat seriosament la necessitat de regular els aspectes relatius a la planificació i construcció dels aeroports, ni tampoc la necessitat de separar aquestes funcions de control públic de les funcions d'administració i explotació de les infraestructures aeroportuàries. Fins ara, no s'havia vist tampoc la necessitat d'establir regles específiques per distingir el règim jurídic de planificació i construcció dels aeroports de competència estatal i dels aeroports de competència de les comunitats autònomes –que són, d'acord amb la terminologia de la legislació aeroportuària, els aeroports que no siguin qualificats d'interès general i els aeròdroms–. El règim jurídic bàsic de l'ordenació dels aeroports es refereix, principalment, a l'ordenació dels aeroports d'interès general, i es troba regulada en el RD 2591/1998, de 4 de desembre, en execució de l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social.

Aquest panorama contrasta clarament amb el model alemany, en què, com s'ha vist, s'estableix una separació clara entre les entitats encarregades de l'administració i explotació dels aeroports i les encarregades de les funcions de control, planificació i garantia de la seguretat.

La separació entre les entitats que exerceixen les funcions de gestió en sentit ampli i en sentit estRICTE, explica la detallada regulació material del règim d'ordenació dels aeroports –de la qual només s'han exposat els trets més generals– continguda en la LuftVG i en el seu desenvolupament reglamentari.

En comparació de la legislació alemanya, es constata en la legislació espanyola una falta de sistemàtica en la regulació de l'ordenació dels aeroports; es posa de manifest també un nivell molt menor de formalització procedimental i, el que és més important, es troba a faltar una regulació d'alguns aspectes substantius

bàsics, que limitin la discrecionalitat de les entitats competents per a la planificació i autorització dels aeroports.

El règim jurídic de l'ordenació de les infraestructures aeroportuàries –de forma paral·lela al que succeeix a Espanya amb l'ordenació de la major part de les infraestructures públiques– es caracteritza, a més, per una criticable articulació de les tècniques de cooperació interadministrativa que han de presidir l'exercici de competències concurrents. En concret, la major part de les previsions normatives relatives a l'ordenació dels aeroports tenen per objecte establir el caràcter preferent de les funcions derivades de la competència estatal en matèria d'aeroports d'interès general, enfront de les competències autonòmiques i municipals en matèria d'ordenació del territori.¹⁸⁶

La construcció i planificació dels aeroports està marcada, doncs, per *“la existencia de un régimen singular de planificación de los recintos aeroportuarios, en el que el Estado asume todo el protagonismo (artículo 149.1.20 CE), correspondiéndole la toma de sus decisiones esenciales (como su implantación y ampliación), que prevalecen siempre y en todo caso sobre las determinaciones contenidas en el planeamiento territorial y urbanístico”*.¹⁸⁷

2.1. La concurrència de competències en matèria d'ordenació aeroportuària

Els aeroports, com tota infraestructura d'interès general, ocupen un espai físic en el territori d'una comunitat autònoma i d'un o més municipis. És per això que haurien d'articular-se des d'un inici els mecanismes de cooperació i col·laboració necessaris per mantenir la capacitat de decisió autonòmica i local sobre el territori sens perjudici de la competència estatal sobre *“aeroports d'interès general”* (art. 149.1.20 CE). No obstant això, la concurrència de competències estatals, autonòmiques i locals en un mateix territori s'ha anat resolent per mitjà del conflicte, de manera que el Tribunal Constitucional ha tingut ocasió d'assenyar una doctrina sòlida sobre aquesta matèria.¹⁸⁸

186 Una visió crítica sobre el règim d'ordenació dels aeroports es pot veure a: B. Sánchez Pavón, *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Punt de Vista 20, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004, p. 37.

187 J. R. Fernández Torres, *“El régimen jurídico de los aeropuertos”*, *op. cit.*, p. 808.

188 Per fer esment només d'algunes de les sentències en què el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre aquest tema, es poden veure les següents: STC 77/1984, de 3 de juliol (en matèria de

Aquesta doctrina ha estat reproduïda per a la matèria concreta *aeroports* en la STC 204/2002, de 31 d'octubre, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra l'article 166 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social i, més recentment, en la STC 46/2007, d'1 de març, per la qual es resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra determinats preceptes de la Llei balear 6/1999, de 3 d'abril, de les directrius d'ordenació territorial de les Illes Balears i de mesures tributàries.

Paral·lelament a la distribució constitucional de competències en matèria de ports, es parteix de la col·lisió entre la projecció territorial de la competència exclusiva estatal sobre "*aeroports d'interès general*" (article 149.1.20 CE) i la competència exclusiva de les comunitats autònomes en matèria d'urbanisme i ordenació del territori (article 148.1.3 CE).¹⁸⁹

Sense ànim d'aprofundir en els criteris del Tribunal Constitucional sobre la matèria, coneguts i àmpliament comentats per la doctrina,¹⁹⁰ cal recordar que aquest Tribunal ha sostingut que, en els casos en els quals l'Estat tingui competències que puguin condicionar l'exercici de les competències autonòmiques sobre urbanisme, cal recórrer en primer lloc a fórmules de cooperació per optimitzar l'exercici d'ambdues.¹⁹¹ Només quan aquestes fórmules de cooperació resultin

ports); STC 56/1986, de 13 de maig (defensa); STC 227/1988, de 29 de novembre (aigües); STC 149/1991, de 4 de juliol (costes); STC 36/1994, de 10 de febrer (Mar Menor); STC 61/1997, de 20 de març (Llei del sòl); STC 40/1998, de 19 de febrer (ports d'interès general) STC 149/1998, de 2 de juliol (Llei d'ordenació del territori del País Basc); STC 164/2001, d'11 de juliol (règim del sòl i valoracions); STC 204/2002, de 31 d'octubre (aeroports d'interès general); STC 14/2004, de 12 de febrer (Llei aragonesa d'ordenació del territori).

189 Es refereix al caràcter conflictiu d'aquesta col·lisió J. L. Palma Fernández, "Régimen jurídico de los aeropuertos", a D. Blanquer (dir.), *Turismo. Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza. II Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, València, 2000, p. 761 i ss.

190 Vegeu, per tots, els treballs de M. Beladéz Rojo, "Régimen general de distribución de competencias en materia de grandes infraestructuras", i J. Fernández Rodríguez, "Competencias del Estado: puertos y aeropuertos", publicats a A. Jiménez Blanco i J. Martínez-Simancas (dir.), *El Estado de las Autonomías...*, op. cit.

191 En aplicació d'aquesta doctrina, la disposició addicional segona de la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obra pública, sota la rúbrica "colaboración y coordinación entre Administraciones públicas", en el seu apartat segon, disposa que: "*La Administración del Estado deberá colaborar con las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales a través de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, a fin de articular la planificación y construcción de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística*".

insuficients ha d'aplicar-se el criteri de la *competència prevalent*. D'acord amb aquest criteri, *"cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas"* (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 30).

En aplicació d'aquests criteris formals, es reputa inconstitucional la decisió d'una comunitat autònoma de prohibir per llei la construcció de noves infraestructures aeroportuàries en el seu territori. El Tribunal Constitucional, en el FJ 6 de la STC 46/2007, entén que la prohibició, imposada unilateralment per la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, d'instal·lació de noves infraestructures aeronàutiques en el seu territori –amb l'única excepció de les contemplades en el mateix precepte per remissió als arts. 47 i 50 de la Llei 6/1999, relatives als aeroports d'interès general de Menorca i Eivissa–, equival a atorgar una preferència absoluta a les competències autonòmiques i no permet cap ponderació dels interessos contraposats en presència.¹⁹² El precepte impugnat no supera, així, el primer dels cànons de constitucionalitat, relatiu a la previsió d'específics mecanismes de cooperació.

Per altra banda, i en relació a la segona de les perspectives citades, això és, la determinació de la competència que hagi de ser considerada prevalent, el TC recorre a la doctrina fixada en la STC 40/1998, de 19 de febrer, relativa als ports d'interès general, i reiterada, en relació als aeroports de tal caràcter, en la STC 204/2002, de 31 d'octubre: *"De acuerdo con dicha doctrina, la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un aeropuerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística y, en otros, de la decisión de crear un nuevo aeropuerto de interés general, decisión que corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los aeropuertos que reúnan esa condición"*.

El TC, amb aquests arguments, dóna per tancat el tema, sense entrar en més qüestions de fons. D'aquesta manera no pren en consideració, per exemple, que la prohibició controvertida es justifica en una política territorial autonòmica basa-

192 En concret, l'article 64.1 de la Llei balear 6/1999, té el següent tenor literal: *"Sin perjuicio de lo que se establece en los artículos 47 y 50 de esta Ley y por lo que se refiere a las infraestructuras aeroportuarias, no se autorizarán, fuera de la actual delimitación de la zona de servicios, nuevas infraestructuras aeronáuticas, públicas o privadas, si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar"*.

da en la contenció del creixement urbanístic i turístic, tenint en compte la condició insular de les Illes Balears i la limitació i fragilitat del seu territori.

En canvi, es considera constitucionalment admissible que *“el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica”* (STC 46/2007, FJ 7).

Es consideren, en particular, mecanismes de cooperació constitucionalment admissibles els previstos en el Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, d'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei. Aquests mecanismes, com es veurà a continuació, tenen major presència en l'esmentat reglament que les normes materials relatives a l'ordenació dels aeroports, a les quals també es farà una breu referència en els epígrafs següents.

2.2. El règim d'elaboració i aprovació dels plans directors dels aeroports

L'article 166.1 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, i els articles 1 a 7 del Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, introdueixen un nou instrument de planificació, denominat pla director, al qual s'assigna, a tenor del preàmbul del reglament *“la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garantizan el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio”*.

Amb l'objecte d'establir el protagonisme de l'autoritat aeroportuària i, per tant, la competència de l'Estat en l'elaboració i aprovació d'aquests plans, el Preàmbul assenyalava que aquests són *“de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística”*.¹⁹³

193 És destacable en aquest punt el paral·lelisme existent entre aquesta figura i el Pla d'utilització dels espais portuaris regulat en l'article 15 de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant, per una banda, i el Projecte de delimitació i utilització dels espais ferroviaris, regulat en l'article 9 de la Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari, per altra banda.

En relació amb l'extensió i l'impacte territorial d'aquests instruments de planificació, és necessari assenyalar que la zona delimitada pel pla director dels aeroports d'interès general inclou una relació d'espais destinats a activitats pròpiament aeroportuàries (que inclourien els serveis a aeronaus i els serveis a passatgers i a empreses de transport aeri),¹⁹⁴ uns espais destinats a la connexió entre l'aeroport i les altres infraestructures de transport terrestre¹⁹⁵ i uns espais destinats a activitats complementàries, de caràcter industrial o comercial, que poden situar-se, o no, en aquesta zona, en funció, principalment, de consideracions econòmiques.¹⁹⁶ L'àmbit territorial afectat pel pla director, a més, comprèn no només l'extensió actual dels aeroports, sinó també la denominada *zona de servei*, que inclou les grans directrius d'ordenació i desenvolupament de l'aeroport fins a arribar a la seva màxima expansió previsible.¹⁹⁷

En el procediment d'elaboració i aprovació dels plans directors destaca el protagonisme atribuït al Ministeri de Foment a través de diversos òrgans i entitats depen-

194 El pla director ha de contemplar: *“Las superficies necesarias para la ejecución de las actividades de tráfico y transporte aéreas; estancia, reparación y suministro a las aeronaves; recepción o despacho de viajeros y mercancías; servicios a pasajeros y a las empresas de transporte aéreo (...)”* (art. 2.1.a del RD 2591/1998). A aquest efecte haurà de contenir, segons l'enumeració de l'article 3.1 del RD 2591/1998: *“a) Los espacios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea. b) Los servicios de control del tránsito aéreo. c) Las infraestructuras para el movimiento de las aeronaves. d) Las zonas de actividades aeroportuarias con las edificaciones e instalaciones complementarias para el servicio de las aeronaves. e) Las edificaciones e instalaciones del aeropuerto que fueran necesarias para el movimiento y tránsito de los viajeros y de las mercancías. (...) h) Las redes de servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria”*.

195 Els articles 2.1.a i 3.1 del RD 2591/1998 es refereixen, respectivament, a les zones de *“acceso y estacionamiento de vehículos, y, en general, todas aquellas que sean necesarias para la mejor gestión del aeropuerto”* i a *“las zonas de estacionamiento y de acceso de personas y vehículos y los accesos viarios y ferroviarios del aeropuerto”*.

196 L'art. 2.2 del RD 2591/1998 estableix que: *“Asimismo, el Plan Director podrá incluir dentro de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, además de las actividades aeroportuarias señaladas en el apartado anterior, el desarrollo de otras actividades complementarias, comerciales e industriales, cuya localización en el aeropuerto esté justificada o sea conveniente por su relación con el tráfico aeroportuario, por la naturaleza de los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto o por el volumen de los tráficos aéreos que generen; así como espacios destinados a equipamientos. La realización de las actividades referidas en este apartado se verificará de acuerdo con las determinaciones de la ordenación del espacio aeroportuario contenidas en el Plan Director del aeropuerto y de conformidad con el plan especial o instrumento equivalente que resulte aplicable, siempre que con ellas no se perjudique el desarrollo y ejecución de las actividades aeroportuarias y de transporte aéreo, ni se limite la facilidad de accesos al aeropuerto”*.

197 En concret, en la delimitació de la zona de servei s'haurà de contemplar també: *“Los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y expansión del aeropuerto y que comprenderán todos aquellos terrenos que previsiblemente sean necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad aeroportuaria”* (art. 2.1.b del RD 2591/1998).

dents d'aquest. En concret, segons l'article 5.1 del RD 2591/1998, l'elaboració d'aquests plans correspon a l'ens públic AENA. Els plans directors s'aproven per Ordre Ministerial del ministre de Foment, previ informe de la Direcció General d'Aviació Civil, els Ministeris de Defensa, d'Interior i de Medi Ambient, i les administracions públiques afectades per la delimitació de la zona de servei que tinguin competències en matèria d'ordenació del territori.¹⁹⁸

D'acord amb la interpretació oferta en el FJ 8 de la STC 204/2002, de 31 d'octubre, l'exigència reglamentària dels informes de les administracions amb competències urbanístiques pot considerar-se com un instrument de cooperació entre l'entitat estatal amb competències aeroportuàries i les entitats autonòmiques i municipals, salvant la constitucionalitat de l'article 166.1 de la Llei 13/1996.

Al meu entendre, no obstant això, l'extensió dels plans directors i la rellevància de les competències autonòmiques i municipals que s'hi vegin afectades exigeixen la previsió de mecanismes de cooperació més adequats que un informe que, d'altra banda, no té caràcter vinculant.¹⁹⁹

Des d'un punt de vista substantiu, l'aprovació dels plans directors comporta la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació, a efectes expropiadors, de la totalitat dels béns de titularitat privada que es trobin compresos dintre de la delimitació de la zona de servei de l'aeroport.²⁰⁰ En el cas que, en aquesta zona, existeixin béns patrimonials o de domini públic de titularitat de l'Administració General de l'Estat

198 Vegeu els articles 5.1.c de la LSA i 1 i 5 del RD 2591/1998. Mitjançant el procediment previst en aquests preceptes, aproximadament entre els anys 1999 i 2001, es van aprovar els plans directors dels aeroports públics d'interès general de titularitat estatal. Més recentment s'han aprovat, pel mateix procediment, els plans directors dels primers aeroports d'interès general de titularitat autonòmica i de titularitat privada. Vegeu amb relació a això les ordres del Ministeri de Foment de 29 març de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de la Regió de Múrcia; de 12 juliol de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Ciudad Real; i de 13 juliol de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Castelló.

199 Una visió crítica del pronunciament constitucional es pot veure a C. Agoues Mendizábal, "Los aeropuertos de interés general y su incidencia en la ordenación del suelo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002)", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2002, p. 2.287-2.301.

200 Article 6 del RD 2591/1998. Observi's que, en aplicació d'aquest precepte, els béns afectats pel pla director han de ser expropiats, adquirint naturalesa de béns de domini públic, a pesar que la seva destinació pugui concretar-se en una activitat industrial o comercial. L'expropiació s'imposa també, en principi, encara que la destinació del bé a la finalitat pública que la justifica pugui prorrogar-se en el temps. Encara que no procedeix estendre's aquí en aquests temes, està clar que aquesta previsió planteja clars problemes tant en la seva concepció teòrica com en la seva aplicació pràctica –quan es posa en relació amb la legislació urbanística aplicable–. En el que per-

afectats a finalitats públiques diferents, haurà d'iniciar-se el corresponent expedient d'afectació o de mutació demanial.²⁰¹ En aplicació d'aquestes previsions, tots els terrenys inclosos en la delimitació continguda en el pla director, amb independència de la seva destinació concreta –activitats aeroportuàries, activitats complementàries o espais de reserva–, passen a formar part del domini públic aeroportuari.²⁰²

2.3. Els plans especials de desenvolupament dels sistemes generals aeroportuaris

D'acord amb les previsions de l'article 166.2 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, i els articles 8 i 9 del Reial decret 2591/1998, de 4 de desembre, la zona delimitada pel pla director de cada aeroport tindrà la consideració, en els plans generals o instruments equivalents d'ordenació urbana, de "*sistema general aeroportuari*".²⁰³

Aquest sistema, al seu torn, haurà de ser desenvolupat per un pla especial, aprovat per l'administració urbanística competent. L'elaboració d'aquest pla especial, correspon a l'ens públic AENA, que té assegurada, així mateix, una clara posició

toca als problemes conceptuals d'aquesta extensió de la demanialitat, vegeu les encertades reflexions de M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, op. cit., p. 262 i ss. Sobre els problemes d'aplicació pràctica d'aquest precepte s'ha pronunciat expressament P. Mayor Menéndez, "Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación...", op. cit., p. 422.

201 Article 5.4 del RD 2591/1998. Sobre els conceptes d'afectació i mutació demanial, vegeu M. M. Darnaculleta i Gardella, "Afectación, desafectación y mutaciones demaniales", a J. V. González García (dir.), *Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos*, Iustel, Madrid, 2007.

202 Una aplicació estricta de la teoria general del domini públic hauria d'impedir aquesta extensió, tenint en compte, a més, que el domini públic aeroportuari, com es veurà mes endavant, és l'únic que no té una regulació legal específica. En aquesta línia M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, op. cit., p. 263 sosté que: "*aunque nadie cuestionara la naturaleza demanial de los aeropuertos públicos (hasta la fecha, todos estatales y gestionados por AENA), confirmada además por abundante jurisprudencia, podrían existir dudas sobre la extensión material u objetiva de este dominio público carente de una delimitación o definición legal*".

203 En concret, els articles 166.2 de la Llei 13/1996 i 8 del RD 2591/1998, estableixen que: "*los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria*". Observi's el paral·lelisme existent entre aquest precepte i el paràgraf tercer de la disposició adicional segona de la Llei 13/2003, de 23 de maig, segons el qual: "*Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1ª de la Ley 6/1998, de 13 de abril (RCL 1998, 959), sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*".

predominant en la seva tramitació. En tot cas, la competència d'AENA per a la formulació del pla especial, d'acord amb la interpretació oferta en el FJ 11 de la STC 204/2002, no pot comportar l'exclusió de les competències de signe similar atribuïdes a altres administracions per la legislació urbanística. Aquesta precisió és rellevant, ja que, a diferència dels plans directores dels aeroports, aquests plans especials tenen una indiscutible naturalesa urbanística.²⁰⁴

D'acord amb aquesta naturalesa sembla que, certament, hauria de correspondre a AENA la formulació de les qüestions tècniques del pla vinculades als usos estrictament aeroportuaris, permetent-se, no obstant això, que les administracions territorials implicades poguessin participar en la formulació del pla pel que fa a la concreció, definició i delimitació dels usos complementaris, com també respecte de les connexions entre l'aeroport i les infraestructures de comunicació terrestre.

Si no es dona un major protagonisme a les entitats territorials amb competències urbanístiques, es corre el perill que aquests plans especials els aprovi una administració no urbanística, sota influència dels concessionaris interessats en l'explotació econòmica d'aquestes infraestructures i sense participació veïnal.²⁰⁵

En tot cas, les competències estatals estarien del tot salvaguardades, atès que, d'una banda, els plans especials han de respectar les determinacions del corresponent pla director i, d'altra banda, s'ha establert un procediment específic per a la tramitació d'aquests plans que assegura amb escreix la prevalença de l'Administració pública estatal.²⁰⁶ En concret, els articles 166.2, paràgraf 3r, de la Llei 13/1996 i 9 del RD 2591/1998 estableixen que l'autoritat urbanística competent ha de donar trasllat a AENA de l'acord d'aprovació provisional del pla

204 Contràriament, J. R. Fernández Torres, "Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo y autonomía local (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre)", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 7, 2003, p. 120, afirma que: "en la práctica, esta matización ni encierra especial significado, ni adquiere mayor relevancia, porque sólo AENA dispone de los datos precisos para elaborar el Plan Especial, sin los cuales es muy difícil que las Administraciones públicas puedan actuar".

205 R. Rivas Andrés, "En el interior de los puertos el «Plan de utilización de espacios portuarios» no puede sustituir al «Plan especial urbanístico»: extracto de un Dictamen", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 196, 2002, p. 33-70.

206 Tot plegat sens perjudici que, en tot cas, la tramitació i aprovació del pla especial s'ha de realitzar d'acord amb les previsions de la legislació urbanística aplicable, com encertadament posa de manifest F. Uría Fernández, "La delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos. El Plan Director. Sus relaciones con la planificación urbanística", a D. Blanquer Criado (dir.), *Turismo. Comercialización de productos...*, op. cit, p.777 i ss.

especial perquè aquesta es pronunciï en el termini d'un mes sobre els aspectes de la seva competència. En cas d'existir desacord entre ambdues autoritats, ha d'obrir-se un període de consultes amb la finalitat que, en el termini de sis mesos, puguin arribar a un acord sobre els aspectes controvertits del pla. Si en aquest període no s'adopta un acord exprés respecte del contingut del pla especial, haurà de remetre's l'expedient al Consell de Ministres perquè dirimeixi la discrepància mitjançant un informe de caràcter vinculant.²⁰⁷

Aquesta regulació, aplicable als aeroports d'interès general, públics o privats, ha de complementar-se amb les previsions de l'article 9 LSA, en el que pertoca a l'ordenació dels aeroports que són competència de les comunitats autònomes.

En contrast amb les previsions relatives als aeroports d'interès general, la regulació estatal dels aeroports que no tenen aquesta consideració és realment succincta.

En concret, en aquest cas, no es regula el caràcter ni la naturalesa dels plans, sinó que s'estableix, de forma general, que l'aprovació de plans o instruments d'ordenació i delimitació de la zona de servei dels aeroports de competència de les comunitats autònomes *"deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas"*. Aquest informe tindrà caràcter vinculant pel que fa a la preservació de les competències estatals en matèria de navegació aèria.

2.4. L'autorització de construcció i posada en funcionament dels aeroports

La construcció o modificació estructural o funcional d'un aeroport d'interès general, i també la seva clausura o posada en funcionament, de forma paral·lela al que succeeix en la legislació alemanya, requereix una autorització administrativa prèvia. L'autoritat administrativa competent per a l'atorgament d'aquesta autorització és el Ministeri de Foment, previ informe favorable del Ministeri de Defensa.²⁰⁸

²⁰⁷ Aquesta regulació, i, en concret, el mecanisme de l'informe vinculant, està clarament inspirada en l'article 18 de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant, la constitucionalitat del qual va ser confirmada per la STC 40/1998, de 19 de febrer.

²⁰⁸ Article 9.1 de la Llei 21/2003 de seguretat aèria.

Poden sol·licitar l'autorització per a la construcció i posada en funcionament d'un aeroport tant les administracions públiques territorials com les persones i entitats particulars nacionals d'un Estat membre de la Unió Europea. Sobre el contingut de l'autorització, la normativa vigent només disposa que permet *"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"*.²⁰⁹

És remarcable que, en comparació de la legislació alemanya, el nostre dret positiu limita notablement les facultats d'administració de les infraestructures aeroportuàries per part del seu propietari. En realitat, es preveu la possibilitat que qui promou la construcció d'un aeroport pugui explotar-lo econòmicament. No es preveu res, però, sobre aspectes importantíssims, com el relatiu a l'obligació de manteniment i posada a disposició de les infraestructures, l'administració i/o prestació dels serveis d'assistència en terra o les decisions relatives a la utilització i distribució dels espais aeroportuaris.²¹⁰

Els importants buits legals detectats es fan encara més evidents quan s'analitza la regulació dels aeroports que no tenen la consideració d'interès general. Les escasses disposicions que s'hi dediquen preveuen que, en el cas que es tracti d'un aeroport sobre el qual tinguin competències les comunitats autònomes, com no podria ser d'altra manera, correspondrà a aquestes aprovar les normes d'ordenació corresponents i concedir l'autorització per a la construcció i posada en funcionament de les infraestructures. Ara bé, els procediments administratius corresponents estan afectats per la necessitat d'obtenir un informe conjunt, de caràcter vinculant, dels Ministeris de Foment i de Defensa.²¹¹

209 Article 43 de la Llei 48/1960, de navegació aèria –en la redacció donada per la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social–.

210 Aquest important buit es veu només parcialment cobert per les previsions de l'article 40 la Llei 21/2003, de seguretat aèria, que concreta les obligacions dels gestors dels aeroports en matèria de seguretat. Concretament, estableix que les persones físiques o jurídiques encarregades de la gestió dels aeroports estan obligades a: a) assegurar la continuïtat de l'ús de l'aeroport en condicions de seguretat adequades; 2) complir les condicions de seguretat exigides en relació al disseny, construcció, ús i funcionament de l'aeroport que gestionin; 3) disposar d'un pla d'emergència de protecció civil en coordinació amb els plans aprovats pels òrgans competents; i 4) complir amb els deures legalment establerts de formació del seu personal en matèria de seguretat operacional i de l'aviació civil.

211 En concret, l'article 9.2 de la Llei 21/2003, de seguretat aèria, disposa que: *"La construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas y la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo,*

2.5. El règim de llicències municipals en les infraestructures aeroportuàries

En un altre ordre de consideracions es constata que, d'acord amb el règim d'ordenació dels aeroports d'interès general vigent, no només les competències autonòmiques es veuen minvades per l'omnipresència de l'administració aeroportuària, sinó que també les competències municipals en matèria d'ordenació del territori pateixen les conseqüències de la situació privilegiada d'AENA.

En aquest sentit, els articles 166.3 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, i 10 del RD 2591/1998 estableixen que els actes d'ús del sòl, construcció i edificació promoguts per AENA en els aeroports d'interès general i la seva zona de servei estan exempts de llicència municipal.

Aquesta exempció és comuna per a qualsevol obra pública d'interès general i està prevista, així mateix, en la legislació sectorial per a les grans infraestructures.²¹² No obstant això, tant en la legislació sectorial com en la normativa reguladora de les obres públiques d'interès general s'introdueix un sistema paral·lel de control preventiu municipal, en forma d'informe, que substitueix la llicència.²¹³

por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas”.

212 En concret la normativa d'aeroports estableix que: *“las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general”.* En la mateixa línia, l'apartat 3r de la disposició addicional tercera de la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obres públiques amplia aquest règim excepcional a totes les obres públiques d'interès general, en una línia de continuïtat amb els articles 180 TRLS de 1976 i 224 TRLS de 1992.

213 Vegeu, pel cas dels ports, l'article 19 de la Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la marina mercant, parcialment modificat per la disposició final segona de la Llei 48/2003, de 26 de novembre, de règim econòmic i de prestació dels serveis dels ports d'interès general; i per a totes les infraestructures, l'apartat primer de la disposició addicional tercera de la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obra pública, que estableix que *“los proyectos de obras públicas de interés general se remitirán a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación. Este informe se emitirá en el plazo de un mes, pasado el cual se entenderá evacuado en sentido favorable”.*

La falta de previsió d'un mecanisme similar en la redacció inicial de l'article 166.3 de la Llei 13/1996 va comportar que aquest fos declarat inconstitucional per la STC 204/2002, de 31 d'octubre.²¹⁴ És per això que la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, ha donat una nova redacció a aquest precepte, segons la qual: *“las obras que realice AENA dentro del sistema general aeroportuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente. Para la constatación de este requisito, deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación”*.

L'aparent claredat d'aquesta regulació s'esvaeix, no obstant això, quan s'intenten precisar els contorns de la seva aplicació. Més en concret, aquests contorns es desdibuixen especialment si es prenen en consideració els nous mecanismes de finançament previstos per a la construcció de grans infraestructures.

Així, d'una banda, pel que fa a l'àmbit subjectiu de l'exempció, sembla que solament estarien exemptes les obres realitzades directament per AENA. I això a causa del tenor literal dels preceptes citats –que es refereixen a *“les obres que realitzi AENA”*– i a la redacció de l'article 10.2 del RD 2591/1998, segons el qual *“las obras realizadas en el dominio público aeroportuario en virtud de autorización o concesión no eximen a sus promotores de la obtención de los permisos, licencias y demás autorizaciones que sean exigibles por las disposiciones vigentes”*. Aquesta limitació, no obstant això, pot col·lidir amb el protagonisme que, sens dubte, adquirirà la figura de la concessió d'obra pública. Sobre aquest aspecte, l'apartat 3r de la disposició addicional tercera de la Llei 13/2003, de 23 de maig, reguladora del contracte de concessió d'obres públiques, eximeix del deure d'obtenció de llicència totes les obres públiques d'interès general. Segons això, podria interpretar-se que, encara que les obres siguin realitzades per *“promotors”*, si aquestes responen

214 És important destacar que en aquesta sentència el Tribunal Constitucional no qüestiona la constitucionalitat de la previsió d'exceptuar les obres de nova construcció, reparació i conservació que tinguin lloc en el domini públic aeroportuari del deure d'obtenció de llicència municipal. Segons el TC, el principi d'autonomia local garantit per l'article 137 CE no pateix cap fallida pel fet que la llei disposi, com ocorre en el cas de les obres realitzades en el domini públic portuari que, quan existeixin raons que així ho justifiquin, el control preventiu municipal pugui articular-se per mitjà d'altres procediments. El que es reputa inconstitucional és que l'article 166.3 anul·lat exclouï el control preventiu municipal per via de llicència i no prevegi cap tipus d'intervecció alternativa de les administracions amb competències urbanístiques.

a la noció d' "obra pública d'interès general" –això és, si tals obres són "obres estrictament aeroportuàries"– podrien beneficiar-se igualment de l'exempció.²¹⁵

D'altra banda, i pel que fa a l'àmbit objectiu de l'exempció, es pot destacar que aquesta es limita a les "obres estrictament aeroportuàries", que és el concepte que empra la STC 204/2002, parafrasejant el que estableix la STC 40/1998, per al cas de les obres d'interès general realitzades en la zona de servei portuari.²¹⁶

Per al cas dels ports, i segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional, les obres de construcció o conservació realitzades en la zona de servei portuari destinades a equipaments culturals, recreatius, certàmens, fires i exposicions, no són obres portuàries en sentit estRICTE. Traslladant aquestes consideracions al cas dels aeroports, sembla que tampoc no serien obres aeroportuàries en sentit estRICTE les destinades a la realització d'activitats complementàries, de caràcter industrial o comercial, a les quals fa referència l'article 2.2 del RD 2591/1998, i que, d'acord amb les previsions del pla director, poden situar-se en la zona de servei de l'aeroport. Aquestes obres estaran sotmeses a llicència municipal prèvia.

De nou, no obstant això, la previsible ampliació d'aquest tipus d'activitats i la seva possible vinculació al finançament de les infraestructures aeroportuàries pot plantejar problemes de delimitació amb les activitats regulades en l'article 2.1.a del RD 2591/1998, això és, amb aquelles que "siguin necessàries per a la millor gestió de l'aeroport". Les dificultats de delimitació entre ambdós tipus d'activitats es veuen particularment accentuades pel fet que, en l'actualitat, totes elles són gestionades per una mateixa entitat pública empresarial, AENA, que assumeix les funcions de gestió i de regulació de la pràctica totalitat de les infraestructures aeroportuàries espanyoles.

215 Sobre la base d'allò que disposa la legislació aeroportuària, considera assumible aquesta conclusió, només de *lege ferenda*, M. Gómez Puente, *Derecho Administrativo Aeronáutico...*, *op. cit.*, p. 279. Per contra, P. Mayor Menéndez, "Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación...", *op. cit.*, p. 427, sosté que "con independencia de lo previsto en el artículo 10.2 del Real Decreto 2591/1998, si las obras llevadas a cabo por los «promotores» a que se refiere dicho precepto, que actúen en virtud de autorización o concesión, afectan a construcciones o instalaciones dedicadas a servicios aeroportuarios, si están enmarcadas dentro del concepto de «obras públicas de interés general», estarán exentas de la necesidad de obtener licencia municipal".

216 En concret, a la STC 40/1998, de 19 de febrer, es pot llegir que: "la facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos, será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento".

3. Les vies per a la descentralització de la gestió aeroportuària

Així doncs, en l'aspecte relatiu a l'ordenació dels aeroports, es constata un clar protagonisme de l'Administració estatal i, més en concret, de l'entitat empresarial AENA –en contrast amb les escasses facultats de l'Administració federal en el model alemany, on els plans són aprovats i les autoritzacions atorgades pels *Länder*–. El mateix es pot dir en l'aspecte relatiu a l'administració i explotació dels aeroports. Enfront de la diversificació subjectiva i funcional que caracteritza el model alemany, en què cada aeroport té una societat gestora, el model espanyol es caracteritza per l'existència d'una única entitat pública encarregada de la gestió de tots els aeroports de titularitat estatal –i que exerceix també importants funcions en l'administració dels aeroports de titularitat local, autonòmica o privada–, que té encomanades també funcions de regulació i control de les infraestructures aeroportuàries.

L'entitat empresarial AENA no només té sota la seva òrbita tots els aeroports de titularitat pública estatal, sinó que aglutina també una diversitat de funcions que va molt més enllà de l'administració i explotació ordinària d'aquestes infraestructures. Com s'ha pogut veure, AENA participa activament en l'ordenació dels aeroports i, en concret, en la formulació dels plans directors d'aquestes infraestructures; s'encarrega de la distribució i adjudicació dels usos de les dependències aeroportuàries, mitjançant l'atorgament de les respectives concessions demaniales; gestiona els ingressos provinents de les taxes i altres recursos aeroportuaris; s'encarrega del manteniment d'aquestes infraestructures i de la garantia de la seva seguretat; i regula el règim de prestació dels serveis d'assistència en terra en tots els aeroports, amb independència de la seva titularitat. Totes aquestes funcions tenen un marcat caràcter públic, clarament accentuat per l'aplicació del règim jurídic demanial a les infraestructures aeroportuàries.²¹⁷

Juntament amb aquestes funcions públiques, que combinen l'exercici de potestats amb tasques pròpies d'una entitat de regulació, AENA també porta a terme activitats de caràcter purament empresarial. L'activitat empresarial més impor-

217 En aquest sentit, els aspectes que formen part pròpiament de l'administració i explotació econòmica dels aeroports, degut a la naturalesa demanial d'aquestes infraestructures –i a diferència d'Alemanya, on són de propietat privada–, s'han de regir necessàriament per regles de dret públic. Així, el règim d'ús de les dependències aeroportuàries està presidit per la figura de la concessió administrativa i les taxes aeroportuàries tenen la consideració d'ingressos de dret públic.

tant d'AENA és la prestació directa, en concurrència amb altres entitats privades, dels serveis d'assistència en terra.²¹⁸

L'exercici de les activitats empresarials esmentades explica que s'hagi optat per atorgar a AENA la naturalesa jurídica d'entitat pública empresarial, però no justifica, al meu entendre, l'exercici conjunt d'aquestes activitats amb l'ampli ventall de funcions públiques aeroportuàries.²¹⁹

De nou, aquesta situació contrasta amb el model alemany, en què les societats gestores dels aeroports, malgrat ser entitats mercantils i gestionar en règim de propietat privada les infraestructures aeroportuàries, estan sotmeses parcialment al dret administratiu degut a la seva consideració de *Beliehere*.

3.1. Referència especial a les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

En vista de les consideracions exposades, són moltes les propostes que es podrien fer respecte d'una futura modificació de la gestió de les infraestructures aeropor-

218 Sobre aquest aspecte, vegeu J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 92 i ss., que articula una encertada crítica a la promiscuïtat de les funcions de regulació i de gestió exercides per AENA en la prestació dels serveis d'assistència en terra, sostenint que aquest aspecte en concret suposa una clara vulneració a les normes comunitàries que varen impulsar la liberalització d'aquests serveis.

219 Les entitats públiques que gestionaven els aeroports abans de la creació d'AENA i que en són el seu antecedent immediat, en concret, la Junta Nacional d'Aeroports i l'organisme autònom Aeroports Nacionals, es regien íntegrament pel dret administratiu. AENA va ser creada per l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990, tot i que la seva constitució efectiva no va tenir lloc fins a l'entrada en vigor del Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova el seu estatut. Aquestes normes no només varen modificar la denominació de l'organisme autònom Aeroports Nacionals, sinó que també varen transformar la seva naturalesa jurídica, en caracteritzar AENA com una entitat de dret públic de les previstes en l'article 6.5 del Text refós de la Llei general pressupostària. Finalment, amb l'adaptació d'AENA a la Llei 6/1997, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, aquesta entitat passa a tenir la consideració d'entitat pública empresarial. En virtut d'aquesta naturalesa, i d'acord amb el que disposa l'article 3.2 del Reial decret 905/2001, pel qual s'aprova l'estatut d'AENA, aquesta entitat "en el ejercicio de sus actividades se regirá por el ordenamiento jurídico civil, mercantil y laboral, ajustándose cuando actúe en el ejercicio de funciones públicas, a las disposiciones de derecho público que le sean de aplicación". Per tot l'exposat, no és d'estranyar que el Tribunal Suprem consideri AENA com una manifestació més del fenomen de la fugida del dret administratiu. En concret, en la STS de 8 de març de 1996 es pot llegir que: "(...) la expresada creación de AENA no es sino una manifestación más de la creciente tendencia a una cierta privatización del sector público, bien en el marco de la configuración de los entes, bien en el marco de la actividad que desarrollan, excepcionando la aplicación de normas de Derecho Público en materia de personal, gestión de servicios, contratación, etc., tendencia que ha sido denominada en la doctrina como huida del Derecho Administrativo".

tuàries. Com que no es tracta, però, de fer política-ficció, en aquestes línies es volen explorar només les possibilitats obertes per les previsions del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya²²⁰ (en endavant, EAC), tot estudiant les possibilitats que deixa obertes aquesta norma d'implantar en el nostre entorn jurídic un model de gestió aeroportuària amb un nivell de descentralització similar al vigent a Alemanya.

En aquest sentit, i salvant el que pugui dir al respecte el Tribunal Constitucional, l'article 140 de l'EAC, que estableix un marc comú general per a totes les infraestructures de transport i comunicació situades en el territori català, ha obert noves i interessants vies cap a una gestió autònoma, descentralitzada i participada dels aeroports a Catalunya.²²¹ Aquest precepte, com no podria ser d'altra manera, estableix un marc competencial diferenciat per als aeroports qualificats d'interès general i per als que no tenen aquesta qualificació.

En tot cas, per tal de donar sentit a aquesta distinció i, així mateix, per fer efectives les previsions de l'article 149.1.20 CE –que atribueix a l'Estat les competències sobre els aeroports d'interès general, pressuposant l'existència d'aeroports que no tenen aquesta qualificació– cal que s'aprovi una nova classificació dels aeroports d'interès general.

3.2. La necessitat d'una nova classificació dels aeroports d'interès general

Per tal de donar contingut a les competències autonòmiques en matèria d'aeroports que no tinguin la consideració d'interès general cal aprovar una nova classificació que modifiqui les previsions del RD 2858/1981. En aquest punt del treball no passarà desapercebut a ningú el fet que bona part de les previsions estatutàries poden quedar completament buides de sentit si no es modifica la qualificació actual dels aeroports d'interès general.

La importància d'aquesta nova classificació en el règim general de distribució de competències aconsella que els criteris classificatoris siguin aprovats per una norma amb rang de llei que, en un context ideal, podria ser una nova llei estatal

220 Aprovat per la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

221 L'article 140 EAC ha estat impugnat en dos dels set recursos d'inconstitucionalitat promoguts contra la Llei orgànica 6/2006, per l'eventual incidència de les seves disposicions en la competència exclusiva de l'Estat en matèria aeroportuària (art. 149.1.20 CE). Aquests recursos estan pendents de resolució pel Tribunal Constitucional.

d'aeroports. En canvi, la concreció dels aeroports que compleixen els requisits legalment establerts podria fer-se perfectament per via reglamentària. Aplicant, però, el criteri flexible que va establir el Tribunal Constitucional en la STC 68/84, d'11 de juny, relativa al RD 2858/1981, de 27 de novembre, de qualificació dels aeroports d'interès general, res no impediria que aquesta nova classificació s'establís per via reglamentària.

En aquest punt en concret, cal destacar la rellevància que pot tenir la previsió de l'article 140.3 EAC, que disposa que la qualificació d'interès general d'un aeroport requereix un informe previ de la Generalitat, que podrà participar en la gestió o assumir-la, d'acord amb el que prevegin les lleis. D'aquesta manera, la Generalitat intenta garantir que podrà fer sentir la seva veu en el moment que es plantegi la reforma del RD 2858/1981, probablement per evitar que es continuïn considerant d'interès general els aeroports de Girona i Reus, i per apostar per una gestió compartida o plena de l'aeroport de Barcelona. Aquesta previsió també és de vital importància per evitar la qualificació d'interès general del nou aeroport de Lleida-Alguaire, o de qualsevol de les noves infraestructures aeroportuàries previstes en el Pla d'aeroports, aeròdroms i heliports 2009-2015, de 15 de gener de 2009, aprovat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques del Govern de la Generalitat.

En realitat, però, la incidència real d'aquest informe pot ser molt menor del que s'espera. L'EAC preveu en concret que caldrà un informe de la Generalitat quan es procedeixi, precisament, en concret, a la qualificació d'un aeroport d'interès general, no quan es modifiquin, es fixin o se n'estableixin els criteris. Segons quin sigui el tenor de la nova norma estatal de qualificació dels aeroports d'interès general i, en concret, el seu grau de predeterminació normativa, podria ser que l'informe de la Generalitat tingués molt poca incidència real en la qualificació final dels aeroports d'interès general.

En tot cas, si finalment l'Estat decideix modificar els criteris de qualificació d'interès general, inspirant-se, ni que sigui mínimament, en els criteris classificatoris que fa servir la Unió Europea o l'OACI, sembla que només l'aeroport de Barcelona hauria de tenir aquesta qualificació. Els altres aeroports situats en el territori català, en perdre la condició d'aeroports d'interès general, entrarien en tot cas de ple dins les competències autonòmiques.

3.3. Les competències autonòmiques sobre els aeroports regionals

D'acord amb la Constitució, les comunitats autònomes poden assumir competències sobre els aeroports que no tenen la consideració d'interès general. Concretant

aquestes previsions, l'article 140.1 EAC, en plena consonància amb el que estableix l'article 149.1.20 de la Constitució –que reserva a l'Estat les competències sobre els aeroports d'interès general–, atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els aeroports que no siguin qualificats d'interès general. Un cop atribuïda la competència, el mateix article, en el seu apartat a, precisa el seu contingut, tot establint que correspon en tot cas a la Generalitat l'establiment del règim jurídic, la planificació i la gestió d'aquestes infraestructures, incloent-hi tots els aspectes relatius a la gestió dels seus serveis i instal·lacions. En aquesta competència s'inclou doncs, en tot cas, l'elaboració i aprovació dels plans d'ordenació corresponents i l'atorgament de l'autorització per a la construcció, modificació estructural i posada en funcionament d'un aeroport.

En aquest punt, la regulació estatutària es correspon amb les previsions de l'article 9.2 de la Llei 21/2003, de seguretat aèria, amb la important diferència que, com s'ha vist en els apartats precedents, aquest precepte vincula l'exercici de les competències autonòmiques a l'obtenció d'un informe vinculant dels Ministeris de Foment i Defensa.²²² L'obtenció d'aquests informes –sense atribuir-los, en canvi, el caràcter de vinculants– en el procés d'elaboració dels plans directors dels aeroports regionals també està prevista en l'article 11 de la Llei 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya.²²³

Sobre aquest aspecte en concret, val a dir que resulta del tot clar que la competència autonòmica en matèria aeroportuària no pot desconèixer en cap cas les

222 Recordem que l'article 9.2 LSA disposa: *“La construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas y la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas. El informe previsto en el párrafo anterior tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, y se emitirá, previa consulta al órgano colegiado previsto en el artículo 6, en el plazo de seis meses, transcurridos los cuales sin haberse evacuado, se entenderá que tiene carácter favorable”.*

223 En concret, segons l'article 11.2. de la Llei catalana d'aeroports: *En el proceso de elaboración del Plan director deben solicitarse los informes preceptivos de las administraciones competentes en las materias relacionadas especialmente con la navegación aérea, el tráfico y transporte aéreos, la ordenación del territorio, y el urbanismo y medio ambiente. Si los informes mencionados no se emiten en el plazo de tres meses a contar de la recepción de la propuesta, se entiende que son favorables, excepto en los casos en que sea incompatible con el planeamiento urbanístico y teniendo en cuenta que el informe de la Administración General del Estado en materia de navegación aérea, tráfico y transporte aéreos tiene carácter vinculante.*

competències estatals en matèria de navegació i transport aeri; això no obstant, no sembla que la tècnica de l'obtenció d'un informe vinculant, que pot arribar a condicionar completament l'exercici de les competències autonòmiques, sigui la més adequada.²²⁴

Probablement, existeixen en el nostre ordenament altres fórmules de col·laboració més favorables per a l'establiment del diàleg interadministratiu i, per tant, més adequades per a la presa de decisions conjuntes.²²⁵ En tot cas, no està de més recordar en aquest punt que la legislació alemanya, malgrat les extenses competències executives dels *Länder* en matèria aeroportuària, també limita les facultats autoritzatòries d'aquestes entitats territorials –no així les de planificació–.²²⁶

Els apartats *b*, *c* i *d* de l'article 140.1 EAC especifiquen que la gestió dels aeroports inclou també les funcions d'administració i explotació econòmica d'aquestes infraestructures i especifiquen el contingut d'aquesta competència en atenció a la naturalesa demanial dels aeroports. En concret, s'estableix que la competència de la Generalitat inclou també: la gestió del domini públic necessari per prestar el servei, és a dir, l'atorgament de les autoritzacions i concessions dins el recinte aeroportuari; el règim econòmic dels serveis aeroportuaris, especialment les

224 Sobre els efectes dels informes vinculants en l'exercici de competències compartides, vegeu la STC 46/2007, d'1 de març, que declara inconstitucional l'article 79.2 de la Llei 6/1999, de 3 d'abril, d'ordenació territorial de les Illes Balears, per preveure l'emissió d'un informe vinculant per part del Govern de les Illes Balears, previ a l'aprovació de plans per part de l'Administració General de l'Estat amb incidència en el seu territori: "*Respecto a informes de este signo hemos declarado en caso similar que no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas (STC 140/1998, FJ 34)*". Destacar només que aquest criteri s'aplica en el cas d'informes vinculants de les comunitats autònomes sobre l'exercici de competències estatals. El mateix Tribunal Constitucional ha considerat, en canvi, conformes a la norma fonamental els informes vinculants que preveu la normativa sectorial en matèria aeroportuària i que limiten l'exercici de competències autonòmiques. Vegeu, en aquest sentit, entre d'altres, la STC 204/2002, de 31 d'octubre.

225 Vegeu els articles 4 a 7 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i de procediment administratiu comú, que regula diversos mecanismes de coordinació, col·laboració i cooperació entre administracions públiques. Val a dir que, no només en aquest àmbit, sinó també amb caràcter general, es posa de manifest una escassa utilització d'aquestes tècniques en el nostre ordenament, en comparació d'Alemanya, on la figura dels convenis o el recurs a fórmules d'administració mixta són tècniques àmpliament utilitzades.

226 En concret, la interpretació conjunta dels articles 31.2.4 i 6.3 LuftVG imposa que l'entitat territorial competent haurà de denegar l'autorització de construcció i posada en funcionament d'un aeroport si el *Bund* considera que aquesta decisió afecta negativament els seus interessos públics. En tot cas, aquesta concreta fórmula seria difícilment traslladable al nostre ordenament, ja que la intervenció del *Bund* es preveu només amb caràcter puntual.

potestats tarifària i tributària, i la percepció i recaptació de tota mena de tributs i gravàmens relacionats amb la utilització de la infraestructura i del servei que presta; finalment, la delimitació de la zona de servei dels aeroports i la determinació dels usos, equipaments i activitats complementàries dins el recinte aeroportuari, *“respectant les facultats del titular del domini públic”*. El grau de concreció d'aquests epígrafs és notable i s'endinsa en aspectes que seran destacats amb més deteniment en el darrer capítol d'aquest treball i que afecten a la consideració dels aeroports com a béns de domini públic.

Es pot avançar, però, que la consideració demanial dels aeroports i les seves conseqüències en la configuració d'un nou model de gestió aeroportuària és un dels temes que més seriosament s'hauria de plantejar en el nostre ordenament, ja que, per una banda, l'actual extensió del domini públic aeroportuari és manifestament desproporcionada i, per altra banda, hi ha encara notables confusions en relació als contorns d'aquesta institució. Reiteradament, i malgrat que el Tribunal Constitucional ha declarat en diverses ocasions que la titularitat demanial no suposa l'atribució de cap títol competencial, el domini públic resorgeix de les seves cendres i s'erigeix com a títol d'intervenció, atorgant al seu titular facultats que, segons el repartiment constitucional de competències, probablement no tindria.²²⁷

El mateix EAC autolimita les facultats que ha d'assumir el futur gestor dels aeroports catalans, que ha de rebre aquestes infraestructures en règim d'adscripció, establint una clàusula de respecte a les facultats del titular del domini públic aeroportuari.

3.4. La gestió participada i descentralitzada dels aeroports d'interès general

Si fins ara s'han analitzat les previsions estatutàries respecte als aeroports que poden arribar a ser competència de la Generalitat, correspon veure tot seguit les

²²⁷ És important en aquest punt recordar la reiterada jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria de domini públic marítimoterrestre, en la qual s'estableix que: *“la titularitat del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad”*. Vegeu, entre d'altres, la STC 77/1984, de 3 de juliol, FJ 3; STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 14; STC 103/1989, de 8 de juny, FJ 6. a); STC 149/1991, de 4 de juliol, FJ 1.c); i la STC 36/1994, de 10 de febrer, FJ 3.

previsions relatives als aeroports d'interès general i, per tant, que són de competència estatal.²²⁸

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 140 EAC responen a una clara aposta per reforçar els mecanismes de participació autonòmica en l'exercici de competències estatals que afecten a competències o interessos de la Generalitat, en una tendència d'abast general que permet parlar de la introducció d'un nou tipus de competència autonòmica: la de participació.²²⁹ En concret, es preveuen els següents mecanismes de participació de la Generalitat en l'exercici de la competència estatal en matèria d'aeroports d'interès general:

En primer lloc, com s'ha vist, l'article 140.3 EAC preveu que, quan es procedeixi a la més que probable nova qualificació de l'aeroport de Barcelona com a aeroport d'interès general, la Generalitat pugui participar en la seva gestió o bé assumir-la. En la mesura que la competència sobre aeroports d'interès general és, indiscutiblement, una competència estatal, una assumpció íntegra de la gestió de l'aeroport de Barcelona hauria de passar necessàriament per una transferència de la competència estatal a través d'una llei orgànica de transferència o delegació de competències de les previstes en l'article 150.2 CE.²³⁰ Una gestió compartida de l'aeroport de Barcelona també necessita d'una decisió estatal prèvia sobre els termes de la participació de la Generalitat i la forma concreta d'organitzar-la.²³¹

En segon lloc, l'article 140.2 EAC disposa que la Generalitat participa en els organismes d'àmbit supraautonòmic que exerceixen funcions sobre infraestructures aeroportuàries de titularitat estatal situades a Catalunya. En aquest cas, es reclama una

228 Sobre aquest tema i, més en concret, sobre la possibilitat d'articular un model de gestió compartida per a l'aeroport de Barcelona, es poden veure les atinades reflexions d'E. Nieto Garrido, "La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona El Prat. Reflexiones", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, p. 185-214.

229 C. Viver Pi-Sunyer, "Les competències de la Generalitat a l'estatut...", *op. cit.*, p. 47 i 48. Destaca aquest autor que la fórmula estatutària no es limita a incorporar un simple desig de participació, sinó que, atès que l'Estatut és una llei orgànica, fruit d'un pacte entre l'Estat i la comunitat autònoma respectiva, incorpora veritables mandats jurídics, obligant al legislador estatal a incorporar els mecanismes de participació previstos estatutàriament en l'exercici de les seves competències.

230 Sobre aquesta via, vegeu: J. M. Rodríguez de Santiago i F. Velasco Caballero, "Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, p. 97-132.

231 Sobre les possibilitats de compartir una competència de gestió i les fórmules organitzatives possibles per fer-la efectiva, ens remetem *in totum*, l'article d'E. Nieto Garrido, "La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona...", *op. cit.*

participació de la Generalitat en l'estructura d'AENA, o de l'entitat que la succeeixi, en el ben entès que, amb independència de quina sigui l'entitat encarregada de la gestió de l'aeroport de Barcelona, l'Estat haurà de mantenir una organització encarregada del control i la coordinació de les infraestructures aeroportuàries i que exerceixi les competències estatals en matèria de transport i navegació aèria.

Finalment, l'article 140.4 EAC estableix que correspon a la Generalitat la participació en la planificació i programació dels aeroports d'interès general en els termes que determini la normativa estatal. Cal recordar, només, que aquesta participació, en l'actualitat, es limita a l'emissió d'un informe de caràcter no vinculant en el cas dels plans directors dels aeroports i comporta la facultat d'aprovar els plans especials de desenvolupament dels sistemes generals aeroportuaris.²³²

IV. La complexitat d'articular un model descentralitzat de gestió aeroportuària a Espanya basat en el model alemany

No resulta difícil imaginar que, en cas que finalment s'arribi a articular a Espanya un model descentralitzat de gestió aeroportuària, aquest model s'aplicarà en primer lloc a Catalunya, on caldrà respectar les previsions estatutàries que s'han comentat. Malgrat les noves possibilitats obertes per l'EAC, resulta realment complex articular un model descentralitzat de gestió aeroportuària similar a l'existent a Alemanya.

Cal tenir en compte, en aquest sentit, que l'EAC es refereix en realitat només a una de les formes de descentralització possibles de la gestió aeroportuària: la descentralització territorial. Aquesta norma no contempla, perquè tampoc no li pertoca, la necessitat d'aprofitar la modificació del model vigent per implantar una descentralització econòmica de les infraestructures aeroportuàries, considerat cada aeroport com una unitat independent de gestió. Aquesta descentralització, que ha de permetre als aeroports actuar amb una major autonomia i a moure's de forma més flexible en un context clarament competitiu, seria especialment pertinent per al cas de l'aeroport de Barcelona. En un altre ordre de consideracions, l'EAC tampoc no fa cap referència, per les mateixes raons expo-

232 Per a més informació, vegeu M. M. Darnaculleta Gardella, "Los instrumentos de ordenación de los aeropuertos desde la perspectiva del impacto territorial y ambiental de estas grandes infraestructuras", a *El Derecho urbanístico del siglo XXI, Libro Homenaje al profesor Martí Bassols i Coma*, tom II, Reus, Madrid, p. 171-200.

sades, a l'aconsellable distinció entre l'entitat o entitats encarregada/es d'administrar i explotar els aeroports i l'entitat pública amb funcions de regulació i control. Aquesta distinció, en canvi, si que està ben present a la Llei catalana 19/2000, de 29 de desembre, d'aeroports de Catalunya.

En tot cas, aplicant conjuntament tots els criteris de descentralització proposats, el panorama resultant seria més complex que el del model alemany, ja que en aquest no existeix la distinció, present en el nostre ordenament, entre els aeroports d'interès general i els que no tenen aquesta consideració. És a dir, com s'ha vist, en el model alemany es poden diferenciar clarament dos nivells de gestió aeroportuària: la gestió en sentit estricte, que correspon a unes entitats de naturalesa jurídicoprivada, participades, en diverses proporcions, pels diversos nivells d'administració territorial i per empreses privades; i la gestió en sentit ampli, que s'atribueix als *Länder*, com a *Auftragsverwaltung*, amb l'excepció de les funcions de coordinació, que corresponen a l'Administració federal. En l'un i en l'altre nivell no cal fer, però, cap diferència relacionada amb la distribució constitucional de competències.

En el cas espanyol, en canvi, el panorama és molt més complex. De totes maneres, tot i que la presentació d'un model de gestió alternatiu al vigent en l'actualitat desborda completament els objectius d'aquest treball, només reprenent el fil del que s'ha dit fins aquest moment, es poden entreveure clarament les línies generals que hauria de tenir un model descentralitzat de gestió aeroportuària en el nostre ordenament. Un model que no tindria pràcticament res a veure amb les propostes de modificació del model vigent que s'han fet públiques fins ara.

Així, en primer lloc, caldria atorgar autonomia de gestió a cadascun dels aeroports del territori espanyol o, com a mínim, a aquells que realment, per les seves dimensions i per la seva importància relativa en el conjunt d'aeroports europeus, presentin una complexitat especial. En el model alemany, com ja s'ha dit, tots els aeroports es gestionen de forma autònoma. En canvi, en la modificació del model espanyol, per les dades que s'han fet públiques fins ara, no es planteja dotar d'autonomia de gestió a cap dels aeroports, ni tan sols als de major volum de trànsit aeri, per a la gestió dels quals està prevista una participació de les comunitats autònomes.

El que es proposa des del Govern estatal és, en primer lloc, separar les funcions de navegació aèria i les de gestió aeroportuària. Aquesta separació ve a ser el reflex de la clara distinció competencial i funcional entre el *landside* i l'*airside* dels aeroports, o entre l'àmbit aeri i aeroportuari, però no suposa cap solució a la necessària distinció entre la gestió aeroportuària en sentit estricte i en sentit ampli.

En segon lloc, es proposa atribuir la gestió aeroportuària –sense distingir entre l’administració i explotació dels aeroports i les funcions de regulació i control en matèria aeroportuària– a una nova societat estatal, formada íntegrament amb capital d’AENA.

Finalment, i només en els aeroports amb un trànsit superior als trenta milions de passatgers –el qual afectaria només als aeroports de Madrid-Barajas, Barcelona i, probablement també, Palma de Mallorca– es preveu també que es pugui articular algun mecanisme de participació autonòmica en la gestió aeroportuària.²³³

Les línies generals presentades pel Govern, com es veurà amb més deteniment en els capítols següents, donen només una resposta parcial a les demandes de privatització dels aeroports –en una fórmula que no és, precisament, la més adequada a la naturalesa jurídica demanial de les infraestructures aeroportuàries– i donen una resposta pràcticament nul·la a les demandes i les necessitats de descentralització dels aeroports. No sembla que es plantegi, en cap cas, una modificació de la qualificació dels aeroports d’interès general que permeti a les comunitats autònomes gestionar els aeroports regionals; ni es planteja tampoc, segons la informació facilitada, atorgar autonomia de gestió als aeroports.

Si, com es proposa en aquest treball, s’atorgués autonomia de gestió a tots els aeroports espanyols i es produís una modificació de la qualificació vigent dels aeroports, caldria distingir entre la configuració pròpia de les entitats gestores dels aeroports d’interès general i la dels aeroports que no tenen aquesta consideració.

La composició de les entitats gestores del aeroports de competència autonòmica podria ser, en virtut del sistema constitucional de distribució de competències, exclusivament autonòmica. L’experiència del model alemany, però, aconsella

233 Segons les dades que ha fet públiques la Moncloa el mes d’agost de 2008 i que es poden consultar a la pàgina oficial d’aquest organisme (www.moncloa.es, consultada en 20 d’agost de 2008): *“El Consejo de Ministros ha aprobado las líneas básicas del nuevo modelo de gestión aeroportuaria, cuyos elementos principales se resumen en los siguientes:*

1.- AENA se mantiene como entidad pública empresarial estatal, con una separación clara entre la navegación aérea y la gestión aeroportuaria.

2.- Se crea una nueva sociedad estatal que será la empresa gestora de los aeropuertos del Estado. El 100 por 100 del capital social pertenecerá a AENA y esta nueva empresa asumirá la gestión de los aeropuertos y dará cabida al capital privado, en un porcentaje de alrededor del 30 por 100.

3.- Se dará entrada a las Comunidades Autónomas en la gestión de aquellos aeropuertos cuya gestión sea especialmente compleja, dados los niveles de volumen del tráfico en el conjunto aeroportuario”.

també una participació de les entitats locals en l'entitat encarregada de l'explotació i administració dels aeroports. Més complex i discutible seria, en el seu cas, donar entrada a la participació d'empreses privades. En tot cas, aquest model de gestió es correspon en gran manera amb el que dissenya la Llei catalana d'aeroports quan, en el seu article 20, estableix que: *"El Govern de la Generalitat (...), pot encarregar la gestió dels aeroports i aeròdroms de titularitat pública i dels seus serveis complementaris a una entitat gestora de caràcter mercantil, en la forma que estimi pertinent i en els termes establerts a la legislació aplicable en matèria de contractes de les Administracions Públiques. En aquesta entitat gestora, han d'estar representades les entitats locals afectades que hagin expressat la seva voluntat en aquest sentit i també poden estar representades les Càmeres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de Catalunya, i altres entitats vinculades a l'activitat aeroportuària i al territori"*.

La composició de les entitats gestores dels aeroports d'interès general podria ser, també en virtut del sistema constitucional de distribució de competències, exclusivament estatal. Ara bé, en aplicació de les previsions de l'EAC, l'Administració de la Generalitat de Catalunya hauria de participar també en l'entitat gestora de l'aeroport de Barcelona. A més, d'acord amb la nova política aeroportuària del Govern estatal, aquesta participació autonòmica es podria estendre també als aeroports de Madrid-Barajas i Palma de Mallorca. A banda d'aquestes previsions polítiques i normatives, en aquest cas, sembla especialment rellevant donar entrada també a les entitats locals. Igual que el en cas anterior, i com es posarà de manifest amb major deteniment en el capítol següent, l'entrada d'empreses i interessos privats en l'administració i explotació dels aeroports és més discutible, a banda de ser més difícil d'articular jurídicament, degut al caràcter demanial dels aeroports.

Les línies generals exposades fins aquest moment, relatives a la gestió descentralitzada dels aeroports, es refereixen únicament a la gestió aeroportuària en sentit estricte. Seguidament, caldria pensar en l'articulació de les competències de gestió en sentit ampli. En aquest cas, es podria valorar prèviament la conveniència de residenciar aquestes competències en els òrgans de l'administració territorial corresponent o, per contra, crear la figura d'una autoritat aeroportuària amb funcions reguladores.

En principi, en el cas dels aeroports d'interès general, probablement seria interessant residenciar les competències de control en els òrgans de l'administració estatal, almenys en allò relatiu a les competències de planificació i d'autorització de la construcció de nous aeroports i de la seva posada en funcionament. Aquests aspectes, però, com s'ha vist, necessiten una nova regulació material, més respec-

tuosa amb les competències de les comunitats autònomes i de les entitats locals en matèria d'ordenació del territori i urbanisme. Paral·lelament, es podria crear una autoritat aeroportuària amb funcions reguladores, que s'encarregués de la regulació dels serveis aeroportuaris i de les funcions de coordinació, en el cas dels aeroports coordinats.

En el cas dels aeroports que no tenen la consideració d'interès general, es podria pensar en la creació d'una estructura autonòmica paral·lela a l'estatal. El més encertat, però, seria crear una autoritat aeroportuària autonòmica que assumís les tasques de planificació, autorització, regulació, coordinació i control de les infraestructures aeroportuàries del seu territori i, en el seu cas, dels aeròdroms. Aquest és el paper que es vol donar a la futura autoritat aeroportuària catalana que, segons l'article 6 de la Llei catalana d'aeroports *"és l'ens que ha de determinar la política estratègica, els objectius, i el pla de negoci aeroportuaris i ha d'informar el Pla d'aeroports de Catalunya"*.

Observi's que en aquestes línies generals no s'ha fet cap menció al règim jurídic concret ni a la forma de personificació, ni de les entitats gestores ni de les autoritats aeroportuàries. Aquests aspectes seran analitzats a la llum de les reflexions sobre la privatització del règim jurídic dels aeroports i, en el seu cas, de les limitacions que imposa en aquest sentit el caràcter demanial de les infraestructures aeroportuàries.

4.

LA INCIDÈNCIA DE LA PRIVATITZACIÓ EN LES INFRAESTRUCTURES AEROPORTUÀRIES

La diversitat de formes de privatització: privatització material, formal i funcional

La privatització és un fenomen d'ample abast i de continguts diversos que, en el seu sentit estricte o material, deriva directament de la liberalització. Amb la liberalització d'un sector d'activitat pública es busca la potenciació del principi de llibertat de mercat, la generalització de la lliure competència i la reducció de controls, traves i monopolis públics.²³⁴ Per tal d'aconseguir la liberalització dels mercats, ha estat necessari recórrer a la privatització dels béns i serveis públics tradicionalment gestionats de forma monopolística per l'Estat. La privatització té, doncs, en primer terme, una incidència directa en les estructures públiques de caràcter prestacional, en els serveis públics de caràcter tradicional i en les infraestructures necessàries per a la prestació d'aquests serveis.

La incidència de la privatització en la funció estatal de prestació de serveis públics és una de les qüestions que més ha centrat l'atenció de la nostra doctrina en els últims anys.²³⁵ No procedeix aquí estendre's en aquest tema, però sí que resulta necessari destacar que, amb caràcter general –i no només, per tant, en el cas dels aeroports–, el tradicional model intervencionista, presidit per les tècniques jurídiques articulades entorn als grans serveis públics i a la noció de domini públic (aigua, gas, electricitat, telèfons, transports urbans, transport aeri, etc.), està donant pas a un model concurrencial en el qual l'Estat ha de reconduir el seu paper, per situar-se en una posició simplement correctora dels desequilibris del mercat.

En aquest context de privatització material, l'Estat ha anat perdent la titularitat d'empreses públiques –amb independència de si estaven encarregades de cobrir l'activitat prestacional directa de les administracions públiques o de produir béns

234 S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, vol. I, *Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998, p. 20, afirma que la liberalització “procura una reducció de las intervenciones públicas en los sectores económicos fundamentales para el desarrollo de la competitividad y el empleo”, com també la “aplicación a las relaciones entre empresas del principio de igualdad y de las reglas de mercado, entre las cuales son fundamentales los principios de libre competencia, que tanto la Comisión Europea como las autoridades nacionales se ocupan de salvaguardar”.

235 Per citar només alguns dels títols més significatius, es poden veure: G. Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, regulación Económica*, Comares, Granada, 1999; M. N. de la Serna Bilbao, *La privatización en España. Fundamentos Constitucionales y comunitarios*, Aranzadi, Pamplona, 1995; els quatre volums de S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, op. cit.; i J. E. Soriano García, *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993.

i serveis en el mercat— i la titularitat de la competència exclusiva per organitzar la gestió de serveis que, amb això, perden la condició de serveis públics.²³⁶ En la seva accepció estricta, la privatització afecta doncs, fonamentalment, a la intervenció directa de l'Administració en l'economia i a l'activitat prestacional de l'Estat. Els béns, els serveis i les funcions que venia prestant l'Administració Pública en aquests àmbits passen, així, a les mans del mercat o, en el millor dels casos, a les de la societat civil.

En el cas dels aeroports, en els països de la Unió Europea, s'ha privatitzat el servei públic de transport aeri, que és prestat ara en règim de lliure concurrència per empreses privades i s'han liberalitzat també els serveis d'assistència en terra.²³⁷

Arran d'aquesta privatització dels serveis de transport aeri i d'alguns dels més rellevants serveis aeroportuaris, en diversos països de la Unió Europea s'està vivint també un procés de privatització de la gestió i, fins i tot, de la titularitat, de les infraestructures aeroportuàries.²³⁸

Juntament amb la privatització material, però, la doctrina es refereix també normalment a les denominades privatització formal i privatització funcional.²³⁹

236 Alguns autors, com S. Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, vol. I, *op. cit.*, encara utilitzen el terme *privatització* en sentit més estricte fent referència només al canvi de propietat pública a propietat privada dels sectors econòmics. En la sistematització que ofereix G. Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico...*, *op. cit.*, p. 440 i ss., "la operación privatizadora puede conllevar: a) El traspaso o venta de propiedades y empresas del Estado a los particulares; o, b) La devolución de tareas o servicios hasta entonces gestionados por el Estado, a la sociedad. Esta última operación puede tener lugar, o bien manteniendo la publicatio del servicio, pero privatizando su gestión; o bien despublicando el servicio". Es pot observar que s'utilitza un concepte de *privatització* paral·lel al que s'ha exposat en el text principal, tot i que una mica més ampli, perquè inclou també el traspàs de la gestió pública a la gestió privada de serveis.

237 Vegeu, entre d'altres: M. Caballero Clavijo, "El régimen jurídico del transporte aéreo...", *op. cit.*; A. Einem, *Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste...*, *op. cit.*; H. Gröner (Hrsg.), *Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr*, *op. cit.*; M. Hammes, *Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr...*, *op. cit.*; M.V. Petit Lavall, "Liberalización del transporte aéreo...", *op. cit.*; S. Rodríguez-Campos González, *La liberalización del transporte aéreo...*, *op. cit.*; i S. Schmitt, *Wettbewerb und Effizienz im Luftverkehr*, *op. cit.*

238 Sobre la diversitat de models de privatització i els seus resultats, vegeu, per tots, R. Doganis, *La empresa aeroportuària*, *op. cit.*

239 D'acord amb la classificació que ofereix S. Martín-Retortillo Baquer, "Reflexiones sobre las privatizaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, p. 12-13, es pot parlar de privatització material quan una funció de caràcter prestacional que era exercida per l'Estat passa a ser exercida per un determinat sector social. La privatització formal respon a la utilització instrumental de l'administració del règim jurídic i les formes privades d'actuació, d'acord amb el fenomen caracteritzat com a "*huida del Derecho administrativo*". Aquest autor també es refereix

Són molts els autors que utilitzen el terme *privatització* per al·ludir a la denominada *privatització formal*, que consisteix en la utilització instrumental del dret privat per les administracions públiques.²⁴⁰ Aquesta utilització del terme s'inscriu en una tendència consistent a qualificar de privatització tota iniciativa tendent a abandonar les formes i instruments públics d'actuació per formes i instruments propis del dret privat. En tot cas, aquest fenomen de privatització formal és ben clar en el cas de la gestió espanyola dels aeroports, que està en mans d'una entitat pública empresarial, AENA, precisament per poder flexibilitzar el seu règim jurídic d'actuació i aplicar el dret privat en el règim de personal, contractació i en la gestió material dels serveis que presta de forma directa.

Finalment, també es pot parlar de privatització funcional en aquells casos en què funcions públiques genuïnes, funcions d'autoritat en sentit estricte, són transferides al sector privat. Aquesta nova modalitat de privatització, si bé s'està estenent cada vegada a més sectors d'activitat, es veu envoltada d'una important polèmica en el nostre ordenament, degut a la manca d'una regulació jurídica que permeti reconduir cap al dret administratiu l'actuació d'aquests subjectes privats.²⁴¹

Tot plegat permet afirmar, per una banda, que les infraestructures aeroportuàries es veuen immerses, indiscutiblement, en un important procés de privatització. Ara bé, per altra banda, també queda palès que són molts i molt diferents els significats que pot tenir la locució *privatització aeroportuària*. Per això, cal ser especialment cautelosos en aquest tema, més encara tenint en compte que, en aquest aspecte precís, resulta especialment complex traslladar d'un país a l'altre les experiències privatitzadores.

En concret, en el cas de les infraestructures aeroportuàries, el punt de partida per a la reflexió de la privatització a Alemanya i a Espanya és totalment diferent. Mentre que a Alemanya els aeroports tenen la consideració de propietat en mà públi-

a una altra possible manifestació de la privatització, qualificada com a "*privatització funcional*", que coincidiria amb la transferència de funcions públiques al sector privat.

240 Vegeu, entre d'altres: C. Chinchilla, B. Lozano i S. del Saz, *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, UNED/Civitas, Madrid, 1992; F. Garrido Falla, "Privatización y reprivatización", *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1996, p. 7-26; S. Martín-Retortillo Baquer, "Reflexiones sobre las privatizaciones", *op. cit.*, p. 7-43; J. M. Sala Arquer, "Huida al Derecho privado y huida del Derecho", *op. cit.*, p. 339-413; S. del Saz, "La huida del Derecho administrativo...", *op. cit.*; F. J. Villar Rojas, *Privatización de Servicios Públicos*, Tecnos/Universidad de La Laguna, Madrid, 1993.

241 Sobre aquest tema, vegeu, per tots, l'excel·lent treball de D. Canals Ametller, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.

ca (*Eigentum in öffentlicher Hand*), a Espanya aquestes infraestructures tenen la consideració de béns de domini públic. Sense aprofundir per ara en les conseqüències jurídiques concretes d'aquesta qualificació, és extraordinàriament rellevant posar de manifest que el caràcter demanial de les infraestructures espanyoles n'impedeix la transmissibilitat, mentre que a Alemanya aquestes infraestructures mantenen el règim jurídic bàsic de la propietat privada i són, per tant, jurídicament transmissibles. Això implica que, mentre que tots els aeroports alemanys poden ser formalment de titularitat privada, aquesta possibilitat queda vetada en el cas dels aeroports espanyols de domini públic. En un altre ordre de consideracions, a Alemanya es troba plenament consolidada, tot i que no està exempta de crítiques, la figura de la *Beleihung*, a través de la qual es transfereixen funcions públiques d'autoritat als particulars; en canvi, en el nostre ordenament no existeix cap figura jurídica equivalent. Aquest fet fa també més problemàtica la transferència de funcions públiques a entitats privades.

II. La privatització dels aeroports a Alemanya

La privatització dels aeroports a Alemanya afecta principalment a la gestió aeroportuària i ho fa en un doble sentit. Per una banda, i en relació a la gestió en sentit ampli, ha tingut lloc un procés de progressiu trasllat de funcions públiques a entitats privades, en un context en què aquesta cessió de competències parteix de les previsions de la mateixa Llei Fonamental.

Per altra banda, i en relació a la gestió en sentit estricte, en l'actualitat s'està dins un procés encara obert de progressiva privatització material de les entitats gestores dels aeroports. En concret, mentre que, fins fa pocs anys, el capital de les societats mercantils gestores dels aeroports alemanys era íntegrament públic, en l'actualitat aquestes societats s'estan obrint en proporcions diverses al capital privat. Juntament amb aquesta forma de privatització, s'estan assajant i estudiant també altres mesures per tal de poder recórrer a la inversió privada per al finançament de les obres de millora de les infraestructures aeroportuàries.

1. El recurs a la privatització funcional: la consolidació de la figura dels *Beliehene*

La privatització funcional de la gestió aeroportuària en sentit ampli, això és, de les decisions públiques en matèria aeroportuària, en realitat, n'afecta només a alguns aspectes concrets de la mateixa, i parteix de les previsions de l'article 87.d GG.

Com s'ha exposat en el seu moment, aquest precepte preveu l'existència d'una administració federal en matèria de transport aeri, en els termes que es transcriuen a continuació:

“(1) Die Luftverkehrsverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Über die öffentlich-rechtliche oder privat-rechtliche Organisationsform wird durch Bundesgesetz entschieden.”

Això és, la Llei Fonamental estableix que l'administració del transport aeri ha d'estar integrada dins l'estructura de l'Administració federal. Però, acte seguit, aclareix que correspon al legislador federal decidir sobre la forma concreta, jurídic-pública o juridicoprivada, d'aquesta organització. En ús d'aquesta facultat d'elecció, el legislador federal ha anat traslladant gradualment les competències en matèria de transport aeri a mans privades.

En un primer moment, cap als anys seixanta, es varen privatitzar tots els aspectes relatius al control tècnic de les aeronaus, i varen quedar en mans de l'administració aèria les competències de supervisió dels controladors privats i de concessió de les llicències.

Més enllà, però, d'aquest trasllat de funcions tècniques, en la desena modificació de la LuftVG, de 23 de juliol de 1993, es varen transferir a entitats privades veritables funcions d'autoritat, en matèria de coordinació aeroportuària, seguretat en el vol i esport aeri. Aquestes entitats tenen la consideració de *Beliehene*, és a dir, d'entitats privades que exerceixen funcions públiques genuïnes i que emeten actes que tenen la consideració d'actes administratius.²⁴²

En tot cas interessa ara posar de manifest que, en virtut de l'habilitació continguda en el darrer punt de l'article 87.d.1 GG, una de les competències executives més rellevants en matèria d'infraestructures aeroportuàries, la relativa a la coordinació i assignació dels *slots*, està en mans d'una entitat privada que depèn orgànicament de l'administració federal del transport aeri.²⁴³

242 Tot i que la *Beleihung* és una institució que gaudeix a Alemanya d'una llarga tradició i reconeixement, la doctrina s'ha plantejat críticament l'extensió d'aquesta privatització: K. Baumann, *Private Luftfahrtverwaltung: die Delegation...*, op. cit.

243 Sobre les funcions de la figura del *Flughafenkoordinator* i la seva rellevància per al bon funcionament dels aeroports, vegeu K. Baumann, *Private Luftfahrtverwaltung: die Delegation...*, op. cit., p. 363 i ss.

També tenen la consideració de *Beliehene* les societats mercantils gestores dels aeroports alemanys, en la mesura que, malgrat la seva naturalesa juridicoprivada, algunes de les seves funcions tenen la consideració de funcions públiques. Com ja s'ha exposat en el capítol anterior, les entitats encarregades d'administrar i explotar els aeroports són formalment societats de responsabilitat limitada (*Gesellschaften mit beschränkter Haftung* o GmbH), excepte en el cas de l'aeroport de Frankfurt, que és gestionat per una *Aktiengesellschaft* (societat d'accions).

Les entitats privades que tenen la condició de *Beliehene* actuen en nom propi i amb plena autonomia, però, al mateix temps, són considerades com a titulars d'una funció pública (*Verwaltungsträger*). D'acord amb el § I.IV de la *Verwaltungsverfahrensgesetz*, (VwVfG) –Llei alemanya de procediment administratiu–, les *Beliehene* gaudeixen de la condició d'autoritat. Els seus actes tenen la consideració d'actes administratius i, per això, aquests subjectes gaudeixen de la consideració d'administració pública mediata o indirecta (*mittelbare Staatsverwaltung*) i es regeixen pel dret administratiu.²⁴⁴

2. La recent privatització material de la gestió de les infraestructures aeroportuàries

Malgrat la forma juridicoprivada d'organització de les entitats gestores dels aeroports alemanys, aquestes societats mercantils han estat integrades única i exclusivament, fins fa pocs anys, per les administracions públiques de caràcter territorial –normalment, i en funció del seu pes en el territori, el *Bund*, els *Länder* i les entitats locals afectades per la ubicació de les infraestructures–. Això és degut a que a Alemanya, com a la resta d'Europa, el finançament, la construcció i la gestió dels aeroports era vista com una funció que corresponia als poders públics.

En virtut d'això, els aeroports alemanys han estat sotmesos a una regulació especial que es justifica en la seva consideració de monopolis naturals –en els quals, per tant, no poden funcionar les regles de la lliure competència–.²⁴⁵

244 Sobre aquesta figura, es poden consultar, entre molts d'altres: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, *op. cit.*, p. 582 i ss.; H. J. Wolf, O. Bachof, R. Stober i W. Kluth, *Verwaltungsrecht*, *op. cit.*, p. 411 i ss.; F. Ossenbühl i. H. U. Galwas, "Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private", *op. cit.*, p. 137 i ss.; i M. Burgi, "Der Beliehene- ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht", *op. cit.*, 2001, p. 581 i ss.

245 Sobre aquests pressupòsits tradicionals i la seva evolució actual, vegeu: G. Knieps i G. Brunnkreeft (Hrsg.), *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*, Physica Verlag, Heidelberg, 2003, p. 251 i ss.

La influència de la liberalització del transport aeri i dels serveis d'assistència en terra, com també del moviment de privatització dels aeroports que està afectant tot Europa, està tenint també, però, el seu ressò a Alemanya. D'aquesta manera, s'està produint un procés de gradual participació de particulars –societats i empreses estrictament privades– en les societats mercantils gestores dels aeroports.

2.1. Els fonaments de la privatització dels aeroports alemanys

El principal motiu que explica la privatització material de la gestió dels aeroports a Alemanya és, en realitat, el mateix argument amb què es fonamenta, en general, el moviment privatitzador en l'àmbit de les infraestructures i els serveis públics. S'argumenta, per una banda, que les caixes buides dels poders públics no poden fer front a les inversions que requereixen les infraestructures i, per altra banda, que la gestió privada és més eficient que la gestió pública.²⁴⁶

Juntament amb aquest argument, de marcat caràcter ideològic, com es veurà a continuació, es posa de manifest també que la liberalització dels serveis d'assistència en terra i el creixement de les activitats econòmiques en les terminals i les zones complementàries obren unes noves possibilitats en l'economia dels aeroports que permeten pensar en l'autofinançament d'aquestes infraestructures.²⁴⁷ Si realment els aeroports es poguessin autofinançar, i com que no està demostrat que la gestió privada sigui *per se* més eficient que la gestió pública, les entitats encarregades actualment de la gestió dels aeroports podrien sanejar i reactivar les seves economies.

En lloc de tenir en compte aquesta opció, però, es considera majoritàriament que la possibilitat d'obtenir beneficis en la gestió aeroportuària s'ha d'emprar com un esquer per tal que les empreses privades inverteixin en les infraestructures públiques. Aquesta recerca de la inversió privada, que podria adoptar formes molt diferents, es vol canalitzar principalment a través de la participació dels particulars en la gestió dels aeroports, argumentant que, així, les entitats públiques es beneficien directament de la transferència de coneixement i del *Know-How* provinent de les empreses privades.

En aquesta línia, s'argumenta també que la participació privada en la gestió dels aeroports comporta una gestió més eficient i orientada a l'obtenció de beneficis (major productivitat, distribució eficient de costos i major atenció a la demanda)

246 H. Wolf, *Privatisierung im Flughafenektor: eine ordnungspolitische Analyse*, Springer, Berlín/Heidelberg, 2003.

247 En aquest sentit, D. Reiche, *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 1999, p. 50 i ss.

i ofereix un major potencial de resolució de problemes.²⁴⁸ Des del punt de vista dels inversors privats, els aeroports són, evidentment, objectes atractius, ja que tenen un elevat potencial de resistència, una gran dinàmica de creixement i bones perspectives estratègiques per als propers anys.²⁴⁹

La gran dificultat que planteja la participació privada en la gestió dels aeroports és que cal fer compatibles en tot cas els interessos privats tendents a l'obtenció de beneficis i els interessos públics que estan en joc en aquestes infraestructures. En aquest sentit, i amb independència de com s'organitzi la gestió d'un aeroport, cal garantir la igualtat d'accés de tots els usuaris i operadors dels aeroports i la lliure competència, i cal garantir també la preeminència dels interessos generals en matèria de transport, seguretat, medi ambient i política regional. Sobre la base d'aquest raonament, cal tenir en compte, com molt bé ha posat de manifest Doganis, que qualsevol estratègia de privatització ha d'anar acompanyada d'una regulació econòmica adequada.²⁵⁰

2.2. Les modalitats teòriques de privatització

En el moment de valorar la privatització de la gestió aeroportuària es plantegen diverses possibilitats teòriques sobre les quals ha reflexionat la doctrina Alemana.²⁵¹ En concret, s'ha plantejat teòricament la possibilitat d'optar entre una privatització total o una privatització parcial, i entre l'articulació de mecanismes de privatització temporal o una privatització definitiva.²⁵²

2.2.1. La privatització total i la privatització parcial

Existeixen estudis empírics que advoquen per la privatització total dels aeroports alemanys, seguint el model de la British Airport Authority (BAA) del Regne

248 P. Limberger, "Flughafenfinanzierung: Anforderungen und Lösungen am Beispiel der Flughäfen Berlin - Brandenburg", *DVWG, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft*, núm. 154, 1992, p. 101-112.

249 D. Schneiderbauer, "Wie Flughäfen die Herausforderungen der Zukunft bewältigen können", *DVWG, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft*, núm. 228, 2000, p. 6-34.

250 R. Doganis, *La empresa aeroportuària*, op. cit., p. 107.

251 Entre d'altres, es poden veure U. Immenga, H. P. Scwintowski i A. Weitbrecht (coord.), *Airlines und Flughäfen: Liberalisierung und Privatisierung im Luftverkehr*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999; D. Reiche, *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen...*, op. cit.; i H. Wolf, *Privatisierung im Flughafensektor...*, op. cit.

252 F. Dumman, "Privatisierungsentwicklung im deutschen Flughafensektor", consultat a <http://userpage.fu-berlin.de> (última consulta: 7 d'agost de 2008).

Unit, que es va transformar en una societat anònima que cotitza en borsa i de la qual depenen set aeroports que operen completament en règim de dret privat.²⁵³ Aquests estudis assenyalen que la gestió privada és més eficient i afavoreix una millor disciplina en el mercat aeroportuari. A més, els autors que defensen la privatització total dels aeroports assenyalen que una gestió estrictament privada evita els conflictes d'interessos, ja que els poders públics no han d'actuar conjuntament com a entitats reguladores i com a propietaris. Finalment, mitjançant la privatització total augmenta la credibilitat en el procés de privatització i la seguretat dels inversors, perquè queda ben clara la retirada de l'Estat del sector.²⁵⁴

Els defensors d'una privatització parcial de la gestió dels aeroports alemanys argumenten, en canvi, que mitjançant la venda d'una part de les seves accions, els poders públics es poden beneficiar dels recursos financers i del *Know-How* dels particulars que s'integren a les empreses gestores, sense perdre en cap cas la possibilitat de seguir garantint la persecució de l'interés general.²⁵⁵

2.2.2. La privatització temporal i la privatització definitiva

La forma més coneguda de privatització temporal és la que s'articula a través del model concessional clàssic, en què l'empresari privat assumeix els riscos de la seva gestió. El model de privatització que s'ha seguit a Grècia, en el cas concret de l'aeroport d'Atenes, ha partit de la utilització de la figura de la concessió temporal.²⁵⁶

Un model de privatització més duradora, en canvi, es pot articular donant entrada en borsa a les accions de les entitats gestores dels aeroports, en l'operació coneguda per les seves sigles amb anglès com a IPO (*Initial Public Offering*).²⁵⁷ Aquest tipus d'operació, que s'està plantejant també a Espanya, pot resultar interessant per a diversos inversors estratègics, com ara les mateixes empreses ges-

253 En primer lloc, es varen privatitzar tres aeroports de l'àrea de Londres –Heathrow, Gatwick i Stansted– i després es varen afegir quatre aeroports escosesos: Aberdeen, Edimburg, Glasgow i Prestwick. Sobre l'experiència de la BAA, vegeu R. Doganis, *La empresa...*, op. cit.

254 H. Wolf, *Privatisierung im Flughafensektor...*, op. cit., p. 177 i ss.

255 D. Reiche, *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen...*, op. cit., p. 223 i ss.

256 Sobre aquest model, vegeu: A. Weitbrecht, "Flughafenprivatisierung in Deutschland im Lichte ausländischer Erfahrungen", a U. Immenga, H. P. Scwintowski i A. Weitbrecht (coord.), *Airlines und Flughäfen...*, op. cit., p. 183.

257 D. Reiche, *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen...*, op. cit., p. 152.

tores dels aeroports, les companyies aèries, i les empreses de construcció i de transport. Cal tenir en compte, però, que la participació en borsa dels aeroports permet una gran diversificació del capital, però té l'inconvenient que no permet beneficiar-se de la transferència del *Know-How*.

2.3. L'experiència privatitzadora: el model vigent de gestió aeroportuària

De totes les possibilitats teòriques exposades, Alemanya ha iniciat un procés de privatització material parcial de les societats mercantils gestores dels aeroports que, en comparació de l'experiència d'altres països, com el Regne Unit, s'està portant a terme de forma progressiva i pausada.

Com s'ha exposat amb anterioritat, la privatització formal tradicional dels aeroports alemanys, gestionats per societats mercantils compostes íntegrament per capital públic, afectava només al règim jurídic de la gestió, però no donava entrada als particulars a la presa de decisions sobre l'administració i explotació d'aquestes infraestructures. El panorama ha canviat radicalment en l'actualitat, quan s'ha cregut necessari recórrer a la inversió privada per millorar les infraestructures aeroportuàries. En aquests moments, seguint una tendència que s'està expandint arreu del món amb gran rapidesa, s'ha portat a terme un important procés de privatització material dels aeroports, donant entrada al capital privat, amb destacables percentatges de participació, en les societats encarregades de l'explotació de les infraestructures aeroportuàries.

En realitat, l'entrada dels inversors privats en la gestió de les infraestructures aeroportuàries alemanyes s'ha portat a terme de forma desigual en els diversos *Länder* pel que fa a la forma i proporció.

La primera experiència de privatització material dels aeroports alemanys va tenir lloc l'any 1996, quan es va privatitzar parcialment l'aeroport de Düsseldorf. En aquest cas el *Land* de Nordrhein-Westfalen, que gestionava aquest aeroport de forma compartida amb el municipi de Düsseldorf, va vendre el 50% de la seva participació de la societat Flughafen Düsseldorf GmbH al consorci privat Airport Partners GmbH (integrat per Hochtief Airport GmbH i *Aer Rianta International*), per valor de 180 milions d'euros. Amb aquests ingressos es va engegar el Projecte Airport 2000, que va suposar una inversió total de 378 milions d'euros en diverses obres de millora de les infraestructures (construcció d'un aparcament soterrani de 800 places, renovació de la terminal B, construcció de la terminal Oest i millora de la terminal C). Amb aquestes inversions es va aconseguir renovar

completament l'aeroport. Deixant de banda aquestes inversions, la modificació de l'estructura del capital no ha comportat cap canvi en la política aeroportuària de l'entitat gestora.²⁵⁸

L'aeroport d'Hamburg va ser el segon que es va privatitzar parcialment. El mes d'octubre de l'any 2000 totes les participacions del *Bund* es varen vendre per 270 milions d'euros al consorci Airport Partners GmbH. Amb aquesta operació, l'Administració federal va transferir el 49% de les accions totals de la societat gestora, que estan avui en mans de l'entitat privada esmentada. En aquest cas, la privatització va tenir com a conseqüència immediata un canvi en la política reguladora de l'aeroport, amb la finalitat de reduir els costos de gestió. En concret, es va signar un conveni de dret públic entre el municipi d'Hamburg –que, a més, és la titular del 51% restant de les accions– i la societat mercantil Flughafen Hamburg GmbH –que és l'entitat gestora de l'aeroport– per a la regulació de l'adjudicació dels costos i per a la introducció de millores en la prestació dels serveis i la protecció mediambiental.²⁵⁹ Els aeroports de Hannover i Münster també han venut part del capital de les seves societats gestores a entitats privades, en unes operacions en les quals s'ha aconseguit una important diversificació de la composició del capital social.²⁶⁰

Un cas particular en aquest procés de privatització és el de l'aeroport de Frankfurt, que és l'únic dels aeroports alemanys gestionat per una societat anònima, Fraport AG, que participa en borsa. En concret, l'any 2001 varen entrar en borsa el 29% d'accions de la societat. Amb aquest potencial de finançament, la societat gestora de l'aeroport de Frankfurt ha seguit una estratègia de creixement que l'ha portat a oferir un gran espectre de serveis i a participar en nombrosos projectes aeroportuaris. Només a tall d'exemple, Fraport AG té la concessió dels serveis d'assistència en terra dels aeroports de Viena, Brussel·les, Hong Kong, Lissabon, Jacksonville i d'uns trenta aeroports més; i participa en la gestió dels aeroports de Frankfurt-Hahn (amb el 65% de les accions), Hannover-Langenhagen (15%)

258 Vegeu les dades publicades per l'empresa gestora Flughafen Düsseldorf, en el document "Airport 2000 plus", publicat a l'adreça d'Internet que s'ofereix a continuació:
http://www.duesseldorf-international.de/d/07_unternehmen/airport_2000/a2p/inhalt.htm
(consulta: 20 d'agost de 2008).

259 Aeroport d'Hamburg, "Wirtschaftsdaten-Gesellschafter der Flughafen Hamburg GmbH", 2005, publicat a: <http://www.ham.airport.de/de/wirtschaftsdaten.html> (consulta: 20 d'agost de 2008).

260 Per a una visió general de la denominació i composició de les societats gestores dels aeroports alemanys, inclosos els percentatges de participació de cadascuna de les entitats públiques territorials i de les entitats privades, vegeu el quadre de les pàgines 183 i 184 d'aquest treball.

i Saarbrücken (51%). També participa en les obres de finançament i millora de diversos aeroports a Turquia, Atenes i Lima.²⁶¹

En tot cas, no totes les experiències privatitzadores han afectat a la composició de les entitats gestores. Una altra forma de privatització és la que ha tingut lloc en l'aeroport de Berlín-Brandenburg, on s'ha atorgat a una entitat privada una concessió de cinquanta anys per a la construcció i gestió d'aquestes infraestructures aeroportuàries, amb la previsió que, passat aquest termini, les infraestructures passin a mans públiques.²⁶² Una altra modalitat diferent, que afecta al finançament de les infraestructures, però no a l'entitat de gestió, és l'experiència de l'ampliació de l'aeroport de Munic, gestionat per la societat Flughafen München GmbH –amb una participació del 26% del *Bund*, del 51 % del *Land* de Baviera i del 23 % del municipi de Munic–. Aquesta ampliació es va portar a terme mitjançant un acord de construcció i explotació conjunta entre la societat gestora Flughafen München GmbH, Lufthansa i d'altres inversors privats.²⁶³

Així, doncs, tot i l'aparent homogeneïtat de la forma jurídica emprada per a la gestió dels aeroports alemanys, la composició accionarial de cadascuna de les societats mercantils gestores i la forma d'accedir als inversors privats és diferent en cada cas. En el quadre que s'acompanya a continuació, es poden consultar els percentatges concrets de participació social de les entitats territorials i les empreses privades que gestionen els aeroports internacionals alemanys.²⁶⁴

261 Fraport AG, "Töchter & Beteiligungen", publicat a l'adreça següent, consultada l'agost del 2008: http://www.fraport.de/cmc/fraport_worldwide/rubrik/2/2681.toechter-beteiligungen.htm

262 Una anàlisi d'aquesta experiència es pot consultar a P. Limberger, "Flughafenfinanzierung: Anforderungen und Lösungen...", *op. cit.*, p. 101-112.

263 Andreas Weitbrecht, "Rechtsfragen der Flughafenprivatisierung in Deutschland- Ein erster Überblick", a U. Immenga, H. P. Scwintowski i A. Weitbrecht (coord.), *Airlines und Flughäfen...*, *op. cit.*, p. 79 i ss.

264 Les entitats territorials que participen en la gestió dels aeroports són: l'Estat federal (*Bundesrepublik Deutschland*); els estats en què es troba ubicat l'aeroport (*Land o Freistaat*); els municipis en què s'ubica o als quals serveix principalment l'aeroport (*Stadt*); i altres entitats locals, que podrien ser equivalents a les comarques catalanes (*Landkreis, Kreis*). Entre les empreses privades que participen en la gestió dels aeroports, s'hi poden trobar societats de responsabilitat limitada (*Gesellschaften mit beschränkter Haftung* o GmbHG) i societats anònimes o societats d'accions (*Aktiengesellschaft* o AG).

Dades sobre els percentatges de participació social de les diverses entitats territorials i les empreses privades que gestionen els aeroports internacionals alemanys²⁶⁵

Aeroport	Denominació de l'empresa gestora	Socis i accionistes	Percentatge de participació
Berlin (Tegel, Tempelhof, Schönefeld)	Flughafen Berlin Schönefeld GmbH Berliner Flughafen GmbH	Bundesrepublik Deutschland	26,0%
		Land Berlin	37,0%
		Land Brandenburg	37,0%
Bremen	Flughafen Bremen GmbH	Stadt Bremen	100%
Dresden	Flughafen Dresden GmbH	Mitteldeutsche Flughafen AG ²⁶⁶	94,0%
		Freistaat Sachsen	4,3%
		Landkreis Kamenz	0,8%
		Landkreis Meissen	0,8%
Düsseldorf	Flughafen Düsseldorf GmbH	Stadt Düsseldorf	50%
		Airport Partners GmbH ²⁶⁷	50%
Erfurt	Flughafen Erfurt GmbH	Land Thüringen	95,0%
		Stadt Erfurt	5,0%
Frankfurt	Fraport AG	Land Hessen	31,7%
		Stadt Frankfurt am Main	20,19%
		Streubesitz	24,55%
		Deutsche Lufthansa AG	9,96%
		Julius Bär Gruppe	5,10%
		Capital Group	4,70%
		Artisan Partners	3,88%
Hahn	Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH	Land Rheinland-Pfalz	17,5%
		Land Hessen	17,5%
		Fraport AG	65,0%
Hamburg	Flughafen Hamburg GmbH	Stadt Hamburg	51,0%
		Hamburg Airport Partners GmbH ²⁶⁸	49,0%
Hannover	Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH	Hannoversche Beteiligungs GmbH ²⁶⁹	35,0%
		Stadt Hannover	35,0%
		Fraport AG / Norddeutsche Landesbank	35,0%
		Landesbank	30,0%

(...)

265 Dades publicades per l'agrupació d'aeroports alemanys, la Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughafen (ADV), l'octubre de 2007 i que es poden consultar a l'adreça d'Internet següent: [http://www.adv.aero/download/Gesellschafter_Beteiligungsverh_-_IVF_\(2\).pdf](http://www.adv.aero/download/Gesellschafter_Beteiligungsverh_-_IVF_(2).pdf) (consulta feta el 7 d'agost de 2008).

266 Mitteldeutsche Flughafen AG: Freistaat Sachsen (67,1%); Land Sachsen-Anhalt (13,6 %); Stadt Leipzig (8,0%); Stadt Dresden (6,2%); Stadt Halle (5,2 %).

267 Airport Partners GmbH: Hochtief Airport GmbH; Aer Rianta International.

268 Hamburg Airport Partners GmbH: Hochtief Airport GmbH i Hochtief Airport Capital GmbH.

269 Hannoverseche Beteiligungs GmbH: entitat formada únicament pel Land Niedersachsen.

(...)

Köln/Bonn	Flughafen Köln/Bonn GmbH	Bundesrepublik Deutschland	30,9%
		Land Nordrhein-Westfalen	30,9%
		Stadt Köln	31,1%
		Stadt Bonn	6,1%
		Rhein-Sieg-Kreis	0,6%
		Rheinisch Bergischer Kreis	0,4%
Leipzig/Halle	Flughafen Leipzig/Halle GmbH	Mitteldeutsche Flughafen AG ²⁷⁰	94,0%
		Freistaat Sachsen	4,6%
		Landkreis Delitzsch	0,5%
		Landkreis Leipziger Land	0,5%
		Stadt Schkeuditz	0,4%
München	Flughafen München GmbH	Bundesrepublik Deutschland	26,00%
		Freistaat Bayern	51,00%
		Stadt München	23,00%
Münster/ Osnabrück	Flughafen Münster/ Osnabrück GmbH	Stadtwerke Münster GmbH	35,2%
		Kreis Steinfurt	30,4%
		Stadtwerke Osnabrück GmbH	17,3%
		Verkehrsgesellschaft Landkreis Osnabrück	7,2%
		Verkehrsgesellschaft Stadt Greven	5,9%
		Sonstige	4,0%
Nürnberg	Flughafen Nürnberg GmbH	Freistaat Bayern	50,0%
		Stadt Nürnberg	50,0%
Saarbrücken	Flughafen Saarbrücken Betriebs GmbH	Flughafen Saarbrücken	
		Besitzgesellschaft GmbH	99,0%
		Stadt Saarbrücken	1,0%
Stuttgart	Flughafen Stuttgart GmbH	Land Baden-Württemberg	50,0%
		Stadt Stuttgart	50,0%

La privatització dels aeroports a Espanya

La privatització dels aeroports a Espanya parteix d'un context jurídic ben diferent al del model alemany que s'ha exposat. Els aeroports espanyols són, en la seva gran majoria, béns de domini públic de titularitat estatal. Això no obstant, el Govern espanyol sembla decidit a avançar en la seva política privatitzadora, també en el cas dels aeroports.

270 Mitteldeutsche Flughafen AG: Freistaat Sachsen (67,1%); Land Sachsen-Anhalt (13,6 %); Stadt Leipzig (8,0%); Stadt Dresden (6,2%); Stadt Halle (5,2 %).

En aquesta línia, el primer pas cap a la privatització va tenir lloc amb la transformació de la naturalesa jurídica de l'entitat gestora dels aeroports. Es va produir, doncs, una privatització formal quan AENA va adquirir l'actual condició d'entitat pública empresarial. Aquesta privatització podria donar lloc a una privatització funcional –totalment discutible si no es modifica prèviament el marc regulador de l'exercici privat de funcions públiques– si finalment es produeix l'anunciada transformació d'AENA en una societat estatal.

La recerca de fonts de finançament diferents a les de l'Administració de l'Estat ha portat també al Ministeri de Foment a autoritzar la construcció i posada en funcionament dels primers aeroports de titularitat pública diferent de l'estatal i de titularitat privada. Només en aquest darrer cas es pot parlar pròpiament d'una gestió privada dels aeroports que no és fruit, però, d'una privatització material –ja que l'aeroport de Ciudad Real no existia prèviament–, sinó de l'aplicació d'un nou règim que permet la construcció d'infraestructures de titularitat privada.

1. La privatització formal de l'entitat gestora dels aeroports

L'interès de l'Administració de l'Estat en els aeroports, derivat, en un primer moment, de consideracions d'estratègia militar i, més endavant, de la consideració del transport aeri com un servei públic, juntament amb el caràcter demanial i de la titularitat estatal de les infraestructures aeroportuàries, ha vingut acompanyat d'una gestió pública estatal dels aeroports.

La responsabilitat de la gestió dels aeroports va ser assumida, en un primer moment, pel Ministeri de l'Aire, ja que els primers aeroports servien, principalment, a les necessitats militars de l'Estat i es caracteritzaven per la seva dependència de l'administració militar. Aquesta situació es va mantenir fins a la reestructuració produïda en virtut del Decret de 4 de juliol de 1977 i del Reial decret llei 12/1978, de 27 d'abril, en la qual, d'una banda, es van atribuir les competències aeroportuàries exercides pel Ministeri de l'Aire al Ministeri de Transports i Comunicacions, i, d'altra banda, es van distribuir les funcions en matèria de control de la circulació aèria entre aquest últim i el Ministeri de Defensa.²⁷¹ En l'actualitat, el gruix de les funcions en matèria d'aeroports correspon al Ministeri de Foment, tal com s'estableix en el RD 557/2000, de 27 d'abril, de reestructura-

271 Sobre aquest tema, vegeu L. Parejo Alfonso, "El nuevo sistema de competencias...", *op. cit.*, p. 223-240.

ció dels departaments ministerials, i en el RD 690/2000, de 12 de maig, pel qual s'estableix l'estructura organitzativa bàsica del Ministeri de Foment.

La organització concreta de la gestió aeroportuària, ha sofert diverses modificacions que han tendit, principalment, a dotar de major autonomia i flexibilitat a l'entitat gestora de les infraestructures aeroportuàries. Es pot destacar, en aquest sentit, la creació, mitjançant la Llei de 26 de desembre de 1958, de la Junta Nacional d'Aeroports. Aquesta entitat, amb la naturalesa d'entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, estava adscrita al Ministeri de l'Aire i tenia atribuïdes totes les competències relatives a la construcció, conservació i explotació dels aeroports i de la resta d'instal·lacions de navegació aèria. La Junta Nacional d'Aeroports va ser substituïda per l'organisme autònom Aeroports Nacionals, que es regula en el Decret 2384/1963, de 7 de setembre, de reorganització del Ministeri de l'Aire, i que atribueix a aquesta entitat la gestió directa del domini públic aeroportuari de titularitat estatal. Tot i que aquestes entitats estaven dotades de personalitat jurídica pròpia i independent, estaven totalment sotmeses al règim jurídic administratiu.

Aquesta situació es veu modificada quan les funcions, els serveis i els béns gestionats per l'entitat Aeroports Nacionals passen a mans d'AENA. En concret, en virtut de l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat, i del RD 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'aprova l'estatut d'AENA, aquest organisme autònom no només veu transformada la seva denominació, sinó també la seva naturalesa jurídica, en convertir-se en una entitat de dret públic de les previstes en l'article 6.5. del Text refós de la Llei general pressupostària. Més recentment, amb l'adaptació d'AENA a les previsions de la Llei 6/1997, d'Organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, mitjançant l'article 64 de la Llei 50/1998, de 30 de desembre, aquesta entitat passa a tenir la consideració d'entitat pública empresarial.

La transformació de la naturalesa jurídica d'AENA respon al protagonisme que han adquirit les seves funcions relatives a l'explotació comercial de les instal·lacions aeroportuàries i, en concret, a la prestació directa dels serveis d'assistència en terra. A banda d'aquest aspecte, AENA ha diversificat la seva activitat econòmica mitjançant la participació majoritària en diverses societats anònimes que realitzen activitats vinculades al sector aeroportuari.²⁷²

272 En concret, AENA participa en les societats següents: *Centros Logísticos Aeroportuarios SA* (CLASA), que és una societat unipersonal que té per finalitat la construcció, gestió, explotació i conservació dels centres de càrrega aèria o instal·lacions equivalents existents en els aeroports;

Els problemes apareixen quan, sobre la base d'una justificació com aquesta, el règim jurídic privat s'estén amb caràcter general a tot el règim de contractació i de personal de l'entitat, sense distinció clara entre quan s'exerceixen funcions públiques i quan funcions o activitats de caràcter prestacional. La preeminència del dret privat enfront del dret públic en el règim jurídic d'aquesta entitat ha estat denunciada pel mateix Tribunal Suprem, que no ha dubtat a considerar la creació d'AENA com una manifestació més del fenomen de fugida del dret administratiu.²⁷³

Si es confirmen les dades anunciades per la Moncloa, podria ser que es donés encara un pas més en la privatització del règim i la forma jurídica de l'entitat gestora dels aeroports espanyols, i que les funcions de gestió aeroportuària passessin a mans d'una societat estatal composta íntegrament amb el capital d'AENA. En aquesta entitat es podria donar entrada també al capital privat, en un percentatge aproximadament del 30%.²⁷⁴

2. La lògica gestió privada dels aeroports de titularitat privada

Fins ara s'ha fet referència a AENA com a l'entitat gestora, en singular, dels aeroports espanyols. Això no obstant, la gestió integral de tots els aeroports espa-

Aena Desarrollo Internacional SA, que és una societat unipersonal d'internacionalització de l'activitat principal d'AENA i que participa en la gestió de diversos aeroports internacionals; Ingeniería y Economía de Transporte SA (INECO), que és una societat estatal participada per AENA (62%), Renfe Operadora (17%) i Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (22%), i que ofereix serveis d'enginyeria i consultoria de transport. Finalment, AENA participa amb un 40% en el capital de la societat mercantil Restauración de Aeropuertos Españoles SA (RAESA) i amb un 11,76% en el capital de l'Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico y de Infraestructuras, SA (Barcelona regional), que té per objecte social la realització d'estudis, anàlisis i prospeccions sobre aspectes urbanístics, ambientals i mediambientals. Aquesta informació es pot consultar a la pàgina web de l'entitat: <http://www.aena.es> (consulta feta el 23 de febrer de 2008).

273 A la STS (Sala Social) de 8 de març de 1996 es pot llegir: "(...) la expresada creación de AENA no es sino una manifestación más de la creciente tendencia a una cierta privatización del sector público, bien en el marco de la configuración de los entes, bien en el marco de la actividad que desarrollan, excepcionando la aplicación de normas de Derecho Público en materia de personal, gestión de servicios, contratación, etc., tendencia que ha sido denominada en la doctrina como huida del Derecho Administrativo".

274 Segons les dades que ha fet públiques la Moncloa, el Govern té la intenció de crear una "nueva sociedad estatal que será la empresa gestora de los aeropuertos del Estado. El 100 por 100 del capital social pertenecerá a AENA y esta nueva empresa asumirá la gestión de los aeropuertos y dará cabida al capital privado, en un porcentaje de alrededor del 30 por 100" (www.moncloa.es, consultada el 20 d'agost de 2008).

nyols per part d'AENA comença a tenir algunes excepcions significatives, ja que el Ministeri de Foment ha autoritzat la construcció de tres aeroports nous de titularitat no estatal.

En tot cas, no està de més recordar que el reconeixement de l'existència d'aeroports de titularitat pública distinta de la de l'Estat no constitueix cap novetat, ja que prové dels articles 43 i 44 de la Llei de navegació aèria. Aquests preceptes, en la seva redacció original, estableixen, respectivament, que: *“Las Corporaciones locales podrán construir o participar en la construcción de los aeropuertos públicos, sometándose a las condiciones que previamente fije el Ministerio del Aire. En su caso, podrán conservar la propiedad de los mismos y participar en los resultados de su explotación en la forma que reglamentariamente se establezca”*; i que *“Sólo podrá autorizarse a Corporaciones, Entidades o particulares que tengan la nacionalidad española la instalación de aeropuertos o aeródromos privados, que habrán de reunir los requisitos que previamente determine, en cada caso, el Ministerio del Aire. (...)”*.

Amb la modificació introduïda per l'article 100 de la Llei 53/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social en l'article 43 LNA, es reconeix explícitament, també als particulars, la possibilitat de mantenir la titularitat i la gestió dels aeroports construïts per iniciativa privada. En concret, en la seva nova redacció, aquest precepte disposa que *“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”*.²⁷⁵

En aplicació d'aquests preceptes s'ha portat a terme la construcció d'un aeroport de titularitat d'una corporació local, un aeroport de titularitat autonòmica i un aeroport privat. Es tracta dels aeroports de Castelló, de titularitat de la Diputació

275 Una consideració crítica sobre aquest precepte es pot veure a F. Alonso Colomer, “Capítulo 15. Una última reflexión sobre la vocación y la incidencia de la nueva Ley”, a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Comentarios a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, p. 473 i 474.

Provincial de Castelló;²⁷⁶ de Múrcia, de titularitat autonòmica;²⁷⁷ i de Ciudad Real, de titularitat privada.²⁷⁸

Pel que fa a l'aeroport privat de Ciudad Real, pot destacar-se que l'entitat privada promotora, l'entitat Ciudad Real Aeropuertos, Sociedad Limitada, està integrada, al seu torn, per diverses entitats mercantils. En una d'aquestes entitats mercantils hi participen també la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació i la Diputació Provincial.

El paper de la iniciativa privada en la transformació d'un aeròdrom a la categoria d'aeroport, com en el cas de l'aeroport de Logronyo, també pot acabar introduint modificacions destacables en el caràcter monolític de la gestió dels aeroports espanyols. No es poden descartar en un futur l'aparició de noves iniciatives semblants que ens permetin parlar d'un model paral·lel a la gestió d'AENA integrat per diversos aeroports de titularitat i gestió privada.

No obstant això, aquesta incipient diversificació relativa a la titularitat dels aeroports espanyols no ve acompanyada, com hauria de ser, d'una transformació radical del règim jurídic de les infraestructures aeroportuàries. Els tres nous aeroports han estat declarats d'interès general i han entrat, per tant, en l'òrbita de les competències estatals en matèria d'aeroports, i seran gestionats, principalment, per AENA, que reté totes les funcions públiques relacionades amb una noció àmplia de gestió.

Més en concret, en l'Ordre del Ministeri de Foment de 5 de maig de 2006, per la qual s'autoritza la construcció de l'aeroport de Ciudad Real, es procedeix a: *"Declarar al aeropuerto de Ciudad Real como aeropuerto de interés general por concurrir las condiciones establecidas en los números 1 y 2 del artículo 1 del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, a los exclusivos efectos de reservar al Estado la gestión directa de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios estatales enumerados en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 2 del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, que serán prestados, en todo*

276 Ordre FOM/509/2002, de 22 de febrer, que autoritza la construcció de l'aeroport de Castelló, el declara d'interès general de l'Estat i determina la forma de gestió del seus serveis.

277 Ordre FOM/1252/2003, de 21 de maig, que autoritza la construcció de l'aeroport de la Regió de Múrcia, el declara d'interès general de l'Estat i determina la forma de gestió del seus serveis.

278 Ordre FOM/1510/2006, de 5 de maig, que autoritza la construcció de l'aeroport de Ciudad Real, el declara d'interès general de l'Estat i determina la forma de gestió del seus serveis, autoritza a la societat CR Aeropuertos, SL, la construcció de l'aeroport de Ciudad Real.

caso, por la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de organismos o entidades públicas dependientes de ella". Així mateix, s'estableix que: *"La sociedad CR Aeropuertos, SL, acordará con la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea las condiciones de provisión y pago de estos servicios, en función de las necesidades del aeropuerto, para que éste pueda iniciar sus actividades"*. La remissió a la desfasada normativa de qualificació dels aeroports d'interès general i de classificació dels serveis que es presten en un aeroport té, doncs, com a conseqüència un protagonisme desproporcionat d'AENA, que és més contundent encara quan s'observa el règim d'ordenació d'aquests aeroports nous. En concret, ja han estat aprovats els plans directors dels tres aeroports nous, sense que s'observi cap diferència substancial, ni en el seu contingut ni en la seva tramitació, amb els aprovats per als aeroports de domini públic.²⁷⁹

La principal diferència entre els tres aeroports nous i els aeroports de titularitat estatal radica en què les entitats, públiques i privades, titulars d'aquestes noves infraestructures aeroportuàries tenen reconeguda la possibilitat d'administrar i explotar els serveis no pròpiament aeronàutics –els serveis d'assistència en terra– i les activitats comercials. En aquest sentit, per exemple, en l'apartat tercer de l'Ordre del Ministeri de Foment de 5 de maig de 2006, per la qual s'autoritza la construcció de l'aeroport de Ciudad Real, s'estableix que: *"Corresponde a la sociedad CR Aeropuertos, SL, la titularidad del aeropuerto de Ciudad Real y la gestión de la prestación de los servicios a que se refieren los apartados 4 y 5 del artículo 2 del Real Decreto 2858/1981, que se autoricen al acordarse la apertura del aeropuerto al tráfico civil, o con posterioridad a petición de la interesada, en los modos y bajo el régimen que en cada momento establezca la legislación vigente"*.

El buit legal existent en l'actualitat sobre les obligacions i responsabilitats concretes de les entitats privades gestores dels aeroports deixa sense contingut la remissió final d'aquest apartat a allò que *"en cada moment estableixi la legislació vigent"*. D'aquesta manera, la primera experiència de propietat i gestió privada d'unes infraestructures aeroportuàries s'està desenvolupant en un preocupant marc d'incertesa jurídica que té importants repercussions en la seguretat jurídica i en la confiança dels inversors.

²⁷⁹ Vegeu les ordres del Ministeri de Foment de 29 març de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de la Regió de Múrcia; de 12 de juliol de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Ciudad Real; i de 13 de juliol de 2006, per la qual s'aprova el Pla director de l'aeroport de Castelló.

3. Les particularitats de la privatització a Espanya: el domini públic com a límit a la privatització (remissió)

El règim jurídic bàsic de totes les infraestructures aeroportuàries de titularitat estatal, com a béns de domini públic, es caracteritza pel seu caràcter inalienable, imprescriptible i inembargable. Això implica que, amb independència de quina sigui l'entitat encarregada de gestionar els aeroports, la titularitat d'aquest béns es manté sempre en mans dels poders públics i, en aquest cas, de l'Estat. El titular d'un bé de domini públic, a diferència del titular d'una propietat privada, no pot disposar lliurement d'aquest bé i prendre la decisió de transmetre'n la titularitat. Expressat en altres termes, el domini públic representa una clara limitació a la privatització material total de les infraestructures aeroportuàries.

Partint d'aquesta indiscutible dada, es planteja una qüestió molt rellevant a l'efecte d'afrontar els reptes que planteja en l'actualitat la gestió aeroportuària. La naturalesa demanial dels aeroports suposa també un límit a la privatització de l'entitat gestora d'aquestes infraestructures? És possible que una societat mercantil assumeixi la gestió dels aeroports de titularitat estatal? Aquestes preguntes no tenen fàcil resposta. La resposta depèn, evidentment, de quines siguin les funcions i els serveis concrets que quedin en mans de l'entitat gestora dels aeroports; però en igual o major mesura depèn també de quina sigui la concepció del domini públic que es vulgui mantenir.

En la consideració més tradicional –a finals del segle XIX i fins ben entrat el segle XX–, s'havia defensat que el caràcter de *res extra commercium* que tenien els béns de domini públic comportava que no poguessin ser, en cap cas, objecte d'exploatació econòmica. I s'havia defensat també que el manteniment de la integritat física dels béns de domini públic depenia de la seva integritat jurídica –i, per tant, del manteniment del bé en mans del seu titular, sense que fos imaginable cap mena de transmissió de la titularitat ni de la gestió–.

Aquestes consideracions estaven especialment pensades per als béns que originàriament integraven aquesta categoria i que eren, en concret, els béns que formen part del denominat *domini públic natural*.²⁸⁰

280 En aquest sentit, vegeu M. M. Darnaculleta Gardella, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*, op. cit.

S'han produït moltes transformacions tant en la relació de béns integrants del domini públic –derivada de la consolidació del denominat *domini públic artificial*, del qual formen part totes les grans infraestructures que fins fa pocs anys estaven vinculades als serveis públics– com en el règim jurídic concret d'aquests béns. Avui les infraestructures públiques són objecte d'explotació econòmica amb tota normalitat i la figura de l'adscripció permet que entitats diferents del titular del demani –les comunitats autònomes, en el cas del domini públic estatal, i les entitats instrumentals– puguin encarregar-se'n de la gestió. Del que no semblava haver dubtes fins ara és de la necessària naturalesa pública de l'entitat gestora dels béns de domini públic, degut a les prerrogatives que comporta l'adscripció d'un bé demanial.

En tot cas, totes les transformacions que s'han anat introduint en el règim del domini públic són d'unes dimensions tals que s'ha desnaturalitzat completament el caràcter originari de la institució demanial. Tant és així que, ja fa uns quants anys, la millor doctrina va dictar la sentència de mort del domini públic, preveient que aquesta institució tenia els dies comptats.²⁸¹ Lluny de complir-se aquests pronòstics, el domini públic sembla gaudir de bona salut i segueix imposant les seves exorbitàncies en el règim jurídic de les infraestructures públiques. Un règim jurídic que, pel que fa als objectius d'aquest treball, ofereix una resistència especial enfront de les tendències de descentralització i de privatització dels aeroports.

No obstant això, des d'un punt de vista teòric, cada vegada resulta més difícil defensar el règim jurídic demanial de les infraestructures, amb més raó quan s'han despublificar els serveis públics que justificaven aquesta naturalesa especial. Aquest problema es presenta amb una agudeses particular en el cas dels aeroports, ja que no hi ha cap norma jurídica que els declari pròpiament com a béns de domini públic.

En aquest punt, sembla especialment important cercar els elements que permetin mantenir el caràcter demanial de les infraestructures aeroportuàries, ja

281 S'ha fet cèlebre, per la seva important dosi de sentit comú, el pronòstic del professor A. Nieto García, *Los bienes comunales*, Edersa, Madrid, 1964, p. 3: *"la teoría del dominio público sería una categoría lógica que la doctrina importaría de Francia y el Código Civil adoptaría luego a su modo, para terminar introduciendo una confusión que cada día se agrava más y a la que es urgente poner fin, aunque para ello sea preciso abandonar la teoría del dominio público, cuyos días –no es difícil predecirlo, aunque cause a algunos cierto escándalo– están contados"*.

que aquesta naturalesa pública garanteix la responsabilitat última dels poders públics en la posada a disposició i el manteniment dels aeroports. Aquest posicionament, però, ha de ser conseqüent amb les limitacions que, com s'ha dit, imposa el règim demanial a les demandes de privatització. Tot plegat és prou complex perquè es dediqui un capítol sencer a aquestes reflexions.

5.

**EL DOMINI PÚBLIC COM A LÍMIT A LA
DESCENTRALITZACIÓ I A LA PRIVATITZACIÓ
DE LES INFRAESTRUCTURES
AEROPORTUÀRIES ESPANYOLES**

1. La naturalesa jurídica demanial dels aeroports

L'afirmació generalitzada sobre el caràcter demanial dels aeroports, que s'ha acceptat fins ara de forma acrítica, contrasta amb la inexistència d'una previsió legal que declari les infraestructures aeroportuàries com a béns de domini públic. Aquesta omisió resulta encara més significativa si es contrasta amb la declaració expressa de demanialitat d'altres infraestructures, com ara les vies ferroviàries, les carreteres o els ports.

Tenint en compte que el primer vol d'una aeronau a Espanya va tenir lloc el 1909, a Paterna (València), no pot sorprendre que ni la Llei general d'obres públiques de 1877 ni el Codi Civil de 1889 incloguessin cap referència als aeroports. Les primeres lleis reguladores del domini públic, malgrat contenir una relació bastant completa dels béns demanials, no podien prendre en consideració uns béns que, com a tals, no existien en aquell moment. Ara bé, el que no s'explica és la falta de concreció de la naturalesa jurídica dels recintes aeroportuaris en la legislació reguladora dels aeroports. Aquesta concreció, que no es troba ni en la Llei d'aeroports de 1940 ni en la Llei de navegació aèria de 1960, contrasta, com ja s'ha destacat, amb les declaracions expresses sobre el caràcter demanial de les infraestructures de transport terrestre i marítim.

En tot cas, malgrat aquesta peculiar situació jurídica, la doctrina sosté de forma contundent que *"el caràcter demanial de las dependencias aeroportuarias es indubitado"* i que *"lo evidente de esta caracterización jurídica determina que sea reconocida sin dificultades por la jurisprudencia y dada por supuesto por la normativa dictada en las últimas fechas"*.²⁸²

1. El caràcter implícit de l'estatut demanial dels aeroports

Entre la normativa que *"dóna per descomptat"* el caràcter demanial dels aeroports destaca, sens dubte, el Reial decret 905/1991, de 14 de juny, pel qual s'estableix l'estatut d'AENA. Aquesta norma, sense que existís cap declaració legal prèvia del caràcter demanial dels aeroports, atribueix a l'entitat Aeroports Espanyols i Navegació Aèria i, en concret, al seu Consell d'Administració, la facultat

282 J. R. Fernández Torres, "El régimen jurídico de los aeropuertos", *op. cit.*, p. 800.

tat d'atorgar les concessions i autoritzacions per a la utilització del domini públic aeroportuari.²⁸³

Més destacable encara és que aquest mateix reglament, en establir el règim patrimonial d'AENA, es refereix, en l'article 34, a l'adscripció, en favor d'aquest ens, de la *"totalidad de los bienes de dominio público afectos al Organismo autónomo Aeropuertos Nacionales, y los afectos al Ministerio de Obras Públicas y Transporte en cuanto a los recintos aeroportuarios e infraestructuras de navegación aérea, conservando su citada naturaleza de dominio público"*.

Les referències normatives a la naturalesa demanial dels aeroports, que completen el desestructurat règim del domini públic aeroportuari, es troben també en altres normes aprovades més recentment. Així, entre d'altres, poden citar-se: la Llei 48/1998, de 30 de desembre, que regula els procediments de contractació en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i les telecomunicacions, i que estableix en la disposició addicional quarta el procediment de desafectació dels béns de domini públic aeroportuari; el RD 2591/1998, de 4 de desembre, d'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, que ofereix alguns criteris que permeten, encara que sigui indirectament, conèixer la delimitació del domini públic aeroportuari i regula també el règim jurídic de les obres realitzades en aquest (article 10); i la Llei 25/1998, de 13 de juliol, de prestacions patrimonials de caràcter públic, que dedica els articles 4 a 11 a la regulació de la *"taxa per prestació de serveis i utilització del domini públic aeroportuari"*.

En tot cas, no és fins a l'aprovació de la vigent Llei 32/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques, que trobem un reconeixement explícit de la naturalesa i de la titularitat estatal del domini públic aeroportuari. Aquest reconeixement es troba en la disposició final quarta de la norma esmentada, que inclou els aeroports en la relació de béns de domini públic de titularitat estatal. Significativament, no obstant això, el reconeixement de la titularitat estatal del domini públic aeroportuari ve acompanyat d'una limitació explícita a l'extensió de les competències de l'Administració de l'Estat derivades d'aquesta titularitat. Aquesta és, al meu entendre, la interpretació que ha de donar-se a la redacció de la disposició que es transcriu a continuació: *"Los departamentos ministeriales y organismos públicos a*

283 En concret, l'article 156 de la Llei 13/1996, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 1997, que modifica parcialment l'estatut d'AENA, estableix que correspon a aquesta entitat l'atorgament de les concessions i autoritzacions del domini públic aeroportuari per al desenvolupament d'activitats industrials, comercials o de servei públic.

los que corresponda la gestión y administración del dominio público estatal de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, montes, aguas, minas, zona marítimo-terrestre, dominio público radioeléctrico y demás propiedades administrativas especiales, ejercerán las competencias establecidas en su legislación específica”.

2. Les infraestructures aeroportuàries com a béns de domini públic artificial

Les infraestructures aeroportuàries són béns de domini públic i, en concret, formen part del denominat *domini públic artificial*. El domini públic artificial està format per un conjunt de béns demaniaus que han sorgit com a conseqüència de les modificacions introduïdes per l'home en l'estructura i composició de la naturalesa –d'aquí l'adjectiu *artificial*, enfront dels recursos naturals que integren el domini públic *natural*–. Es tracta de béns resultants de la realització per part dels poders públics d'una obra pública, en la qual la mà de l'home ha estat determinant per a la seva creació. Aquests béns tenen com a denominador comú la virtualitat de salvar els obstacles naturals que separen punts geogràficament desunits, amb la finalitat de possibilitar-ne la comunicació. Han estat l'element material necessari per a la prestació dels serveis públics i integren la xarxa d'infraestructures que travessa i comunica el territori, amb la seva particular empremta de ferro, ciment i asfalt.

En ple desenvolupament de la civilització industrial i, en concret, des de finals del segle XIX i fins a ben entrat el segle XX, l'Estat es va veure involucrat en la necessitat de participar activament en la construcció de vies de comunicació i infraestructures de serveis. La intervenció estatal en aquest procés es va justificar en molts casos en la titularitat dels béns sobre els quals havien de recaure les obres, qualificades, per això, com a obres públiques. En qualsevol cas, el resultat d'una obra pública va donar lloc a nous béns de domini públic artificial, que es van afectar, al seu torn, a un ús públic o a un servei públic.

L'origen de la legislació i el desenvolupament dels més destacats béns de domini públic artificial es troba en la Llei general d'obres públiques de 13 d'abril de 1877. Aquesta llei es caracteritza, a més, per trencar amb el concepte restringit de domini públic, limitat a les coses destinades a l'ús comú, que es trobava en la definició d'aquesta categoria continguda en la Llei d'aigües de 1866.²⁸⁴ I això perquè la Llei

284 La seva exposició de motius és explícita en aquest sentit: *“Por dominio público de la Nación entiende el que a ésta compete sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza*

d'obres públiques de 1877 va vincular la noció de domini públic no solament a les obres públiques destinades a l'ús públic o general, sinó també a les destinades als serveis de l'Estat.²⁸⁵

A partir d'aquest moment, domini públic, obra pública i servei públic es convertiran en tècniques de suport mutu per justificar la intervenció de l'Estat en els sectors d'activitat més variats.²⁸⁶ Sobre la base d'aquests tres conceptes, l'Administració va poder intervenir decididament en el procés de construcció d'infraestructures i en la seva posterior explotació.

L'operació jurídica va ser similar en la majoria dels casos. La intervenció de l'Administració en les obres es justificava en la incidència d'aquestes sobre béns de domini públic –concessió d'obra en domini públic– o en la invocació de l'interès general –concessió d'obra pública–. Al bé resultant de l'obra pública se li atribuïa naturalesa demanial –domini públic artificial–. I la destinació de l'obra podia ser l'“ús i aprofitament general” o els “serveis que es troben a càrrec de l'Estat, de les províncies i dels pobles”.²⁸⁷

La caracterització posterior del domini públic a través de la destinació d'un bé a algun servei públic –prescindint ja de la noció d'obra pública– que té lloc amb l'aprovació del Codi Civil, constitueix una mostra de la *vis atractiva* que posseeix aquest concepte i és, al seu torn, la causa de la inclusió de tot tipus de béns en el demani. D'altra banda, l'expansió i la consolidació de la noció de servei públic van fer possible el que s'ha qualificat com una relació simbiòtica o d'influència recíproca entre aquesta institució i l'obra pública i el domini públic.²⁸⁸ Si aquests havien

o por el objeto a que se hallan destinadas; tales son, por ejemplo, las playas, caminos, muelles y puertos públicos; su carácter principal es ser inajenable e imprescriptible. Y por dominio particular del Estado entiende el que a éste compete sobre aquellas cosas destinadas a su servicio, o sea a la satisfacción de sus necesidades colectivas y no al uso común, cosas de las que dispone como los particulares que constituyen su patrimonio; tales son, entre otras muchas, los montes, minas, arsenales, fortalezas y edificios militares”.

285 Segons l'article 1 d'aquesta Llei: “se entienden por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallan a cargo del Estado, las provincias y los pueblos”. Sobre la rellevància d'aquest precepte en l'ampliació dels béns demaniais, vegeu, entre d'altres: A. Gallego Anabitarte, “El Derecho de aguas en la Historia y ante el Derecho comparado”, a A. Gallego Anabitarte, A. Menéndez Rexach y J. M. Díaz Lema, *El Derecho de Aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1986, p. 353; i J. V. González García, *La titularidad de los bienes de dominio público*, op. cit., p. 33.

286 Així ho va posar de manifest en el seu moment J. L. Villar Palasí, *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 161.

287 Article 1 de la Llei d'obres públiques de 1877.

288 A. González Sanfiel, *Un nuevo régimen de las infraestructuras...*, op. cit., p. 166.

estat tradicionalment el “*punt de partida*” per a la prestació dels serveis públics,²⁸⁹ l’expansió dels serveis públics va justificar la multiplicació d’obres públiques i la integració de nous béns en el domini públic artificial.²⁹⁰

Quan els avenços tecnològics van possibilitar la prestació del servei públic de transport aeri, les institucions del domini i el servei públic es trobaven ja plenament consolidades. La construcció de les infraestructures aeroportuàries va comportar la integració immediata d’aquestes infraestructures en el domini públic, com a conseqüència de la *publicació* de l’activitat a la qual havien de servir. És a dir, va ser, en aquest cas, la consideració del transport aeri com un servei públic el que justificava principalment el caràcter demanial del bé.

El problema que planteja avui dia el domini públic aeroportuari, en paral·lel al que succeeix amb moltes altres infraestructures que han sofert una evolució similar, és la capacitat de resistència de la institució demanial enfront de la privatització dels serveis als quals serveix de suport.²⁹¹

Aquesta resistència podria veure’s fàcilment vençuda, per exemple, si es manté una concepció restrictiva de les finalitats que justifiquen l’afectació en el cas dels béns de domini públic artificial.²⁹² També podria posar-se de manifest la menor importància que tenen en el demani artificial les normes destinades a la protecció del bé enfront del desenvolupament de les institucions que permeten la seva gestió i explotació econòmica –apropant, per tant, el règim d’aquests béns als de caràcter patrimonial–.²⁹³

En la mateixa línia de relativització de la importància de la consideració dels aeroports com a béns de domini públic, podria destacar-se que una part molt rellevant

289 Així ho exposa J. M. de la Cuétara Martínez, en el pròleg del llibre de F. J. Villar Rojas, *Privatización de servicios públicos*, op. cit., p. 19.

290 R. Galán Vioque, *Obras públicas de interés general*, op. cit., p. 21.

291 G. Ariño Ortiz, *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 1993, i F. J. Villar Rojas, *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.

292 Sens perjudici de tractar més endavant aquest aspecte, es pot avançar ja que la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques sembla haver tancat el pas a l’afectació dels béns integrants del demani artificial a finalitats diferents que l’ús o el servei públic. Aquesta regla només pot ser excepció, segons disposa l’article 5 de la norma esmentada, si l’afectació es produeix per llei. Aquesta interpretació de la norma sembla consolidar la doctrina del Tribunal Constitucional segons la qual l’afectació dels béns al domini públic natural, en canvi, no es troba limitada a les nocions d’ús o servei públic, sinó que pot satisfer qualssevol altres finalitats constitucionalment legítimes (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 14)

293 Sobre aquests aspectes podeu veure les interessants reflexions de J. V. González García, *La titularidad de los bienes...*, op. cit., p. 70 i ss.

del règim jurídic-públic de les infraestructures necessàries per a la prestació dels serveis de transport aeri ve donada per elements aliens al seu caràcter demanial. Això és predicable d'aspectes tan rellevants com els relatius a la seguretat dels aeroports i a la regulació de l'impacte territorial i ambiental d'aquestes infraestructures.

Totes aquestes consideracions, i d'altres que s'hi podrien afegir, que tenen a veure amb la necessitat de flexibilitzar el règim de les infraestructures per donar entrada als inversors privats, en el finançament o en la gestió, han portat a algun sector doctrinal a defensar la necessitat de despublificar –desafectar, en sentit tècnic– els béns de domini públic artificial.²⁹⁴

De totes maneres, encara que tècnicament s'hagin liberalitzat els serveis públics vinculats a les infraestructures, el cert és que el manteniment de la integritat física de les infraestructures, i la seva disponibilitat en condicions òptimes i amb igualtat d'accés, és avui tan necessària com abans de l'esmentada liberalització. I també sembla indiscutible que la garantia última de protecció i manteniment de les infraestructures és encara una funció pública.

3. L'afectació de les infraestructures aeroportuàries al domini públic

Si es té en compte, per una banda, la falta d'una declaració expressa del caràcter demanial dels aeroports en la seva legislació de capçalera i, per altra banda, el terreny d'inseguretat jurídica en què semblen immersos tots els béns de domini públic artificial vinculats a serveis públics liberalitzats, s'entén que resulti necessari justificar la naturalesa demanial de les infraestructures aeroportuàries. I aquesta justificació només es pot trobar en l'element determinant de la demanialitat: l'afectació.

L'accés dels aeroports a la condició de béns de domini públic solament va poder tenir lloc mitjançant l'afectació. L'afectació és la manifestació d'una potestat pública a través de la qual es vincula un bé a una de les finalitats, destinacions o utilitats que, segons la llei, determinen la seva entrada en el règim jurídic del domini públic.²⁹⁵ Per aquest motiu, es considera l'afectació, o element teleològic

294 En aquest sentit, J. L. Villar Ezcurra, "Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos, a Ariño & Almoguera, Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, op. cit., p. 81.

295 Sobre aquest tema, vegeu M. M. Darnaculleta i Gardella, "Afectación, desafectación...", op. cit.

del domini públic, com l'element central, nuclear i més important d'aquesta institució. Aquest element pot ser considerat, però, des de diverses perspectives.

En primer lloc, l'afectació és, com s'ha dit, l'element decisiu per qualificar un bé com a pertanyent al domini públic. Els béns de titularitat pública que no resultin afectats a un ús o un servei públic tenen la consideració de béns patrimonials. Així ho estableix clarament la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques (en endavant, LPAP), quan preveu, d'una banda, que *"por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales"* (art. 4), i, d'altra banda, que *"son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales"* (art. 5). De forma més contundent, si això és possible, l'article 65 de la mateixa llei estableix que *"la afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público, y su consiguiente integración en el dominio público"*.

En segon lloc, l'afectació implica la vinculació d'un bé a una determinada destinació pública. L'estret lligam amb la idea de finalitat o destinació explica que l'afectació sigui coneguda com l'element teleològic del domini públic. L'anàlisi d'aquest element planteja la qüestió de quines poden ser les finalitats o destinacions que justifiquen l'entrada d'un bé en el domini públic. Per a això, és necessari, d'una banda, conèixer les causes d'afectació previstes legalment i, d'altra banda, qüestionar-se sobre l'existència de límits a l'afectació.

En tercer lloc, l'afectació constitueix una declaració de poder o l'exercici d'una potestat pública que determina la inclusió d'un bé o d'un grup homogeni de béns en el domini públic. En funció del subjecte i de la forma d'exercici d'aquesta potestat, és possible parlar de diferents categories d'afectació: afectació per llei, afectació expressa, afectació tàcita i afectació presumpta.

3.1. La finalitat determinant de l'afectació: servei o ús públic

La legislació reguladora del patrimoni i dels béns de les diverses administracions públiques considera que són béns de domini públic aquells destinats a un ús públic o a un servei públic. La destinació d'un bé a un ús públic comporta la utilització oberta, lliure, gratuïta i de forma igualitària per part de tots els ciutadans. Per posar alguns exemples, són béns demaniales per la seva destinació a un ús públic,

els recursos naturals integrants del domini públic natural, com són les aigües i les costes, i les obres públiques d'aprofitament o utilització general, com ara els camins, carrers, carreteres i autopistes, les places, els passeigs o els parcs.

La destinació a un servei públic és la pròpia d'aquells béns de l'Administració que, malgrat no ser béns d'ús comú, es caracteritzen per la consideració com a elements essencials per a la prestació d'un servei públic. A més de les infraestructures que serveixen de base a la prestació dels serveis públics tradicionals –les obres de sanejament i clavegueram, les canalitzacions d'aigua, gas i electricitat, les línies de ferrocarril o els ports–, també els immobles de titularitat pública en els quals s'allotgin serveis, oficines o dependències de l'Administració General de l'Estat, dels seus organismes autònoms o dels òrgans constitucionals de l'Estat gaudeixen d'aquesta condició (art. 5.3 LPAP).

En principi, doncs, sembla que els aeroports haurien de considerar-se béns de domini públic per la seva afectació a un servei públic. La doctrina, no obstant això, no és clara en aquest aspecte. Per a alguns autors els aeroports són béns de domini públic *“per la seva destinació a l'ús públic”*,²⁹⁶ mentre que per a d'altres aquesta naturalesa deriva de l'afectació *“a l'ús i servei públic”*.²⁹⁷ Amb major imprecisió encara s'afirma el caràcter demanial dels aeroports pel fet de trobar-se les instal·lacions aeroportuàries *“nítidament destinades a una destinació pública”*.²⁹⁸ La jurisprudència es basa, així mateix, conjuntament, en els criteris de l'ús i del servei públic per sostenir que els aeroports són béns de domini públic. Així, entre moltes altres, en la STS de 21 de juliol de 2001, pot llegir-se que: *“(...) és indiscutible que les obres d'ampliació i condicionament d'un aeroport tenen per això la naturalesa de domini públic, la titularitat del qual correspon a l'Estat, si bé aquest els afecta a la realització d'un servei públic, la gestió del qual correspon a AENA. A igual conclusió s'arriba per aplicació de l'article 339 del Codi Civil que disposa que «són béns de domini públic els destinats a l'ús públic (...)», entre els quals es troben, sens dubte, els aeroports destinats al servei públic de transport aeri”*.

296 F. Delgado Piqueras, “Infraestructuras del transporte y las comunicaciones”, a M. Sánchez Morón (dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 246.

297 J. R. Fernández Torres, “El régimen jurídico...”, *op. cit.*, p. 800. La mateixa imprecisió es troba a J. L. Palma Fernández, “Régimen jurídico de los aeropuertos”, *op. cit.*, p. 772, que sosté que els aeroports són béns de domini públic tant si s'opta pel criteri de l'ús públic com si s'opta pel criteri del servei públic.

298 R. Terol Gómez, veu “Aeropuertos”, a S. Muñoz Machado, *Diccionario de Derecho Administrativo*, tom I, A-G, Lustel, Madrid, 2005, p. 165.

És clarament remarcable, doncs, la falta de precisió amb la qual s'utilitzen les locucions relatives a l'ús públic i al servei públic, com si no tingués major transcendència la seva distinció.

Aquesta imprecisió no es produeix només en el cas dels aeroports. Un exemple clàssic i paradigmàtic de la confusió que presideix l'ordenament positiu ens l'oferia la legislació de carreteres, com va posar en relleu en el seu moment Rafael Gómez-Ferrer Morant.²⁹⁹

En realitat, aquesta imprecisió té l'origen en la desmesurada ampliació dels criteris d'afectació derivada de l'article 339 del Codi Civil, unida al caràcter expansiu del domini públic vinculat a la noció de servei públic. L'article 339 del Codi Civil considera que són béns de domini públic els destinats a un ús públic i a la prestació d'un servei públic, però també aquells la destinació dels quals es vincula al foment de la riquesa nacional o a les necessitats de defensa del territori.

Aquesta diversitat i heterogeneïtat de les causes d'afectació ha estat valorada de manera diversa per part de la doctrina. Alguns autors han considerat que l'extensió que permet el nostre ordenament, en relació als béns que poden formar part del domini públic, és perjudicial per a la institució demanial, en la mesura que priva de substantivitat aquesta categoria jurídica.³⁰⁰ Altres autors, per contra, han valorat positivament aquesta extensió i han intentat buscar un criteri capaç d'aglutinar en un sol concepte les diverses finalitats que el Codi Civil considera determinants de la demanialitat.³⁰¹ És així com s'ha considerat que la finalitat determinant del caràcter demanial d'un bé ve constituïda per la seva destinació a una funció administrativa. Això és, segons aquestes aportacions doctrinals, la idea de funció pública no solament és el factor de connexió entre els usos i destinacions previstes en el Codi Civil per als béns de domini públic, sinó que s'erigeix com el criteri determinant de l'afectació.

El raonament exposat, segons el qual, una vegada construïda una obra pública, la destinació a qualsevol funció administrativa comporta l'adscripció al règim exorbitant del domini públic, explica probablement la falta de precisió sobre la desti-

299 R. Gómez-Ferrer Morant, "En torno a la Ley de Autopistas de Peaje", *Revista de Administración Pública*, núm. 68, 1962, p. 330-333.

300 Vegeu el clàssic estudi d'E. García de Enterría, *Dos estudios sobre la usucapión en el Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974.

301 Vegeu, per tots, A. Sánchez Blanco, *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1979.

nació determinant de l'afectació de les infraestructures aeroportuàries. No obstant això, conèixer les raons per les quals s'ha mantingut històricament un elevat grau d'indeterminació conceptual respecte una institució no ha de ser sinònim de perpetuar aquesta situació en el temps. Menys encara quan la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques sembla haver tancat el pas a l'afectació dels béns integrants en el domini públic artificial a finalitats diferents que l'ús o el servei públic. Aquesta regla només pot ser excepcionada, segons es dedueix de l'article 5 de la norma esmentada, si l'afectació es produeix per llei,³⁰² que no és, precisament, el cas dels aeroports.

En tot cas, qualificar als aeroports com a béns de domini públic per la seva destinació, de manera indistinta, a un ús o a un servei públic, no resultava excessivament problemàtic quan el transport aeri tenia, sens dubte, la consideració de servei públic. No obstant això, avui, en un moment en el qual aquest servei ha estat objecte de liberalització, la qüestió no resulta en absolut supèrflua. Si es considerés que el servei públic era l'element determinant de la demanialitat, caldria preguntar-se si s'ha de produir també la desafectació del bé per la pèrdua del caràcter de servei públic en sentit estricte; o si, pel contrari, ha de mantenir-se l'afectació per la vinculació de les infraestructures a les necessitats del transport aeri que, malgrat la liberalització, segueix tenint la consideració d'un servei essencial per a la comunitat. Tot i les dificultats dogmàtiques exposades, crec necessari defensar i mantenir el caràcter demanial dels aeroports. En una línia similar sembla pronunciar-se Roberto Galán Vioque quan, després d'afirmar que *"parece claro que los bienes que antes se encontraban afectos a un servicio público, dejan de ser demaniales al desaparecer la publicatio de la actividad económica"*, afegeix a continuació *"(...) pero no desaparece la necesidad de la sociedad de disponer de tales infraestructuras o la obligación del Estado de garantizar la continuidad del servicio"*.³⁰³

3.2. Les formes d'afectació: expropiació i obra pública

Estretament relacionada amb la destinació dels béns de domini públic es troba la potestat de decidir aquesta destinació, que ens remet, al seu torn, a les diverses categories o formes d'afectació.

302 Segons l'article 5.1 LPAP: *"Son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley les otorgue expresamente el carácter de demaniales"*.

303 R. Galán Vioque, *Obras públicas de interés general*, op. cit., p. 47.

En aquest punt, es pot establir una primera distinció entre els béns afectats de forma genèrica al domini públic en virtut d'una llei o de la Constitució i els béns que resulten afectats de forma singular per qualsevol altre mitjà. Els primers béns, aquells que poden ser definits per les seves característiques homogènies pel fet de constituir una espècie o gènere, són els recursos naturals que integren el denominat domini públic natural, mentre que els segons, aquells que han de ser afectats de forma singular, formen part del domini públic artificial.

Els béns integrants del domini públic artificial entren a formar part d'aquesta categoria a través d'un acte administratiu, exprés o presumpte, o a través de determinades situacions de fet. La forma normal d'afectació per a aquest tipus de béns seria la denominada *afectació expressa*, que té lloc mitjançant un acte administratiu adoptat per l'òrgan competent. En aquest acte, segons disposa l'article 66 LPAP, *"se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración, defensa y conservación"*. Però també és molt habitual l'*afectació implícita*, també denominada per alguns autors *afectació tàcita*, que té lloc com a conseqüència de l'aprovació d'un acte administratiu diferent de l'afectació formal, però que pressuposa la destinació d'un bé públic a un ús o servei públic. I, finalment, els béns poden entrar en el domini públic mitjançant la denominada *afectació presumpta*, que es produeix quan, d'una determinada situació de fet, és possible deduir la destinació d'un bé a un ús o un servei públic.

Els aeroports han estat afectats al domini públic principalment mitjançant actes d'afectació tàcita o implícita, gràcies a l'articulació entre les institucions de l'expropiació forçosa i l'obra pública. És molt significativa en aquest sentit la continuïtat existent entre les primeres ordres i circulars del ministeri de l'Aire, en les quals es van dictar les normes específiques per procedir a l'expropiació de terrenys destinats a aeroports i aeròdroms, i les més recents resolucions de la Direcció General d'Aviació Civil, en les quals s'acorda l'expropiació de terrenys amb la mateixa finalitat.

Entre els supòsits d'afectació tàcita o implícita es poden incloure, segons la legislació general: a) l'adquisició de béns i drets per expropiació forçosa; en aquests casos, a tenor del que disposa l'article 24.1 LPAP *"la afectación del bien o derecho al uso general, al servicio público, o a fines y funciones de carácter público se entenderá implícita en la expropiación"*; b) l'aprovació de projectes d'obres i serveis i de programes o plans de competència de l'administració corresponent,

entre els quals s'inclouen l'aprovació, en el cas de l'Administració de l'Estat, de programes o plans d'actuació general (art. 66.2.d LPAP).

Doncs bé, en aquest cas en concret, cal tenir en compte, en primer lloc, l'article 46 de la LNA, que declara expressament que *"serán susceptibles de expropiación, de acuerdo con la legislación vigente, los bienes y derechos necesarios para el establecimiento e instalación de servicios de aeropuertos y aeródromos, así como de ayudas a la navegación aérea"*; al seu torn, l'article 6 del RD 2591/1998, de 4 de desembre, sobre l'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei, disposa que *"la aprobación de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general llevará implícita la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes de titularidad privada comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto"*; finalment, l'article 42 de l'estatut d'AENA, atribueix a aquesta entitat la condició de beneficiària de les expropiacions realitzades pel Ministeri d'Obres Públiques i Transports [llegiu, Ministeri de Foment] per al compliment de les seves finalitats.

La parca regulació sobre l'accés dels aeroports a la seva condició de béns de domini públic es tanca amb l'atribució a AENA de la iniciativa en matèria d'expropiació, en la mesura que l'article 42 del seu estatut disposa que aquesta entitat proposarà al Ministeri d'Obres Públiques i Transports l'adopció de les mesures necessàries per a la realització de les expropiacions.

Una vegada expropiats els terrenys necessaris, la construcció de les instal·lacions previstes en el pla director de cada aeroport té la consideració òbvia d'obra pública. Finalment, la destinació de les obres públiques a qualsevol dels serveis aeroportuaris i la seva consegüent integració en els elements que formen part d'un aeroport comporta, en els termes exposats amb anterioritat, l'adquisició de la condició de bé de domini públic.

4. La necessitat de revisar l'extensió del domini públic aeroportuari

La importància dels aeroports, com a infraestructures bàsiques de la comunitat, aconsella mantenir la seva consideració com a béns de domini públic, per tal de reforçar la responsabilitat dels poders públics en el seu manteniment i el seu accés i disponibilitat en condicions d'igualtat per a tots els ciutadans. El que resulta més discutible, en canvi, és que es mantingui la desproporcionada extensió actual del domini públic aeroportuari.

A causa del caràcter implícit de l'afectació dels aeroports i de la falta de precisió de la destinació concreta que comporta la seva demanialitat, tots els elements integrants dels aeroports de titularitat pública tenen la mateixa naturalesa jurídica. Expressat en altres termes, malgrat l'existència d'una gran diversitat d'elements integrants dels aeroports, amb destinacions i usos diversos i amb una desigual vinculació al servei del bon funcionament dels aeroports, tots tenen l'estatut jurídic propi dels béns de domini públic. Així, tot i que, clarament, no tenen la mateixa rellevància per a la prestació dels serveis aeroportuaris les pistes d'aterratge, que les terminals dels aeroports o que les infraestructures complementàries, tots aquests elements estan exclosos del trànsit jurídic-privat.

Aquesta extensió del caràcter demanial de tots els elements d'un aeroport ve donada pel caràcter general amb el qual es regula la declaració d'utilitat pública, dels béns de titularitat privada compresos dintre de la zona de servei de l'aeroport, segons l'article 6 del RD 2591/1998, de 4 de desembre, sobre l'ordenació dels aeroports d'interès general i la seva zona de servei.

Cal recordar, en aquest sentit, que la zona de servei inclou, d'acord amb l'article 1 del RD 2591/1998: *"las superficies necesarias para la ejecución de las actividades aeroportuarias, las destinadas a las tareas complementarias de éstas y los espacios de reserva que garantizan la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto"*. El mateix article disposa que el Ministeri de Foment haurà d'aprovar el corresponent pla director de la zona de servei, *"en el que se incluirán, además de las actividades contempladas en el artículo 39 de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto"*.

És a dir, a més de les superfícies integrants del camp de vols i de les instal·lacions o serveis destinades a assistir de manera regular al trànsit aeri, formen part també del domini públic aeroportuari les terminals de passatgers i de càrrega, amb tots els seus components, i les zones de reserva previstes per a les possibles ampliacions. Això implica, com és obvi, que estan sotmeses al règim especial del domini públic les dependències en les quals es presten serveis eminentment públics, però també tenen idèntic caràcter els elements destinats a la prestació d'activitats i serveis de caràcter industrial i comercial.

Tenint en compte la previsible ampliació de les activitats comercials i industrials, especialment dins les denominades infraestructures complementàries, degut a la importància que poden tenir per a la reactivació de l'economia dels aeroports,

caldría revisar especialment el manteniment del caràcter demanial d'aquests elements. Es tracta, com el seu nom indica, d'elements complementaris i que, a més, resulten especialment interessants per atreure possibles inversors privats. En aquest sentit, cal tenir en compte que una cosa és defensar el manteniment del caràcter demanial dels aeroports i una altra ben diferent és estendre aquest règim excepcional a zones destinades exclusivament a l'obtenció d'un rendiment econòmic.³⁰⁴

II La titularitat estatal dels aeroports com a límit a la descentralització

La consideració definitiva dels aeroports com a béns de domini públic de titularitat estatal porta a pensar que, en principi, hauria de ser l'Administració Pública estatal la responsable del manteniment, la protecció i la gestió d'aquestes infraestructures. Aquesta lectura, com a mínim, és la que s'imposaria d'una interpretació raonable de la noció de titularitat.³⁰⁵

La vinculació existent entre la relació de titularitat dels aeroports i les funcions d'administració i explotació econòmica d'aquestes infraestructures és especial-

304 En aquest punt en concret, cada vegada són més els autors que defensen la necessitat de reconduir el domini públic als límits del que és necessari, al seu concepte més estricte, en la línia del que defensa J. V. González García a *La titularidad de los bienes...*, op. cit. El problema rau, com sempre, en la determinació de quins han de ser aquests límits. En el cas dels aeroports, al meu entendre, és realment desproporcionada la inclusió en el domini públic de les zones comercials complementàries. Per a altres autors, més enllà encara, totes les zones comercials dels aeroports haurien de perdre el seu caràcter demanial. Així, per exemple, G. Ariño Ortiz, "Infraestructuras: nuevo marco legal", a Ariño & Almoguera, Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, op. cit., p. 41: "(...) no existiría inconveniente dogmático para considerar excluidas del demanio todos aquellos bienes e instalaciones ajenos al núcleo de lo que propiamente constituye la explotación de una determinada obra pública como pueden ser los establecimientos comerciales insertos o vecinos de la infraestructura. Las cafeterías, restaurantes y comercios, estaciones de servicios, parkings, hoteles o incluso edificios terminales, zonas logísticas de un puerto o aeropuerto no constituyen núcleo esencial del servicio de transporte marítimo o aéreo, aunque supongan una comodidad adicional para los usuarios".

305 Resulta irresistible seguir el fil de raonaments que es troba a la millor obra que s'ha escrit sobre la titularitat del béns de domini públic, en la qual es pot llegir que: "Si se desarrollara desde un punto de vista lógico qué supone el reconocimiento de la condición de titular de un bien de dominio público se debería llegar sin demasiada dificultad a la conclusión de que dicha situación especial lleva aparejada la atribución de una serie de poderes nuevos al titular, de los cuáles carecía con anterioridad dicho ente público": J. V. González García, *La titularidad de los bienes...*, op. cit., p. 129. Acte seguit, però, aquest autor comprova que ni la jurisprudència ni la doctrina majoritària han seguit aquest criteri.

ment clara en el dret alemany. S'ha pogut constatar que en aquest ordenament jurídic la gestió dels aeroports en sentit estricte no deriva del règim constitucional de distribució de competències, sinó de la relació de propietat de les infraestructures.³⁰⁶

En l'ordenament jurídic espanyol no és possible en absolut mantenir una concepció paral·lela. La titularitat del domini públic ha perdut la consideració tradicional com un element essencial de la demanialitat per adquirir un paper realment secundari. Aquesta pèrdua relativa de la importància de l'element subjectiu del domini públic ha vingut donada, per una banda, per la necessitat de compatibilitzar la noció de titularitat demanial amb la distribució constitucional de competències; i, per altra banda, per la dissociació entre la titularitat i la gestió que s'ha produït bàsicament en el cas del domini públic artificial.

Aquesta relativització de la noció de titularitat en el règim jurídic dels béns de domini públic fa que es pugui sostenir, sens dubte, que la titularitat estatal dels aeroports no pot ser invocada, en cap cas, com un límit ni a la descentralització territorial ni a la descentralització funcional.

1. La titularitat dels aeroports i la descentralització territorial: la neutralitat del domini públic en la distribució constitucional de competències

L'exercici de competències concurrents sobre el domini públic és una constant en la història d'aquests béns, que s'ha presentat amb especial agudesa en el cas dels béns integrants del domini públic natural. La problemàtica competencial relacionada amb aquests béns va comportar una reinterpretació del paper de la titularitat demanial, que va concloure amb la consolidació de la neutralitat del domini públic en el règim constitucional de distribució de competències. Una neutralitat que, si es porta fins a les seves últimes conseqüències, deixa buida de tot contingut funcional la noció mateixa de titularitat.

Aquesta evolució va tenir lloc amb la problemàtica competencial que es plantejava en el cas de les aigües i les costes, degut a l'existència de criteris enfrontats de gestió, derivats de l'exercici de les competències que diversos ministeris exercien sobre les activitats que tenien com a suport aquests béns de domini públic.

306 H. P. Trampler, *Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme...*, op. cit., p. 100-101; i W. Schwenk i E. Giemulla, *Handbuch...*, op. cit., p. 65.

En aquests casos, es produïa una descoordinació entre les funcions de protecció dels recursos naturals de domini públic, que assumien determinats òrgans, i la destinació principal d'aquests, que depenia d'uns altres.³⁰⁷ No obstant això, no existia un trencament formal entre la titularitat i la competència, ja que tots els Ministeris enfrontats estaven integrats en l'Administració estatal, titular d'aquests béns de domini públic.

La dissociació efectiva entre la titularitat i la competència es produeix quan el Tribunal Suprem es veu obligat a admetre la concurrència de competències municipals sobre el domini públic maritimoterrestre de titularitat estatal, pel qual es veu obligat a recórrer a la concepció del domini públic com a propietat, enfront de l'exercici de funcions derivades de la jurisdicció municipal.³⁰⁸

Els problemes de concurrència de competències sobre els béns de domini públic natural es varen accentuar definitivament, com a conseqüència del reconeixement constitucional a les comunitats autònomes de competències sobre el domini públic natural. En aquest context, se situen dos importantíssims pronunciaments del Tribunal Constitucional recaiguts sobre la Llei d'aigües (STC 227/1988) i sobre la Llei de costes (STC149/1991). En aquestes sentències, el Tribunal Constitucional, després de reconèixer que el domini públic constitueix un títol que legitima la intervenció administrativa en diversos sectors d'activitat, se situa en la difícil posició de conjugar aquesta afirmació amb l'ordre constitucional de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.³⁰⁹

307 S. Martín-Retortillo, *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966, p. 334, analitza les conseqüències negatives que suposa la concurrència competencial entre el Ministeri d'Obres Públiques i el Ministeri d'Agricultura respecte a la gestió racional dels recursos hidràulics.

308 Els diversos òrgans de l'Administració de l'Estat exerceixen la seva competència sobre la base de la titularitat estatal de les costes; els municipis, en canvi, sobre la base de la seva jurisdicció sobre el terme municipal, el qual inclou l'espai terrestre del litoral. Aquesta línia jurisprudencial, que troba la seva recolzament en els Dictàmens del Consell d'estat de 10 de maig de 1952 i de 14 de febrer de 1957, ha estat mantinguda fins a dates recents, com ho proven les STS de 19 i de 24 de juliol de 1989. Sobre aquest tema, vegeu F. Sainz Moreno, "Término municipal y dominio marítimo", *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987.

309 "Una vez instaurado el Estado de las autonomías (...) la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencias, y así como una Comunidad Autónoma no puede enajenar un bien inmueble de su exclusiva propiedad sin atenerse a las reglas estatales cuya observancia impone el artículo 148.1.18 CE (STC 85/1984), las leyes estatales no pueden otorgar a la Administración del Estado atribuciones sobre actividades que se desenvuelven en el demanio natural sin respetar los ámbitos materiales que los Estatutos de Autonomía reservan a sus respectivas Administraciones (STC 103/1989, fundamento jurídico 4)" (STC 149/1991, FJ 4).

L'anàlisi dels preceptes que compleixen aquesta funció de distribució competencial (en concret, els articles 148 i 149 de la Constitució) posa de manifest que no contempen la titularitat demanial com a títol competencial específic. Per aquest motiu, el TC acaba acceptant una premissa contradictòria amb l'anterior i sosté rotundament que: *"la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción de territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad"*.³¹⁰

Aquesta jurisprudència, avui plenament consolidada, comporta que, per tal de determinar les funcions que corresponen a l'Estat i a les comunitats autònomes en matèria d'aeroports, resulti del tot irrellevant que l'Estat sigui el titular del domini públic aeroportuari. La titularitat d'un bé de domini públic no pot comportar l'atribució de competències que no es trobin reconegudes a la Constitució.

Les competències que té atribuïdes l'Estat en matèria d'aeroports són les que provenen de l'article 140.1.20 CE i que es refereixen als aeroports d'interès general. En el cas que diversos aeroports espanyols perdessin aquesta qualificació, les comunitats autònomes podrien exercir sobre aquestes infraestructures totes les funcions que els hi atribuís l'ordenament jurídic, relatives a l'administració, explotació, manteniment i protecció d'aquests béns. Resulta innecessari, doncs, que l'EAC autolimiti les funcions que poden correspondre a la Generalitat en matèria d'aeroports regionals, establint la necessitat de respectar *"les facultats del titular del domini públic"*.

Una fórmula com aquesta resultaria del tot lògica si la titularitat dels béns de domini públic s'hagués constituït en un moment posterior a l'existència de les comunitats autònomes. En no haver estat així, resulta necessari en l'actualitat, o bé redistribuir la titularitat dels béns en funció de la distribució constitucional de competències, o bé sostenir que la titularitat del demani no comporta l'atribució de cap poder funcional.

310 STC 149/1991, FJ 1. c). Aquesta doctrina es trobava ja en dues sentències anteriors (STC 77/1984, FJ 3, 227/1988, FJ 14 i 103/1989, FJ 6. a). En tot cas, és destacable que la doctrina coincideix substancialment amb aquests plantejaments: J. L. Meilán Gil, "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988; M. J. Montoro Chiner, "La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988.

2. La titularitat dels aeroports i la descentralització funcional: la dissociació entre la titularitat i la gestió de les infraestructures aeroportuàries

La dissociació entre la titularitat i la gestió, que tindria lloc en el cas que les comunitats autònomes assumissin la gestió dels aeroports regionals, no hauria de resultar, doncs, en absolut problemàtica des d'un punt de vista jurídic. Menys encara si es té en compte que la titularitat i la gestió dels aeroports estan escindides, en l'actualitat, mitjançant la utilització d'una fórmula que es pot considerar característica de tots els béns de domini públic artificial. En concret, mentre que la titularitat dels aeroports correspon avui al Ministeri de Foment, la gestió s'encomana a una entitat pública, amb personalitat jurídica pròpia, adscrita a aquest Ministeri.

Avui es pot donar, doncs, per totalment superat, el debat que es va plantejar en el seu moment sobre la gestió del domini públic per part de l'administració instrumental. Això no obstant, no resulta sobrer fer-ne una breu menció, ja que les aportacions doctrinals relacionades amb aquesta problemàtica poden ser de certa utilitat per resoldre algunes de les qüestions que es plantegen en l'actualitat.

La doctrina administrativista havia vingut considerant tradicionalment que la titularitat del domini públic podia correspondre únicament i exclusivament a les entitats públiques territorials. Però de seguida va advertir que el dret positiu atribuïa en alguns casos la titularitat de béns demaniais, principalment els afectats a un servei públic, a entitats instrumentals. La qüestió debatuda consistia a determinar si la gestió per part d'un ens institucional d'un bé de domini públic comportava la transferència de la propietat de l'administració territorial a la institucional, amb la consegüent vulneració del principi de inalienabilitat.

La Llei d'entitats estatals autònomes de 1958 va resoldre el debat a través de la distinció entre la titularitat-propietat i l'adscripció, en disposar en l'article 10 que: *"Los bienes que el Estado adscriba a los organismos autónomos para el cumplimiento de sus fines conservarán su calificación jurídica originaria. Los organismos que reciban dichos bienes no adquieren su propiedad, y los habrán de utilizar exclusivamente para el cumplimiento de sus fines, bien de forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o frutos"*.

Aquest reconeixement va permetre l'extensió del fenomen, de manera que l'assumpció directa de les activitats relacionades amb la prestació de serveis públics per l'Estat, va venir seguida de l'atribució d'aquesta gestió a entitats ins-

trumentals dotades de personalitat jurídica pròpia.³¹¹ I és en aquest context en què es produeix també l'escissió entre la titularitat i la gestió dels aeroports espanyols, mitjançant l'atribució de la gestió aeroportuària a l'entitat empresarial AENA.

En definitiva, la figura jurídica de l'adscripció permet que una entitat pública de caràcter territorial o instrumental, diferent de l'Administració pública titular d'un bé de domini públic, pugui fer-se càrrec de la seva gestió, assumint, així mateix, les funcions de protecció de la seva integritat física i jurídica –que són, manifestament, les funcions més directament vinculades a la noció de titularitat–.

III. El caràcter demanial dels aeroports com a límit a la privatització de la gestió

La regulació general de l'adscripció –que és l'instrument a través del qual s'articula la dissociació entre la titularitat estatal dels aeroports i la gestió que hi exerceix AENA– es troba regulada a l'article 73 de la LPAP. En aquest punt, interessa especialment posar de manifest que en el precepte citat es preveu únicament la possibilitat que l'Administració de l'Estat adscriuï béns de la seva titularitat a organismes públics, però no fa cap menció a l'adscripció en favor d'entitats de naturalesa jurídicoprivada.

Aquesta limitació s'explica clarament quan es posa de manifest que la gestió d'un bé de domini públic comporta l'exercici de funcions i prerrogatives públiques que no poden ser cedides a particulars –com a mínim, si no es canvia prèviament el marc normatiu vigent–.

Algunes d'aquestes prerrogatives són reconegudes explícitament a l'entitat empresarial AENA, en el seu estatut, i d'altres, en tot cas, es deriven directament de l'aplicació de la LPAP. Només per fer menció de les més importants, no es pot obviar la consideració pública que tenen les prerrogatives relatives a la protecció del domini públic, a l'atorgament dels títols d'utilització i al cobrament de les taxes i preus públics.

311 Sobre aquest fenomen i la seva evolució es poden veure, entre molts d'altres: G. Ariño Ortiz, *Administración institucional. Bases de su régimen normativo*, Madrid, 1972, així com l'obra col·lectiva, *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, 2 vol., Madrid, 1994; i F. J. Jiménez de Cisneros Cid, *Los organismos autónomos en el Derecho Público: Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.

En aquest ordre de consideracions, cal recordar que el RD 905/1991, regulador de l'estatut d'AENA, procedeix a l'adscripció, en favor d'aquesta entitat, de la *"totalidad de los bienes de dominio público afectos al Organismo autónomo Aeropuertos Nacionales, y los afectos al Ministerio de Obras Públicas y Transporte en cuanto a los recintos aeroportuarios e infraestructuras de navegación aérea, conservando su citada naturaleza de dominio público"*. En virtut d'aquesta adscripció, AENA té encomanada la custòdia del domini públic aeroportuari i està habilitada per a exercir les facultats destinades a la protecció de la seva integritat física i jurídica.

L'exercici d'aquestes facultats de protecció constitueix una obligació, que deriva del deure custòdia, conservació i defensa del patrimoni regulat en els articles 28, 29 i 129 de la LPAP i que s'imposa, evidentment, als titulars dels òrgans competents que tinguin al càrrec seu béns o drets del Patrimoni de l'Estat, però també a l'organisme públic al qual es trobin afectats o adscrits. L'obligació de protecció i defensa del patrimoni inclou, entre d'altres, les obligacions de realització d'un inventari detallat dels béns propis o adscrits i d'inscripció registral dels mateixos; les facultats d'investigació i atermenament; les facultats de defensa, protecció i recuperació possessòria; i les potestats administratives de policia, que inclouen la vigilància i la imposició de sancions.

Aquestes facultats generals, previstes en la LPAP, es troben parcialment detallades en l'estatut d'AENA. En concret, l'article 38 del RD 905/1991 estableix que *"el Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea llevará un inventario de la totalidad de bienes que constituyen su patrimonio, así como de los cuales le hayan sido adscritos para el cumplimiento de sus fines"*. Per la seva banda, els articles 18.q i 42.4 del RD 905/1991 atribueixen al Consell d'Administració d'AENA les facultats de recuperació possessòria dels béns que integren el seu patrimoni.

L'exercici de les funcions de vigilància i la imposició de sancions d'autoprotecció del seu patrimoni, tot i que no vénen establertes com a tals, poden derivar-se de l'atribució general continguda en l'article 12 del RD 905/1991, en relació amb el 18.w de la mateixa norma, pel qual s'encomana al Consell d'Administració d'AENA l'exercici de *"la funció de policia, vigilància i disciplina i la potestat sancionadora"*.

També són funcions públiques relacionades amb la gestió dels aeroports les que regulen els aspectes relatius a la utilització del domini públic aeroportuari i al cobrament de les taxes aeroportuàries. En aquest aspecte, cal tenir en compte l'article 82 de la Llei 4/1990, de 29 de juny, i l'article 37 del RD 905/1991, que atribueixen a AENA *"l'exercici de les facultats públiques en matèria de concessions i autoritzacions sobre el domini públic en els aeroports, de conformitat amb la le-*

gislació vigent”; i l’article 56 del RD 905/1991, que atribueix a AENA les facultats relatives a la gestió, administració i al cobrament d’unes taxes i tarifes que tenen la consideració d’ingressos de dret públic –en concret, de les taxes aeroportuàries o de navegació aèria i de les tarifes per a la prestació dels serveis sotmesos al règim de preus públics–.

Els aspectes relatius a la protecció i a l’atribució dels títols d’utilització i, parcialment, a l’explotació econòmica del domini públic aeroportuari comporten, doncs, l’exercici de funcions i prerrogatives públiques.

També està clarament revestida d’aquesta dimensió pública la funció principal del gestor d’un aeroport, que consisteix a garantir la disponibilitat de les infraestructures aeroportuàries en condicions de seguretat i en un règim d’igualtat per a tots els operadors i usuaris. Aquest caràcter públic està clarament marcat en el model alemany de gestió aeroportuària, en què s’atribueix la condició de *Beliehere* a les entitats privades gestores dels aeroports.³¹²

D’acord amb les consideracions exposades, la naturalesa demanial de les infraestructures aeroportuàries s’erigeix, al meu entendre, com un límit exprés a l’atribució de la gestió aeroportuària a una entitat privada –encara que estigui composta íntegrament per capital públic–. Es poden transferir a una entitat privada, certament, totes les funcions relacionades amb l’exercici de les activitats econòmiques complementàries que es porten a terme en un aeroport. És més, en aquest treball s’ha defensat expressament la necessitat de desafectar les zones complementàries dels aeroports i dotar-les del caràcter de béns patrimonials. Però les funcions públiques que comporta l’administració d’un aeroport s’han de mantenir en mans dels poders públics. Evidentment, des d’un punt de vista formal, una futura llei d’aeroports podria atorgar la gestió aeroportuària a una entitat privada. Ara bé, aquesta decisió, en el nostre ordenament, només pot ser qualificada d’irresponsable si no s’introdueix prèviament un marc jurídic regulador de l’exercici privat de funcions públiques.

312 W. Schwenk i E. Giumulla, *Handbuch...*, *op. cit.*, p. 57 i ss.



CONCLUSIONS I PROPOSTES

La curta història del transport aeri ha vingut acompanyada d'un progressiu i cada vegada més accelerat procés de transformació de les infraestructures aeroportuàries. Les edificacions i serveis que feien possible l'embarcament i desembarcament dels navegants, als quals es refereix l'encara vigent Llei d'aeroports de 1940, poc o res tenen a veure amb les ciutats-aeroport que es projecten en l'actualitat. La vigència d'una norma de capçalera que regula una realitat aeroportuària radicalment diferent de l'actual hauria de ser suficient per posar de manifest la urgència de modificar el règim jurídic dels aeroports.

Aquesta urgència és encara més evident quan s'observa que, arreu del món, la gestió dels aeroports està immersa en un procés de canvi, derivat del nou context econòmic d'aquestes infraestructures instaurat arran de la liberalització del transport aeri i dels denominats serveis d'assistència en terra. Aquest procés ha sotmès la gestió aeroportuària a les exigències d'un doble impuls: un impuls descentralitzador, que ha derivat en el reconeixement d'una gestió cada vegada més autònoma dels aeroports, i un impuls privatitzador, que ha comportat la participació d'inversors privats en la gestió de les infraestructures aeroportuàries. Aquest doble impuls no ha tingut, fins ara, cap efecte immediat en el règim dels aeroports espanyols.

Els aeroports espanyols constitueixen una notable excepció al model europeu i internacional de gestió aeroportuària. Les infraestructures aeroportuàries espanyoles estan sotmeses a un règim jurídic monolític, totalment públic i centralitzat, que sembla presentar una especial capacitat de resistència enfront de les tendències privatitzadores i descentralitzadores que s'observen arreu del món. En concret, el règim jurídic dels aeroports espanyols s'articula entorn de la figura del domini públic aeroportuari de titularitat estatal; i la gestió de tots els aeroports espanyols sotmesos a aquest règim es troba en mans de l'entitat pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), adscrita al Ministeri de Foment.

El model de gestió aeroportuària protagonitzat per AENA presenta una línia de continuïtat directa amb el sistema articulat durant el règim anterior a la Constitució de 1978, en el qual tots els aeroports espanyols eren gestionats per l'organisme autònom Aeropuertos Nacionales. En aquest organisme es concentraven, com es concentren avui en AENA, totes les funcions relacionades amb la gestió tant del *airside* com del *landside* dels aeroports, sense distingir, en relació amb aquestes últimes, entre l'administració i explotació econòmica de les infraestructures aeroportuàries i la resta de funcions de gestió, en un sentit més ampli. Aquesta gestió es referia, i se segueix referint, a quaranta-set aeroports espanyols, que constitueixen la totalitat de les infraestructures aeroportuàries de domini públic i titularitat estatal.

Des d'un punt de vista competencial, aquesta centralització s'assoleix a través de la interpretació reglamentària de la competència estatal sobre els aeroports d'interès general. En el nostre ordenament, tots els aeroports del territori tenen la consideració d'aeroports d'interès general, i es considera –en virtut d'un reglament l'única finalitat del qual és mantenir una fotografia fixa del règim de gestió aeroportuària, impeding la gestió autonòmica dels aeroports regionals o la participació de les comunitats autònomes en l'explotació econòmica dels aeroports d'interès general no gestionats directament per l'Estat– que són gestionats directament per l'Estat.

Les normes jurídiques que articulen aquest sistema es troben en l'actualitat completament superades per una realitat físicament, tècnicament i jurídicament molt complexa. Els aeroports ja no són només uns aeròdroms amb algunes instal·lacions per rebre i despatxar viatgers i mercaderies; són grans infraestructures, amb un elevat nombre d'elements materials i immaterials, i, en alguns casos, gairebé petites ciutats en miniatura, en la concepció més moderna de les ciutats-aeroports. La gestió d'aquestes infraestructures presenta cada vegada una major complexitat, derivada de la dificultat d'articular els interessos públics –territorials, ambientals i de garantia de la seguretat i la continuïtat dels serveis– amb la diversitat i pluralitat d'interessos privats que conflueixen en un context marcat per la liberalització i per la necessitat de recórrer a la inversió privada.

En contrast amb el cas espanyol, el model alemany s'aproxima en gran manera a les tendències més modernes en matèria de gestió aeroportuària. Es tracta d'un model caracteritzat per un caràcter totalment descentralitzat i per donar entrada, de forma gradual i reflexiva, als impulsos de la privatització. Un aspecte particularment destacable del model alemany és que la descentralització de la gestió aeroportuària és predicable en un triple sentit. En primer lloc, es tracta d'un model descentralitzat econòmicament, en què cada aeroport és gestionat per una entitat diferent, amb plena autonomia i en règim de concurrència amb els altres aeroports del territori. En segon lloc, es tracta d'un model descentralitzat funcionalment, en què es diferencien clarament les funcions de gestió en sentit estricte –que inclouen l'administració i explotació econòmica dels aeroports– de les funcions de gestió en sentit ampli –que inclouen aspectes relatius a la coordinació aeroportuària, l'autorització per a la construcció i posada en funcionament d'un aeroport, la planificació aeroportuària i, en general, la resta de funcions vinculades al *landside* dels aeroports–. En tercer lloc, finalment, es tracta d'un model descentralitzat territorialment, en què la gestió en sentit ampli s'atribueix principalment als *Länder*, mentre que la gestió en sentit estricte correspon de forma compartida i en proporcions diverses, en funció de la importància de cada aero-

port en el territori, al *Bund*, els *Länder* i les entitats locals. Més recentment, en alguns aeroports alemanys s'està donant entrada també a les entitats privades en la gestió d'aquestes infraestructures en sentit estricte.

La descentralització i la privatització dels aeroports alemanys es fonamenta en unes bases, però, que no són traslladables al nostre ordenament. En concret, la gestió dels aeroports en sentit estricte es basa en la titularitat compartida dels aeroports entre les diverses entitats territorials. En el moment en què es va haver d'afrontar la construcció dels primers aeroports, el *Bund*, els *Länder* i les entitats locals en les quals s'ubicaven aquestes infraestructures es varen fer càrrec de dotar el territori d'una xarxa aeroportuària i es varen encarregar directament de la seva administració i explotació econòmica. Cada aeroport és gestionat per una entitat mercantil participada, en proporcions diverses, en funció de la importància de cada infraestructura en el territori, per totes o algunes de les entitats públiques territorials esmentades.

Aquest règim de gestió és completament independent de la distribució constitucional de competències entre l'Administració federal i els Estats federats en aquesta matèria, ja que es basa en el règim de propietat privada, que no es veu substancialment modificat per la vinculació de les infraestructures aeroportuàries al servei de transport aeri. És precisament aquest règim bàsic de propietat el que ha permès que, mitjançant la simple venda d'accions de les societats mercantils gestores dels aeroports alemanys es pugui donar entrada a inversors privats en la gestió d'aquestes infraestructures. En alguns aeroports alemanys s'ha assajat, doncs, una privatització parcial de la gestió d'aquestes infraestructures, que en cap cas no supera el cinquanta per cent de les accions, ja que es procura mantenir el control públic dels aeroports.

La doctrina alemanya, en general, valora de forma positiva la recerca de fórmules que permetin recórrer a la inversió privada en la millora de les infraestructures aeroportuàries. No obstant això, es posa l'accent en la necessitat de garantir la presència i la responsabilitat pública en matèria d'aeroports. En tots els casos, a més, i amb independència de la composició de les entitats gestores, el règim jurídic aplicable a la gestió dels aeroports en tots els aspectes vinculats a l'exercici de funcions públiques és un règim de dret administratiu, ja que les entitats mercantils que administren i exploten els aeroports tenen la consideració de *Beliehere*.

La inexistència en el nostre ordenament jurídic d'una figura paral·lela a les *Beliehere*, deixa sense cobertura legal les cada vegada més nombroses entitats privades encarregades de l'exercici de funcions públiques d'autoritat. Així mateix, la

naturalesa demanial dels aeroports a Espanya impedeix que es pugui portar a terme un procés de privatització material com el que ha tingut lloc a Alemanya. Malgrat això, el Govern espanyol s'està plantejant cedir la gestió dels aeroports a una societat estatal, composta íntegrament per capital d'AENA, i que podria donar cabuda al capital privat en un percentatge aproximadament del trenta per cent. Aquesta decisió, a banda de les dificultats de comprensió que suposa, només pot ser qualificada d'irresponsable, tenint present l'amplitud que té en el nostre ordenament la gestió aeroportuària, que supera de molt la simple administració i explotació econòmica.

La solució als problemes de finançament de les infraestructures aeroportuàries ha de venir donada en el nostre ordenament, d'una banda, per una millor eficàcia en la gestió i, de l'altra, per una millor comprensió de l'extensió del domini públic aeroportuari. En concret, si bé és cert que cal mantenir el caràcter demanial dels aeroports malgrat la liberalització del servei de transport aeri, el que no cal és mantenir aquesta qualificació per a tots els elements que integren el sistema general aeroportuari. Les denominades *infraestructures complementàries*, en les quals s'ubiquen cada vegada més activitats econòmiques diverses, podrien perfectament perdre la seva consideració de béns de domini públic per passar a ser béns de caràcter patrimonial.

L'anàlisi comparada de la influència de la privatització en les infraestructures aeroportuàries a Espanya i Alemanya porta a constatar, doncs, que els instruments jurídics emprats i els resultats que es poden obtenir en un i un altre ordenament són completament diferents. Aquestes conclusions no són extensibles, però, en el cas de la descentralització. En aquest aspecte, és cert que existeixen diferències substancials entre els dos països, però es pot constatar també que el sistema d'autonomia política de l'Estat espanyol permet arribar a un grau de descentralització en la gestió dels aeroports gairebé tant gran com el propi del model federal de referència. L'estudi comparat de la descentralització territorial de la gestió aeroportuària a Espanya i Alemanya permet extreure interessants conclusions.

En primer lloc, quan es comparen els dos ordenaments es posa de manifest una important paradoxa, que s'explica després per la consolidada tradició federal d'Alemanya. En aquest sentit, es pot observar que, aparentment, la vigent Constitució espanyola parteix d'un model de distribució de competències en matèria aeroportuària més descentralitzat que el model alemany. Aquesta afirmació és vàlida, però, només pel que fa al concret repartiment de competències en matèria de transport aeri i no, evidentment, respecte al sistema general de distribució de competències entre el *Bund* i els *Länder*, que parteix del principi general d'atri-

bució de les competències executives als estats. En aquest sentit, mentre que la Constitució alemanya atribueix en principi totes les competències de gestió aeroportuària a l'Administració federal, la Constitució espanyola preveu l'existència d'uns aeroports de competència estatal –els aeroports d'interès general– i uns aeroports de competència autonòmica.

Això no obstant, el desenvolupament de les dues normes fonamentals ha donat lloc a un resultat completament invers. Com s'ha exposat amb deteniment, a Alemanya, per una banda, la gestió en sentit estricte no depèn del sistema constitucional de distribució de competències, sinó del règim de propietat dels aeroports; i, per altra banda, en aplicació de la possibilitat de transferir mitjançant una Llei del *Bund* les competències de l'Administració federal en matèria de transport aeri, les principals competències executives en matèria d'aeroports i, en concret, les relatives a l'ordenació i posada en funcionament d'aquestes infraestructures, es troben avui en mans dels *Länder*. A Espanya en canvi, en aplicació del RD 2858/1981, sobre qualificació i gestió dels aeroports civils, tots els aeroports han quedat dins l'òrbita de l'Administració de l'Estat. Dins el concepte de gestió, s'inclou, a més, l'administració i explotació econòmica i totes les altres decisions que afecten al *landside* de les infraestructures aeroportuàries, fins i tot aquelles, com la planificació, que afecten directament a les competències d'ordenació del territori de les entitats territorials en què s'ubiquen els aeroports.

En segon lloc, cal assenyalar que hi ha, però, dues possibilitats teòriques que permetrien arribar a un model gairebé tant descentralitzat com l'alemany. La primera i més evident seria una eventual desqualificació de l'interès general de tots els aeroports, que portaria a una assumpció plena per part de les comunitats autònomes de la gestió d'aquestes infraestructures. Una decisió com aquesta, però, seria tan poc respectuosa amb el règim constitucional de distribució de competències com ho és l'actual situació, en la qual tots els aeroports espanyols tenen aquesta consideració. Un context raonable per al cas de Catalunya, per exemple, hauria de passar per la desqualificació de l'interès general dels aeroports de Girona i Reus, però no sembla raonable en el cas de l'aeroport de Barcelona, atenent a les seves dimensions i al volum de trànsit, així com a la seva importància en el conjunt del sistema aeroportuari estatal. Es fa molt difícil, per no dir impossible, imaginar uns criteris de classificació dels aeroports d'interès general que no incloguin l'aeroport de Barcelona. La segona possibilitat passa per l'aprovació d'una llei orgànica de transferència o delegació de competències, prevista a l'article 150.2 CE. Tampoc aquesta via, però, no sembla tenir gaires possibilitats de materialitzar-se, degut a les dificultats d'obtenir la votació favorable de la majoria absoluta necessària per a l'aprovació de la llei orgànica.

En tercer lloc doncs, s'ha de concloure que, tot i que jurídicament és possible, resulta molt difícil que el model espanyol de gestió aeroportuària arribi al nivell de descentralització territorial que presenta el model alemany, ja que sempre quedaran en mans de l'Administració de l'Estat les competències executives sobre els aeroports d'interès general. Tot i això, és evident que les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, quant a l'eventual participació autonòmica en la gestió dels aeroports d'interès general i en els organismes estatals amb competències en les infraestructures situades en territori català, poden desencadenar un important procés de descentralització. La implantació d'aquestes previsions, juntament amb una nova classificació dels aeroports d'interès general –que ha de permetre l'existència d'infraestructures aeroportuàries que no tinguin aquesta consideració– possibilitarien un important nivell de descentralització territorial. Aquest procés s'hauria d'acompanyar, així mateix, d'acord amb les millors pràctiques, per una banda, d'una descentralització econòmica, que hauria d'afectar, com a mínim, als aeroports amb major volum de trànsit, i, per altra banda, d'una descentralització funcional, que permetés separar adequadament les funcions i interessos que convergeixen en les modernes infraestructures aeroportuàries.

Les conclusions exposades permeten plantejar algunes propostes, sobre les quals es podria articular una futura reforma de la gestió dels aeroports espanyols. Una reforma que no pot desconèixer ni les demandes de descentralització territorial ni la necessària descentralització econòmica i funcional de les infraestructures aeroportuàries.

Com a punt de partida, caldria atorgar autonomia de gestió a cadascun dels aeroports del territori espanyol o, com a mínim, a aquells que realment, per les seves dimensions i per la seva importància relativa en el conjunt d'aeroports europeus, presentin una complexitat especial. En algunes comunitats autònomes es podria plantejar també que aquesta descentralització afectés a tots els aeroports del territori autonòmic, configurant un sistema aeroportuari gestionat per una mateixa entitat, en el qual els aeroports secundaris servissin a les necessitats del principal. El problema que pot plantejar la configuració d'aquests sistemes és que, probablement, el nivell de competències autonòmiques serà diferent en l'aeroport principal –que difícilment perdrà la qualificació d'interès general– i en els aeroports regionals.

En tot cas, tenint en compte que en els aspectes relacionats amb la gestió en sentit ampli les comunitats autònomes i les entitats locals exerceixen en l'actualitat un nivell de competències molt inferior al que els correspondria d'acord amb el sistema de distribució de competències, es podria pensar en la creació d'un con-

sorci per a l'exercici d'aquestes funcions. És a dir, podrien existir uns sistemes aeroportuaris d'abast regional gestionats per consorcis amb participació privada, autonòmica, local i estatal –fins i tot comunitària en el cas de tractar-se d'aeroports transfronterers o d'especial interès per al desenvolupament de rutes comunitàries, per exemple–. Aquests consorcis podrien assumir les funcions pròpies d'una autoritat aeroportuària amb funcions reguladores. És a dir, aquestes entitats es podrien encarregar de les competències de gestió en sentit ampli, que podrien comprendre les funcions d'autorització i posada en funcionament dels aeroports, les funcions de planificació, les funcions de coordinació aeroportuària i les funcions de garantia de la seguretat i de regulació dels serveis aeroportuaris.

L'administració i explotació econòmica dels aeroports, en un context de descentralització econòmica i funcional com el que es preveu, hauria de correspondre a les comunitats autònomes, en el cas dels aeroports que no tinguessin la qualificació d'interès general. En els aeroports d'interès general, la gestió per part d'una entitat pública estatal hauria de donar entrada a la participació autonòmica, en la línia del que preveu l'Estatut d'Autonomia de Catalunya respecte a la participació de la Generalitat en l'entitat o organisme de caràcter supraautonòmic que exerceixi funcions sobre les infraestructures aeroportuàries situades a Catalunya. Aquestes entitats gestores podrien tenir, com en l'actualitat, la naturalesa d'entitats públiques empresarials, a les quals se'ls pot aplicar el règim de dret privat, però s'han de regir pel dret administratiu quan exerceixen funcions públiques –com són les pròpies de la gestió del domini públic aeroportuari–.

Més enllà d'aquestes línies generals, la concreció de la reforma del model de gestió aeroportuària es troba completament oberta. Fins i tot el disseny general que s'ha presentat és susceptible de nombroses variacions, que depenen de les funcions concretes que s'assignin a cadascuna de les entitats responsables de la gestió aeroportuària. El que sembla indiscutible, no obstant això, és que s'ha d'acordar conjuntament una reforma que prevegi una gestió més descentralitzada.

En aquest sentit, l'estudi comparat dels models espanyol i alemany de gestió aeroportuària aporta informació molt rellevant sobre els reptes que cal afrontar en una futura i previsible revisió del règim jurídic dels aeroports espanyols. Es fa palès que s'han d'introduir canvis de forma urgent; però es posa de manifest també que aquests canvis no poden tenir qualsevol contingut. En el cas espanyol, cal tenir especialment en compte que el caràcter demanial dels aeroports és un límit clar a la privatització de la gestió d'aquestes infraestructures; en canvi, no s'observen raons de pes que s'oposin a la descentralització econòmica, funcional i territorial de la gestió aeroportuària.

BIBLIOGRAFIA



- AA.VV., *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, 2 vol., Madrid, 1994.
- AA.VV., *Los aeropuertos españoles. Su historia 1911-1996*, AENA, Madrid, 1996.
- Agoues Mendizábal, C., "Los aeropuertos de interés general y su incidencia en la ordenación del suelo (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002)", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2002, p. 2.287-2.301.
- Alonso Colomer, F., "Capítulo 15. Una última reflexión sobre la vocación y la incidencia de la nueva Ley", a Menéndez Menéndez, A. (dir.), *Comentarios a la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003.
- Álvarez García, V., *La normalización industrial*, Tirant lo Blanch, València, 1999.
- Álvarez Rico, M., *Principios constitucionales de las Administraciones públicas*, Dickinson, Madrid, 1997.
- Aparicio, M. A., *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999.
- Aranaz del Río, F., "El correo y los orígenes del transporte aéreo en España", a *Origen y desarrollo del transporte aéreo en España*, Fundación AENA, Madrid, 1998.
- Ariño & Almoguera Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Redeti Montecorvo, Madrid, 2001.
- Ariño Ortiz, G., *Administración institucional. Bases de su régimen normativo*, Madrid, 1972.
- *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
 - *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, regulación Económica*, Comares, Granada, 1999.
 - "Infraestructuras: nuevo marco legal", a Ariño & Almoguera Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Redeti, Montecorvo, Madrid, 2001.
- Arroyo Martínez, I., *Curso de Derecho Aéreo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.
- Baumann, K., *Private Luftfahrtverwaltung: die Delegation hoheitlicher Befugnisse an Private und privatrechtsförmig organisierte Verwaltungsträger im deutschen Luftverkehrsrecht*, Carl Heymanns Verlag, Colònia/Berlín/Bonn/Munic, 2002.
- Beladiez Rojo, M., "Puertos y aeropuertos. La distribución constitucional de competencias", a Jiménez Blanco, A., i Martínez-Simancas, J. (dir.), *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, tom IV, *Ordenación del territorio. 3. Grandes infraestructuras. Régimen general*, Comunidad de Madrid/Ceura/Central Hispano, Madrid, 1997.
- Birmanns, S., *Internationale Verkehrsflughäfen. Völkerrechtliche Verpflichtungen und innerstaatliche Einflußnahmemöglichkeiten des Bundes hinsichtlich kapazitätserweiternder Maßnahmen*, Duncker & Humblot, Berlín, 2001.
- Böckstiegel, K. H., i Krämer, P. M., "Die luftfahrtbehördliche Erlaubnis zu Außenstarts und Außenlandungen", *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 1993, p. 343 i ss.
- Böckstiegel, K. H., "Conclusions from the National Reports: Bau und Erweiterung von Flughäfen. Dokumentation eines internationalen Kolloquiums", *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 1984, p. 404.
- Bredow, T., i Müller, F., *Das Luftverkehrsgesetz vom 1. August 1922*, Heymanns, Berlín, 1922.

- Burgi, M., "Der Beliehene- ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht", a Geis, M. E., i Lorenz, D. (eds.), *Staat - Kirche - Verwaltung; Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, C. H. Beck, Munic, 2001.
- Caballero Clavijo, M., "El régimen jurídico del transporte aéreo (I-II)", *Noticias CEE*, núm. 59-60, 1989-1990.
- Canals Ametller, D., *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad (control, inspección y certificación)*, Comares, Granada, 2003.
- Caralps, P. "Puertos y aeropuertos", *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, p. 675 i ss.
- Chinchilla, C., Lozano, B., i Saz, S. del, *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, UNED/Civitas, Madrid, 1992.
- Cuétara Martínez, J. M. de la, "Sobre infraestructuras en red y competencia entre redes", a Ariño & Almaguera Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las Infraestructuras*, Redeti/Montecorvo, Madrid, 2001, p. 175-197.
- Darnaculleta i Gardella, M. M., *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*, Cedecs, Barcelona, 2000.
- *Autorregulación y Derecho Público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2005.
- "Afectación, desafectación y mutaciones demaniales", a González García, J. V. (dir.), *Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos*, Iustel, Madrid, 2007.
- "Los instrumentos de ordenación de los aeropuertos desde la perspectiva del impacto territorial y ambiental de estas grandes infraestructuras", a *El Derecho urbanístico del siglo XXI, Libro Homenaje al profesor Martí Bassols i Coma*, tom II, Reus, Madrid, 2008, p. 171-200.
- Darsow, H., "Neuordnung der Luftverkehrsverwaltung", *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 1961, p. 221 i ss.
- Delbanco, H., *Die Änderung von Verkehrsflughäfen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1998.
- Delgado Piqueras, F., "Infraestructuras del transporte y las comunicaciones", Sánchez Morón, M. (dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997.
- Desdentado Daroca, E., *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Tirant lo Blanch, València, 1999.
- Doganis, R., *La empresa aeroportuària*, AENA, Madrid, 1995.
- Einem, A., *Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen in Europa*, Lang, Frankfurt del Main/Berlín, 2000.
- Esteve Pardo, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999.
- *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Tirant lo Blanch, València, 2001.
- *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Navarra, 2002.
- Faber, N. C., *Rechtsfragen der Planung von Flughäfen*, Lexxion, Berlín, 2006.
- Fageda, X., i Bel, G., *Aeroports i poder*, Edicions 62, Barcelona, 2007.

- Fernández Rodríguez, J., "Competencias del Estado: puertos y aeropuertos", a Jiménez Blanco, A., i Martínez-Simancas, J. (dir.), *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, tom IV, *Ordenación del territorio. 3. Grandes infraestructuras. Régimen general*, Comunidad de Madrid/Ceura/Central Hispano, Madrid, 1997.
- Fernández Torres, J. R., "Aeropuertos de interés general, ordenación del territorio y urbanismo y autonomía local (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre)", *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 7, 2003.
- "El régimen jurídico de los aeropuertos", a J. V. González García (dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanc, València, 2005, p. 781-783.
- Galán Vioque, R., *Obras públicas de interés general*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.
- Gallego Anabitarte, A., "El Derecho de aguas en la Historia y ante el Derecho comparado", a Gallego Anabitarte, A., Menéndez Rexach, A., i Díaz Lema, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1986.
- "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo", *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990.
- García de Enterría, E., *Dos estudios sobre la usucapión en el Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974.
- Garrido Falla, F., *Administración del Estado y descentralización funcional*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1950.
- "La descentralización administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 63-64, 1985.
 - "La nueva descentralización administrativa", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 72, p. 207-218.
 - "Privatización y reprivatización", *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1996, p. 7-26.
- Gómez Puente, M., "La coordinación aeroportuaria: naturaleza y régimen jurídico de las franjas horarias (slots)", a Menéndez Menéndez, A. (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson-Civitas/Aranzadi, Navarra, 2005, p. 433 a 504.
- *Derecho Administrativo aeronáutico (régimen de la aviación y el transporte aéreo)*, Iustel, Madrid, 2006.
- Gómez-Ferrer Morant, R., "En torno a la Ley de Autopistas de Peaje", *Revista de Administración Pública*, núm. 68, 1962, p. 330 i ss.
- González García, J. V., *La titularidad de los bienes de dominio público*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 1998.
- González Sanfiel, A., *Un nuevo régimen para las infraestructuras de dominio público*, Montecorvo, Madrid, 2000.
- Greiner, H. W., "Die Betriebspflicht von Flugplätzen", *Bayerisches Verwaltungsblatt*, 1994, p. 449 i ss.
- Gröner, H. (Hrsg.), *Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr*, Duncker & Humblot, Berlín, 1989.
- Güller, Michael i Güller, Mathis, *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, Gustavo Gili, Barcelona, 2002.
- Hammes, M., *Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr in den Europäischen Gemeinschaften*, Universität Mainz, Mainz, 1982.
- Hartmann, R., *Genehmigung und Planfeststellung für Verkehrsflughäfen und Rechtsschutz Dritter*, Duncker & Humblot, Berlín, 1994.

- Hofmann, M. i Grabherr, E., *Luftverkehrsgesetz. Kommentar*, C. H. Beck, Munic, 1997.
- Hübener, J., "Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt das Grundgesetz für den Aufbau einer zivilen Luftfahrtverwaltung?", *Die Öffentliche Verwaltung*, 1951, p. 201 i ss.
- Immenga, U., Scwintowski, H. P., i Weitbrecht, A. (coord.), *Airlines und Flughäfen: Liberalisierung und Privatisierung im Luftverkehr*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
- Isensee, J., i Kirchhof, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik*, Müller, Heidelberg/Munic/Landsberg/Berlin, vol. 1., *Historische Grundlagen*, i vol. 4, *Aufgaben des Staates*, 2003 i 2006.
- Jiménez de Cisneros Cid, F. J., *Los organismos autónomos en el Derecho Público: Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1987.
- Knieps, G., i Brunekreeft, G. (Hrsg.), *Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland*, Physica Verlag, Heidelberg, 2003.
- Leguina Villa, J., "Algunas ideas sobre la Constitución y la huida del Derecho Administrativo", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 19, 1995, p. 13 i ss.
- Limberger, P., "Flughafenfinanzierung: Anforderungen und Lösungen am Beispiel der Flughäfen Berlin - Brandenburg", *DVWG, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft*, núm. 154, 1992, p. 101-112.
- López Quiroga, J., "La investigación tècnica de accidentes e incidentes de aviación", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson-Civitas/Aranzadi, Navarra, 2005.
- Mapelli, E., "La Comunidad Europea y el Transporte Aéreo", *Revista General del Derecho*, núm. 585, 1993, p. 6103 i ss.
- Martín-Retortillo Baquer, L., "Público y privado en la construcción y gestión de grandes infraestructuras", en *XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1998.
- Martín-Retortillo Baquer, S., *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966.
- *Descentralización administrativa y organización política*, vol. I, *Aproximación histórica*, vol. II, *La centralización Española vigente*, i vol. III, *Nuevas fórmulas y tendencias*, Alfaguara, Madrid, 1973.
 - "Reflexiones sobre las privatizaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, p. 7-43.
- Maunz, T., i Dürig, G., *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, Munic, 1998.
- Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, C. H. Beck, Munic, 16a ed., 2006.
- Mayor Menéndez, P., "Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores", a Menéndez Menéndez, A., (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson-Civitas/Aranzadi, Navarra, 2005.
- Meilán Gil, J. L., "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988.
- Montoro Chiner, M. J., "La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988.
- Muñoz Machado, S., *Servicio público y mercado*, vol. I, *Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 1998.
- *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, lustel, Madrid, 2007.
- Nieto García, A., *Los bienes comunales*, Edersa, Madrid, 1964.

- Nieto Garrido, E., "La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona El Prat. Reflexiones", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 4, 2007, p. 185-214.
- Nolte, N., *Deregulierung von Monopolen und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Zur Bedeutung des Art. 86 Abs. 2 EGV insbesondere in den Bereichen der Elektrizitätswirtschaft, der Bodendienstleistungen auf Flughäfen und der Abfallwirtschaft*, Peter Lang, Europäische Verlag der Wissenschaften, Frankfurt del Main/Berlín/ Berna/Brussel-les/Nova York/Oxford/Viena, 2004.
- Ossenbühl, F., i Galwas, H. U., "Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private", *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, núm. 29, 1970, p. 137 i ss.
- Palma Fernández, J. L., "Régimen jurídico de los aeropuertos", a Blanquer Criado, D. (dir.), *Turismo. Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza. II Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, València, 2000.
- Parada Vázquez, J. D., *La relación jurídica aeronáutica*, Cedecs, Barcelona, 1998.
- Parejo Alfonso, L., "El nuevo sistema de competencias en materia de aviación", *Revista de Administración Pública*, núm. 85, 1978, p. 223-240.
- Pérez Grande, M. A., *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Infraestructuras.*, MAP, Madrid, 1993.
- Petit Lavall, M. V., "Liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea: los servicios de asistencia en tierra (*handling*)", *Revista General de Derecho*, núm. 639, 1997, p. 14.161-14.177.
- *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, Tirant lo Blanch, València, 2000.
- "La gestión de los aeropuertos españoles", *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 133, 2006, p. 29-64.
- Pompl, W., *Luftverkehr. Eine ökonomische und politische Einführung*, Springer, Berlín, 2007.
- Reiche, D., *Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden, 1999.
- Rendeiro, R., "Las infraestructuras aeroportuarias en España", *Papeles de Economía Española*, núm. 82, 1999, p. 39 i ss.
- Rivas Andrés, R., "En el interior de los puertos el «Plan de utilización de espacios portuarios» no puede sustituir al «Plan especial urbanístico»: extracto de un Dictamen", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 196, 2002, p. 33-70.
- Rodríguez de Santiago, J. M., i Velasco Caballero, F., "Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2 CE", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, p. 97-132.
- Rodríguez-Campos González, S., *La liberalización del transporte aéreo: alcance y régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- Ruiz Ojeda, A., *Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos*, Madrid, 1999.
- Sáez Nieto, F. J., Pérez Sanz, L., i Gómez Comendador, V. F., *La navegación aérea y el aeropuerto*, Fundación AENA, Madrid, 2002.
- Sainz Moreno, F., "Término municipal y dominio marítimo", *Revista de Administración Pública*, núm. 112, 1987.

- Sala Arquer, J. M., "Huida al Derecho privado y huida del Derecho", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, p. 339-413.
- Sánchez Blanco, A., *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1979.
- Sánchez Pavón, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Punt de Vista 20, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004.
- Sanz Gandansegui, F., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia aeronáutica", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson-Civitas/Aranzadi, Navarra, 2005.
- "Las fuentes del derecho aeronáutico español", a A. Menéndez Menéndez (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Thomson-Civitas/Aranzadi, Navarra, 2005.
- Saz, S. del, "La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas", *Revista de Administración Pública*, núm. 133, 1994, p. 57-98.
- Schleicher, R., *Luftverkehrsgesetz Kommentar*, Heymann, Berlín, 1933.
- Schmitt, S., *Wettbewerb und Effizienz im Luftverkehr*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003.
- Schneiderbauer, D., "Wie Flughäfen die Herausforderungen der Zukunft bewältigen können" *DVWG, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft*, núm. 228, 2000, p. 6-34.
- Schwenk, W., i Giemulla, E., *Handbuch des Luftverkehrsrechts*, Heymanns, Colònia/Berlín/Munic, 2005.
- Serna Bilbao, M. N. de la, *La privatización en España. Fundamentos Constitucionales y comunitarios*, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- Serna Moreno, M., veu "Aeropuertos", a *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. Seix, vol. II, Barcelona, 1983.
- Siekow, J. (Hrsg.), *Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung: Vorträge auf den Dritten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 21. bis 23. März 2001 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Duncker & Humblot, Berlín, 2002.
- *Beschränkung des Flughafenbetriebs - Planfeststellungsverfahren - Raumordnungsrecht: Vorträge auf den Fünften Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 19. bis 21. März 2003 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Duncker & Humblot, Berlín, 2004.
- *Aktuelle Probleme des Fachplanungs- und Raumordnungsrechts 2004: Flughafenplanung, Immissionschutz in der Fachplanung, Umweltprüfung von Plänen; Vorträge auf den Sechsten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 10. bis 12. März 2004 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Duncker & Humblot, Berlín, 2005.
- Soriano García, J. E., *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993.
- Tapia Salinas, L., *Derecho Aeronáutico*, Bosch, Madrid, 1993.
- Tarrés Vives, M., *Normas técnicas y ordenamiento jurídico*, Tirant lo Blanch, València, 2003.
- Tejada Anguiano, I., *Descubrir los aeropuertos*, Centro de Documentación y Publicaciones de AENA, Madrid, 2002.

- Tena López, P., "Nueva normativa de transporte aéreo en la CEE", *Revista del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones*, 1988/32.
- Terol Gómez, R.: "Aeropuertos", a Muñoz Machado, S., *Diccionario de Derecho Administrativo*, tom I, A-G, Iustel, Madrid, 2005.
- Trampler, H. P., *Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung*, Duncker & Humblot, Berlín, 1992.
- Treibel, W., *Geschichte der deutschen Verkehrsflughäfen. Eine Dokumentation von 1909 bis 1989*, Bernard & Graefe, Bonn, 1992.
- Unruh, A. von, *Flughafenrecht*, Ost-Europa-Verlag, Königsberg, 1934.
- Uría Fernández, F., "La delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos. El Plan Director. Sus relaciones con la planificación urbanística", a Blanquer Criado, D. (dir.), *Turismo. Comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza. II Congreso Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, València, 2000.
- Vázquez Lepinete, T., "La desregulación del transporte aéreo", *Revista General del Derecho*, núm. 583, 1993, p. 3.641 i ss.
- Videla Escalada, F. N., *El derecho aeronáutico, rama autónoma de las ciencias jurídicas*, Víctor P. de Zavallía, Buenos Aires, 1948.
- Villar Ezcurra, J. L., "Las infraestructuras públicas: viejos y nuevos planteamientos, Ariño & Almoguerá Abogados (ed.), *Nuevo Derecho de las infraestructuras*, Redeti/Montecorvo, Madrid, 2001.
- Villar Palasí, J. L., *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- Villar Rojas, F. J., *Privatización de servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1993.
- Viver Pi-Sunyer, C., "Les competències de la Generalitat a l'estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats", a AA.VV., *La distribució de competències en el nou Estatut. Seminari, Barcelona, 4 d'octubre de 2006*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007.
- Weitbrecht, A., "Flughafenprivatisierung in Deutschland im Lichte ausländischer Erfahrungen", a Immen- ga, U., Scwintowski, H. P., i Weitbrecht, A. (coord.), *Airlines und Flughäfen: Liberalisierung und Privatisierung im Luftverkehr*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
- Weitbrecht, A., "Rechtsfragen der Flughafenprivatisierung in Deutschland- Ein erster Überblick", a Immen- ga, U., Scwintowski, H. P., i Weitbrecht, A. (coord.), *Airlines und Flughäfen: Liberalisierung und Privatisierung im Luftverkehr*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.
- Wolf, H., *Privatisierung im Flughafensektor: eine ordnungspolitische Analyse*, Springer, Berlín/Heidel- berg, 2003.
- Wolf, H. J., Bachof, O., Stober, R., i Kluth, W., *Verwaltungsrecht*, tom II, C. H. Beck, Munic, 12a ed., 2008.

ABREVIATURES



AA.VV.	Autors varis
AENA	Aeroports Espanyols i Navegació Aèria
Art.	Article/s
CE	Constitució espanyola de 1978
Coord.	Coordinador/s
Dir.	Director/s
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
FJ	Fonament jurídic
GG	<i>Grundgesetz</i> (Llei Fonamental de 1949)
Hrsg.	<i>Herausgeber</i> (Editor)
IATA	International Air Transport Association (Associació Internacional de Transport Aeri)
JAR	<i>Joint Aviation Requirements</i> (Recomanacions de les Autoritats Aeronàutiques Conjunes)
JAA	Joint Aviation Authorities (Autoritats Aeronàutiques Conjunes)
LNA	Llei 48/1960, de 21 de juliol, sobre navegació aèria
LPAP	Llei 33/2003, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques
LSA	Llei 21/2003, de 7 de juliol, de seguretat aèria
LuftVG	<i>Luftverkehrsgesetz</i> (Llei de transport aeri, d'1 d'agost de 1922, en la versió vigent de 10 de maig de 2007)
Núm.	Número/s
<i>op. cit.</i>	Obra citada
OACI	Organització d'Aviació Civil Internacional
p.	Pàgina/es
RD	Reial decret
SARP	<i>Standards and Recommended Practices</i> (Normes i pràctiques recomanades)
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
TC	Tribunal Constitucional
VwVfG	<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i> (Llei federal de procediment administratiu)

Els aeroports espanyols constitueixen una notable excepció al model europeu i internacional de gestió aeroportuària. Les infraestructures aeroportuàries espanyoles estan sotmeses a un règim jurídic monolític, totalment públic i centralitzat, que sembla presentar una especial capacitat de resistència davant les tendències descentralitzadores i privatitzadores que s'observen a la resta del món. En contrast amb el cas espanyol, el model alemany de gestió aeroportuària es caracteritza pel seu caràcter totalment descentralitzat i per donar entrada, de forma gradual i reflexiva, als impulsos de la privatització. Un aspecte particularment destacable del model alemany és que la descentralització de la gestió aeroportuària és predicable en un triple sentit. En primer lloc, es tracta d'un model descentralitzat econòmicament, en el qual cada aeroport és gestionat per una entitat diferent, amb plena autonomia i en règim de concurrència amb els altres aeroports del territori. En segon lloc, es tracta d'un model descentralitzat funcionalment, en què es distingeixen clarament les funcions de gestió en sentit estricte de les funcions de gestió en sentit ampli. En tercer lloc, es tracta d'un model descentralitzat territorialment, en el qual la gestió en sentit ampli s'atribueix principalment als *Länder*, mentre que la gestió en sentit estricte correspon de forma compartida i en proporcions diverses, al Bund, als *Länder*, a les entitats locals i a diverses entitats privades. L'estudi del model alemany de gestió aeroportuària aporta informació molt rellevant sobre els reptes que ha d'afrontar una futura i previsible revisió del règim jurídic dels aeroports espanyols.

ISBN 978-84-393-8016-0



9 788439 380160