

PROJECTE D'INVESTIGACIÓ

“La gestió aeroportuària a França. Un model desitjable a Catalunya?”.

Dra. M^a MERCEDES CUYÁS PALAZÓN

SUMARI

I.- Introducció	pág. 1
II.- Breus antecedents històrics a França.....	pág. 5
III.- El Llibre Blanc.....	pág. 8
III.1.- La situació dels aeroports francesos abans de la seva reforma.....	pág. 9
III.2.- L'anàlisi comparativa amb la resta d'Europa: La convergència europea.....	pág. 14
III.3.- La proposta de reforma continguda en el Llibre Blanc.....	pág. 17
IV.- La reforma legal.....	pág. 21
IV.1.- La Llei nº 2004-809, de 13 d'agost de 2004.....	pág. 21
IV.1.1.- Consideracions generals.....	pág. 21
IV.1.2.- Un model concret: Grenoble-Isère.....	pág. 24
IV.2.- La Llei nº 2005-357, de 20 d'abril.....	pág. 28
IV.2.1.-Consideracions generals.....	pág. 28
IV.2.2.- L'articulat.....	pág. 30
V.- Els trets fonamentals dels tres models de gestió aeroportuària francesa: algunes consideracions d'especial rellevància jurídica en la transformació dels aeroports locals o regionals, els grans aeroports regionals i ADP.....	pág. 41
V.1.- Aeroports de transcendència local o regional.....	pág. 41
V.2.- Els grans aeroports regionals: un camí cap a la pri- vatització.....	pág. 42
V.3.- Aeroports de Paris. ADP.....	pág. 43
VI.- El nou règim de les taxes aeroportuàries.....	pág. 44
VII.- El problema de la desafectació dels béns demanials i la seva Privatització afectada a la utilitat pública.....	pág. 48

VIII.- Una primera conclusió des d'una perspectiva autonomista.....	pág. 52
IX.- El model Espanyol.....	pág. 53
IX.1.- Breus antecedents i reflexions: d' on venim i cap a on anem?...	pág. 54
IX.1.1.- D'on venim?.....	pág. 54
IX.1.2.- Cap a on anem?.....	pág. 57
IX.2.- Reflexions a mode de conclusions.....	pág. 59
X.- BIBLIOGRAFÍA.....	pág. 65

I.- INTRODUCCIÓ.

Sens dubte, una de les matèries recurrents que cíclicament envaeix els discursos polítics i els mitjans de comunicació, amb el consegüent ressò que tota aquesta preocupació té en la doctrina del país tant econòmica com jurídica, ha estat i segueix estant la gestió dels aeroports a Espanya, i a Catalunya de manera molt particular, doncs, sens dubte, el que el segon aeroport més important d'Espanya, després del de Madrid, -que és el primer no tan sols per mèrits propis, sinó també com a conseqüència de les polítiques desenvolupades des del govern central- estigui a Catalunya, ha tingut i segueix tenint per els seus ciutadans un regust amarg que ens agradaria poder superar, i això sembla que no serà possible mentre Catalunya no assoleixi el paper que li pertoca en la gestió de les seves pròpies infraestructures aeroportuàries i, molt especialment, pel que fa a l'aeroport internacional del Prat, matèria absolutament transcendent doncs a aquestes alçades ja ningú dubta de que les grans infraestructures en general, i els aeroports en particular, tenen un relleu econòmic, turístic, de vertebració territorial i medi ambiental, que supera amb escreix la política estrictament del transport, plantejant, això sí, no pocs problemes jurídics de fons quant a les competències dels ens administratius i el seu propi règim jurídic.

En efecte, tant a nivell de la Comunitat Europea, com en l'àmbit estatal, com, per suposat, en l'àmbit autonòmic i local, trobem diferents competències que contínuament s'entrellacen i quin exercici serà diferent, tant des d'un punt de vista qualitatiu com quantitatiu, en funció del tractament i model de gestió que finalment imposem, doncs, evidentment, no serà el mateix, ni les competències d'uns i dels altres es desenvoluparan d'igual manera ni amb la mateixa intensitat, si aprofundim en un model privat, mixt o públic.

Aquest estudi, no obstant, no té l'ambició d'endinsar-se en tots i cadascun dels diferents models possibles ni molt menys en l'àrdua tasca d'analitzar el desenvolupament i gestió de les diferents competències en funció de l'aplicació d'aquests distints models, més enllà d'una petita referència als sols efectes de centrar els termes de debat. Trobarem doncs abundants i necessàries autolimitacions clarament volgudes, doncs en cas contrari desbordaríem àmpliament les fronteres d'aquest treball, el qual es limita a l'anàlisi de l'experiència francesa en el seu model de reforma de la

gestió dels aeroports i les reflexions que aquest ens pugui aportar a la situació del nostre país que, com és ben sabut, durant molt de temps s'ha caracteritzat per un model de gestió directa, central i unitari.

En efecte, l'exercici que de les seves competències en matèria aeroportuària ha fet l'Estat, pràcticament al llarg de tota la curta història de l'aviació civil, ens ha arrossegat per uns camins en els que el model centralista, profundament centralista i unitari de gestió dels aeroports, ha estat el líder indiscutible, i només en els darrers mesos (ni tan sols podem parlar dels darrers anys) hi va haver un intent d'obertura, -forçat, sobretot, per la profunda transformació que l'aviació i la gestió dels aeroports ha sofert arreu del món i, molt particularment, a la CE i els seus països membres- que, inicialment, va està tremendament frustrant per les aspiracions del Govern de Catalunya. Finalment sembla que la crisi econòmica serà la responsable última de la liberalització dels aeroports a Espanya. El Consell de Ministres del dia 3 de Desembre de 2010, després que el President del Govern central, Sr. Rodriguez Zapatero, ho avancés en una de les sessions de control del propi executiu en el Parlament, aprovà un Real Decret Llei, en virtut del qual es privatitzà AENA en un 49%, que sortirà, si no tot sí parcialment, a Borsa obrint-se la porta a la gestió privada mitjançant concessió dels aeroports – es parla obertament de Barajas i El Prat però, presumiblement, la porta restarà oberta per tots aquells que siguin rendibles, mantenint-se en forma de gestió directa la resta d'aeroports-.

Tot sembla apuntar que aquesta decisió es va prendre, un cop més, al marge del Govern de Catalunya o, si més no, al marge del que era en aquell moment el principal partit de l'oposició, i el secretari general de la qual seria l'imminent President de la Generalitat de Catalunya, que el mateix dia de l'anunci donava a entendre en el mitjans de comunicació que res en sabia i que, per suposat, aquest era un tema sobre el que Catalunya tenia molt a dir¹. Per tant, no anem errats quan assenyalem que finalment ha estat la crisi la valedora i responsable del canvi de gestió aeroportuària, doncs el cert és que el model que finalment ha estat recollit en el RDL del dia 3-12-2010, és lluny del sentit de les manifestacions, explicacions en rodes de premsa i comunicats que s'havien fet arribar als mitjans de comunicació i, fins i tot, que s'havien exposat i parlat amb els responsables del governs autonòmics. En un primer moment l'entrada a la iniciativa

¹ El País, del 2-12-2010, recollia “*El próximo Presidente de la Generalitat catalana, Artur Mas, ve [gato encerrado] en la operación nan unicada por Zapatero*”

privada es limitava a un 10% i el 39% restant semblà que es reservava a les administracions autonòmiques i/o locals. Finalment les coses han anat ben diferents. L'executiu central s'ha vist en la necessitat immediata de tallar noves despeses i generar més diners i, després de les famoses, per polèmiques, mesures de congelació de pensions, rebaixa de sous de funcionaris i allargament de l'edat de jubilació, entre d'altres, ha encetat un nou paquet com és el de las privatitzacions de empreses o ens públics rendibles, i per tant desitjables pel mercat, com han estat aeroports –el Ministre Blanco té calculat que no més la operació de concessió pot rendir 9.000 milions procedents de Barajas i 5.000 del Prat- i Loterías del Estado, manera ràpida i efectiva on las hagi d'injectar diners a les arques públiques.²

En altres paraules, estem en la introducció d'aquest estudi i, des de que es començà a gestar fins ara, ja han passat per les meves mans tres models ben diferents, el que vol dir que els fets es succeeixen de una manera i a una velocitat vertiginosa, per tant no caurem en la temptació de pretendre qualificar a aquestes alçades el fet mateix de la privatització, però sí avançarem que les maneres com hi hem arribat no són, ni de bon tros, les més desitjables.

Com tindrem ocasió d'analitzar al llarg de l'estudi, França, que per altra banda ja anava amb un cert retard respecte la resta de països europeus, va adonar-se de la necessitat de canviar el model per raons, entre d'altres econòmiques, de mercat, gestió i competència, a l'any 2.000. Durant 3 anys es va analitzar i treballar en el estudi del nou model. Mitjançant el llibre blanc, fruit d'aquests 3 anys d'investigació, recerca, negociacions, escoltant els ens territorials (ajuntaments, regions, càmeres de comerç i de indústria...) es proposaren a l'executiu un conjunt de mesures que suposa el nou model del que avui França gaudeix, i que aquest va fer pràcticament seves mitjançant dues lleis (Llei 2004-809, de 13 d'agost, sobre Llibertats i Responsabilitats Locals i la Llei 2005-357, de 20 d'abril, sobre Aeroports) que posà en pràctica de manera esglaonada.

² No deixa de ser significatiu que *El País* posés en boca del mateix Secretario de Estado de Transportes, Isaías Táboas, manifestacions com que “*No está decidido que el dinero que se obtenga de la venta del 49% de AENA vaya a amortizar su deuda o irá a las arcas del estado para aliviar la suya*” (*El País* 2-12-2010). En un altre ordre de idees, però sempre des de la perspectiva econòmica que aquesta privatització pot comportar, val la pena també fent-se ressò d'altres opinions en els mitjans de comunicació, com ara la d'en Ferran Requejo, reflexionant sobre el destí d'aquests diners. Catalunya no en veurà ni un euro, a pesar de ser la seu de l'aeroport i a pesar “*de que el aeropuerto del Prat vive en buena medida del esfuerzo y de la actividad de los catalanes-, ello significará que España vuelve a expoliar dinero a estos últimos a través de Aena*” (Ferran Requejo. “El Prat: independencia estratégica” *La Vanguardia* 29-12-2010. pág. 19.

El cas francès és un clar exemple -i per aquesta raó, entre d'altres, resulta especialment atractiu el seu estudi i anàlisi- de migració d'un model públic, unitari i centralista, per tant molt semblant a l'espanyol, a un model semiprivatitzat, descentralitzat i plural on, per suposat, tots els aeroports tenen assegurada una regulació i gestió individualitzades. L'aparició de l'element individual front el generalista permet prioritzar els aspectes diferencials, extrem bàsic per assolir una gestió ajustada al territori i a les seves particulars necessitats, amén de introduir una competitivitat entre les pròpies plataformes que, com tot, té les seves vessants positives i negatives, però de la que avui, la gestió aeroportuària, no pot seguir quedant al marge.

L'actual model francès és, doncs, un model que està en perfecta sintonia amb la resta de països de la Comunitat Europea (si bé cadascun d'ells té les seves particularitats i, fins i tot trobem, dins del propi marc comunitari, models obertament diferenciats, com és el cas del Regne Unit o de la mateixa Alemanya), perfectament inserit en la política de transports de la Comunitat i preparat per a la cada vegada més competitiva política de les companyies aèries, ja totalment liberalitzades, que pot haver estat tingut en compte per l'estat espanyol en la seva reforma. Però, fins i tot en aquest cas, front la primera impressió que dona les maneres franceses d'estudi, reflexió, anàlisi, concertació, negociació, pensant sempre en el que és millor pels aeroports i, per tant per l'Estat, el procediment espanyol per contrast, ens aboca a una impressió de precipitació, de constants canvis, de fer al revés del que es deia i, al final, de prendre unes decisions sobre gestió no necessàriament pensant en els aeroports, si no en la necessitat de fer "caixa" en front la crisi i els mercats financers³.

Tots aquests fets, units a que el nostre Estatut, mitjançant l'article 140, estableix unes importants consideracions pel que fa a la concepció competencial en matèria de transports -que, essent pioneres, s'escau que ho siguem també en el seu desenvolupament i concreta gestió- han estat algunes de les raons fonamentals per,

³ Novament és en la premsa i els mitjans de comunicació en general on poden trobar cada vegada més veus coincidents en el sentit aquí referit. És a dir, que aquesta ha estat una actuació precipitada i empenyada per la crisi econòmica i per la necessitat de fer caixa. "Sin embargo recientemente el poder central, dados sus problemas de liquidez económica, ha anunciado por sorpresa la privatización del 49% del aeropuerto del Prat. Esto no tiene nada que ver con el consorcio. La privatización, por otra parte opaca, no supone ninguna descentralización de Aena (que además mantendrá el control con su 51%). Es un mero ardid recaudatorio desesperado por parte del Gobierno Zapatero" (F. Requejo "El Prat: independencia estratégica" La Vanguardia 29-12-2010, pág. 19). "Una de les raons del Govern per emprendre ara la liberalització dels aeroports és la de fer caixa. Necessita diners i els necessita de pressa. Una manera d'aconseguir-los és venent-se una part del negoci dels aeroports." (Salvador Sabrià. El Periódico. 20-12-2010, pág. 41.)

mitjançant aquest treball d'investigació becat per l'IEA de Catalunya, apropar-nos a l'experiència viscuda per França. A més, el fet que la seva reforma porti ja un camí recorregut, ens permetrà avaluar els resultats que aquesta ha tingut en el propi país i en l'àmbit internacional.

II.- BREUS ANTECEDENTS HISTÒRICS A FRANÇA.

França va ser dels últims països en assolir la transformació del seu sistema de gestió aeroportuària mitjançant dues lleis fonamentals, la Llei 2004-809, de 13 d'agost, sobre Llibertats i Responsabilitats Locals i la Llei 2005-357, de 20 d'abril, sobre Aeroports⁴.

Amb anterioritat el sistema de gestió, amb petites reformes, pràcticament no havia variat des de finals de la segona guerra mundial, moment en que la indústria aeronàutica va passar de ser artesanal a industrial.

La importància estratègica no va passar per alt als poders públics. Els ens territorials (regions, departaments, ajuntaments, etc., el que en francès s'uneixen sota la genèrica denominació de "*collectivités territoriales*", que vindrien a ser els nostres equivalents de administració autonòmica y local) i les càmeres de comerç i de indústria (en endavant CCI) van adonar-se de que els aeroports podien ser un instrument útil per tal d'estructurar l'ordenació del territori, i així va ser com ells mateixos van sostenir el desenvolupament de l'aviació tot formant part en el capital de companyies aèries, com Air France o Air Inter, o fins i tot creant les seves pròpies companyies regionals, com ara Brit Air o Airalpes o Air Alsace, per citar-ne només algunes.

Ara bé, també ràpidament van adonar-se de la necessitat de grans inversions que aquestes infraestructures demanaven, així com que les despeses fixes es podien reduir augmentant l'activitat. Aquests condicionants foren els que les persuadiren a posicionar les plataformes en situació de monopolis naturals, és a dir, que la importància de les despeses fixes i la presència de rendiments creixents feien més eficaç l'existència d'un sol aeroport sobre un territori donat.

⁴ Assenyalar que estant França un dels darrers països en assolir la seva transformació, aquesta s'inicia a l'any 2004, per bé que a Espanya la reforma no ha arribat fins l'any 2010, és a dir, amb 6 anys de retard respecte de un dels països que més tardament la va du a terme. Això, per si mateix, hauria de donar-nos una idea del retard important que porta Espanya en la matèria, retard que, malauradament, estan pagant i pagaran a la llarga molt car alguns dels nostres aeroports internacionals, com pot ser el cas de l'aeroport del Prat.

Jurídicament el procés es traduïa en una propietat i intervenció total de l'Estat que repartia la gestió dels aeroports de la seva propietat mitjançant concessions a les CCI, que tenien un monopoli de fet sobre les concessions dels aeroports, i l'establiment públic, Aeroports de París (ADP), el estatut del qual era de 1945, i gestionava els aeroports de l'àrea de París (Rosny-Charles De Gaulle, París-Orly, i París-Le Bourget). Un model, així doncs de “delegació de servei públic (DSP)⁵, de tipus concessional⁶ a les càmeres de comerç.

Aquest model que va funcionar tant de temps –insistim, des de finals de la segona guerra fins l'any 2004-2005⁷- i que semblava totalment lògic -tota vegada que les CCI tenien com a funció el desenvolupament de les ciutats i regions franceses i que poc a poc, amb el temps, el personal s'havia anat especialitzant i experimentant-, va entrar clarament en crisi per moltes i ben variades raons: la falta de competència en l'atribució de les concessions, el propi desenvolupament del sector aeri, el decalatge entre el dret francès i la realitat de l'explotació dels aeroports a altres països de la CE... totes elles van ser, juntament amb altres, raons de pes que influïren decididament en la revisió del model aeroportuari.

La reforma, finalment, s'inspirà en la que ja s'havia fet en tres importants sectors amb anterioritat:

- La reforma de les telecomunicacions, consistent en la seva liberalització (1990) i la privatització de France Telecom. Aquesta última inspirarà el nou estatut per ADP.
- La reforma en el sector dels ferrocarrils, la qual va inspirar la reforma dels petits aeroports regionals.
- La reforma de les autopistes en les seves dues etapes: ampliació de les concessions i privatització de les empreses. En aquesta reforma s'inspirà la dels grans aeroports regionals.

⁵ La definició legal de DSP la trobem a la Loi MURCEF de 2001, i es codifica a l'art 1411-1 del Code General des Collectivités Territoriales.

⁶ La definició clàssica de contracte de concessió resulta de les conclusions *Chardonnet* al *arrêt du Conseil d'État Compagnie d'éclairage de Bordeaux*, de 30 de mars de 1916.

⁷ A començaments de l'any 2000 al voltant del 64% dels aeroports francesos estaven dirigits per les CCI, un 10% per Aeroport de París (AP) i la resta per sindicats mixtes, societats d'economia mixta i altres varietats.

També el dret comunitari va tenir el seu pes. El principi de separació entre la gestió i la regulació no era complert. En l'assumpte TELAUSTRIA VERLAGS (as. 324/98) el tribunal de justícia de la CE imposà certes formes i obligacions de publicitat i concurrència per les concessions de serveis, i encara que França, en les negociacions de la Directiva de Serveis 92/50/CEE, de 18 de juny, introduí excepcions, el que la va permetre aprovar la Llei Sapin (loi n° 93-112, de 29 de gener, sobre concurrència i transparència en la vida pública) fent excepció de certes concessions, com ara les que l'Estat donava a les CCI (art. 41), aquesta situació, després de la STJCE esdevingué insostenible. Concretament, en primer lloc en l'assumpte Aéroports de París c-82/01, el TJCE declara que la gestió dels aeroports ha de ser analitzada com una activitat plena i totalment econòmica. A continuació el mateix tribunal, en la sentència de data 22 de novembre de 2001 (assumpte Ferring 53/00), i en la sentència de data 24 juliol 2003 (l'assumpte Altmark trans c-280/00) prohibeix les subvencions o ajudes públiques llevat el cas de que es compensin per càrregues de servei públic. Finalment declara obertament en relació a la figura de l'establiment públic mancances en les regles de la concurrència (decisió de la comissió n° 2005/145/CEE de 16 de desembre de 2003, en relació a les ajudes de l'Estat per EDF i al sector de les elèctriques)

Arran de tot plegat l'Estat es planteja la modificació sobre dos perspectives ben diferents i distants:

1. Un esquema centralitzat en el que la intervenció de l'Estat sigui màxima, creant un establiment públic nacional encarregat del conjunt de l'activitat aeroportuària i dels aeroports.
2. Un esquema totalment privat on cada aeroport estigués dirigit per una societat anònima privada diferent i on l'Estat es reservés tant sols les funcions reglamentaries de policia i seguretat.

Entre tots dos extrems, com assenyala LIQUIÈRES⁸, multitud de possibilitats.

⁸ LIQUIÈRES, Paul. "L'origine et l'etat des reformes du secteur aeroportuaire français" a *L'avenir des aeroports: entre décentralisation et concurrence*" Direction Jean Bernad Auby et Martine Lombard. Litec. Colloques 2006.

III.- EL LLIBRE BLANC.

Objectivament podem afirmar que el model de gestió francès va esdevenir antiquat als voltants de l'any 2000, si prenem com element comparatiu la implantació de nous models, més oberts, més flexibles i més competitius, que bé s'havien ja imposat en altres països de l'entorn europeu o bé estaven en tràmits d'implementació.

D'aquest fet les primeres en adonar-se'n van ser les pròpies CCI i en la recerca de solucions van imposar-se l'àrdua feina d'analitzar profundament el moment que vivien les infraestructures aeroportuàries dins i fora de les fronteres franceses, els diferents models fins el moment aplicats dins i fora d'Europa, el seus resultats efectius en la gestió i competitivitat, els seus règims jurídics, les seves complexitats pràctiques etc.

Tota aquesta feina els portà 3 anys i mig fins culminar amb el que es va anomenar "*Le Livre Blanc des grands aéroports régionaux français*"⁹ que va esdevenir

⁹ El Llibre Blanc es el resultat de 3 anys i mig de feina realitzada pels membres del *Comité d'Actions pour la Mise en Place de Sociétés Aéroportuaires* presidit des de els seus orígens pel Président PERUGINI de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice Côte d'Azur amb la col·laboració dels seus col·legues Jean-François BERNARDIN Président A.C.F.C.I.; Pierre FLOTAT Président U.C.C.E.G.A.; Raymond CECALDI Président C.C.I d' Ajaccio; Laurent COURBU Président C.C.I de Bordeaux; Jean-Claude LUBIN Président C.C.I de Fort de France; Patrick VAN DEN SCHRIECK Président C.C.I de Lille Métropole; Jean AGNES Président C.C.I de Lyon; Claude CARDELLA Président C.C.I de Marseille Provence; Gérard BORRAS Président C.C.I de Montpellier; Denis BATARD Président C.C.I de Nantes; Félix CLAIRVILLE Président C.C.I de Pointe à Pitre; Alain MACE Président C.C.I de La Réunion; Richard BURGSTÄHLER Président C.C.I de Srasbourg; Claude TERRAZZONI Président C.C.I de Toulouse; Albert BESUDO Président C.C.I du Var

La direcció va recaure sobre Yves RAYNAUD, Directeur Général de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nice Côte d'Azur conjuntament amb els seus col·legues Jacques SABOURIN Délégué Général U.C.C.E.G.A.; Dominique BABIN Directeur Gral C.C.I de Bordeaux; François CLUZEL Directeur Gral C.C.I de Lille Métropole; Georges SAURY Directeur Gral C.C.I de Lyon; GAVARD-SUAIRE Directeur Gral C.C.I de Marseille Provence Remy; Michel CORSET Directeur Gral C.C.I de Nantes; Philippe GRILLAULT-LAROCHE Directeur Gral C.C.I de Srasbourg i Jean-Michel VERNHES Directeur Gral C.C.I de Toulouse

També col·laboraren sota encàrregat professional d'aquest equip, a fi de desenvolupar estudis específics, diferents despatxos especialitzats com son:

–Cabinet Darrois-Villey

–Cabinet Barthélemy

–Société Générale Hambros (Londres et Paris)

La redacció final es deu a Jean-François GUITARD –Directeur, Chargé de Mison Aéroportuaire –Comité d'Actions pour la Mise en Place de Sociétés Aéroportuaires- assistit per Sophie CHAUMET –Chargée d'études Juridiques et Économiques –Aéroport de Nice Côte d'Azurs-, i en la seva presentació, -que còrra a carreg **Pierre FLOTAT** (Président de l'Union des Chambres de Commerce et Gestionnaires d'aéroports (U.C.C.E.G.A.), **Jean-François BERNARDIN** (Président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie (A.C.F.C.I) i **Francis PERUGINI** (Président de la Chambre de Commerce de Nice Côte d'Azur, Vice-Président de l'Union des Chambres de Commerce et Gestionnaires d'aéroports, Président du Comité d'Actions pour la Mise en Place de Sociétés Aéroportuaires)- s'exposa: «*Le livre blanc des aéroports régionaux français est incontestablement une initiative originale et utile dans le contexte économique actuel. Depuis maintenant trois ans, 14 Chambres de Commerce et d'Industrie gérant des aéroports régionaux de plus de un million de passagers ont uni leur énergie et leur compétences pour proposer aux pouvoirs publics les contours d'un nouveau régime de gestion des aéroports. Cette démarche a été avant tout basée sur le pragmatisme économique sur l'observation et l'analyse des pratiques en vigueur dans l'ensemble de l'Union Européenne. De nombreuses études comparatives ont été réalisées. Il s'agissait de connaître les régimes de gestion en vigueur, les politiques et pratiques tarifaires, les performances de gestion des aéroports, l'organisation et le financement de ces infrastructures,...* Après trois ans d'études, ce livre blanc des aéroports régionaux français propose une synthèse de l'ensemble des travaux entrepris. Il souligne d'abord l'ampleur de la tâche accomplie depuis plus de 70 ans par les gestionnaires d'aéroports en France. Il propose

la inspiració, precedent i base de la reforma completada per les lleis dels anys 2004 i 2005 a les que abans hem fet esment.

III.1.- La situació dels aeroports francesos abans de la seva reforma.

El llibre blanc comença fent un anàlisi de la situació actual dels aeroports francesos per concloure tot seguit la necessitat de la seva transformació. En aquesta línia s'analitzen diferents fets i circumstàncies, tant positives com negatives, que incideixen en els aeroports regionals i, en general, en l'esquema i actual gestió de les plataformes aeroportuàries d'arreu de l'Estat.

En aquest sentit es ressalta, per exemple, la confiança en què els aeroports regionals continuïn contribuint al creixement del transport aeri francès, tal i com han fet en el passat, malgrat els incidents internacionals (com ara la guerra del Golf o l'atemptat de NY del 2001). Ara bé, perquè el creixement continuï és necessari que es mantinguin, i en la mesura del possible s'incrementin, les inversions, doncs aquestes infraestructures s'han convertit en verdaderes empreses amb un alt i sofisticat nivell tècnic que demanen contínues millores si volen ser competitives i fer front a les previsions al alça de fluxos de tràfic que, pràcticament està previst que s'arribin a doblar en el decurs dels propers vint anys¹⁰.

També és objecte d'anàlisi el fort desequilibri aeri que pateix el país, sens dubte atribuïble al sentit jacobí de l'Estat. La regió parisenca concentra el 55% del tràfic, encara que això no es tradueix, ni molt menys, en una pobresa de plataformes. Ben al contrari, França comptava amb més de 300 aeroports oberts a la circulació, encara que no més 65 d'ells acollien tràfic regular i de entre aquests un terç dels grans aeroports es concentraven en les 4 úniques regions (deixant de costat Ile de France) que tenen més de 3 milions d'habitants.

ensuite des actions concrètes permettant d'aboutir rapidement à la promulgation d'une nécessaire loi de modernisation et de décentralisation du régime de gestion des aéroports français. Il propose également les bases d'une nouvelle donne associant l'État, les collectivités territoriales et les Chambres de Commerce et d'Industrie. Ces trois acteurs sont en effet les garants de ces infrastructures essentielles qui doivent être gérées dans l'intérêt général avec pour ambition de favoriser un aménagement dynamique et structurant du territoire et d'être des opérateurs très professionnels et performants »

¹⁰ En els darrers 30 anys la mitja d'inversió per passatger ha estat de 1 euro. En els últims 5 anys aquesta xifra ha oscilat entre 3 i 5 €uros i en els propers 5 hauria de incrementar-se entre 5 i 10 €uros. (Llibre Blanc).

Altres anàlisi que es planteja és el de la transformació que han patit els operadors dels aeroports. És a dir, així com durant anys el focus dels operadors es concentrava en la creació i posada en marxa de aspectes tècnics, avui en dia, el cor dels operadors s'ha desplaçat sensiblement cap el *marketing* doncs els aspectes tècnics bàsics, com ara seguretat o assistència aeroportuària, ve donada des de fora. En definitiva, dia darrera dia les preocupacions dels operadors aeroportuaris s'assemblen més a les de qualsevol director empresarial.

Una altra de les qüestions que amb més insistència es pronuncia l'anàlisi és el relatiu al marc jurídic que acompanya la gestió aeroportuària francesa. Com en el propi Llibre Blanc es recull, el marc jurídic aeroportuari francès presenta la singularitat, per contraposició a la resta de Europa, de que no havia evolucionat en els darrers 50 anys. La última llei promulgada sobre la matèria ho va estar a l'any 1933 i la majoria de les concessions eren de 1955, amb una petita reforma a l'any 1997.

Aquesta realitat jurídica s'enfrontava a la realitat física que, per contra, sí havia evolucionat, i molt, d'acord amb l'esdevenir dels temps. Els aeroports francesos, ja en l'any 2000, i fins i tot amb molta anterioritat, eren i funcionaven com a veritables empreses, amb inversions anuals importantíssimes, utilitzant tecnologies extremadament sofisticades i buscant una gestió per productivitat i satisfacció del client. Aquesta situació de fet no tan sols no trobava suport en el pla legislatiu, sinó que en molts casos era el propi marc legislatiu el que s'erigia en un autèntic entrebanc. Aquest, per exemple, va ser el cas de l'establiment públic Aeroports de Paris (ADP). Quant establiment públic amb un estatut de l'any 1945, quedava subjecte a un principi d'especialitat que jurídicament li impedia prestar serveis situats fora de l'Ile de France. D'aquí que la *Cour des Comptes* (equivalent al nostre Tribunal de Comptes), en el seu *rapport public* (memòria) de l'any 2002, manifestés la seva dificultat per admetre determinades intervencions exteriors dins del principi d'especialitat de l'establiment públic, conclouent, conseqüentment, la il·legalitat de les seves participacions¹¹. S'havia produït, per tant, un profund decalatge entre el dret i els fets. Com assenyala DUFAU¹², abandonar el principi d'especialitat s'havia convertit en quelcom indispensable perquè ADP pogués mantenir el seu camp de intervenció, diversificar les seves activitats i tancar col·laboracions tant en el àmbit nacional com internacional.

¹¹ Rapport AN, 2005, n° 2045, relatiu als aeroports. Pág. 19.

¹² DUFAU, J. "Le changement de statut d'Aéroports de Paris" a *JCP/La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités Territoriales*. N°27. 4 Juillet 2005, pág. 1077.

A més, els concessionaris dels aeroports es trobaven amb una burocràcia gens menyspreable. Fins a cinc ministeris diferents tenien potestats tutelant per raons tècniques econòmiques o financeres sobre els concessionaris: Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports; Ministère de l'Économie et des Finances; Ministère de l'Intérieur; Ministère de la Défense i Ministère de l'Environnement.

A aquest situació de complexitat jurídica i de gestió, encara hem de sumar-ne altre no menys important. A França l'Estat assumia de manera simultània diverses funcions: regulador, ens concedent, propietari dels terrenys i de les instal·lacions, controlador de les taxes aeronàutics, controlador i garant dels crèdits, responsable dels serveis de duanes, seguretat, policia, etc., amb les conseqüents responsabilitats creuades, entrelaçades i mesclades que tot això produïa entre el concedent i el concessionari. Relacions que en la pràctica de la gestió no feien sinó complicar-la. Així, els concessionaris amb *cahier des charges* (plecs) tipus 1997, havien de rebre nombroses aprovacions de l'autoritat concedent que interferien de manera notable en la seva gestió. Dos cops per any el Comitè de Inversions de caràcter Econòmic i Social (CIES) analitzava i havia d'aprovar els programes de treball i de inversions que superessin uns determinats sostres, a menys que el propi Estat intervingués en el finançament.

Aquesta última referència ens permet lligar amb altre singularitat pròpia del règim jurídic aeroportuari francès anterior a la seva reforma i que, per suposat, provoca no obstant l'atenció dels redactors de l'anàlisi desenvolupat en el Llibre Blanc. França comptava amb diferents tipus de règims de gestió, en funció de que fossin públics o privats. Però fonamentalment comptava amb dos clarament predominants:

- Per un cantó el règim personificat en la figura de l'establiment públic (ADP) el qual concentrava la major part del tràfic (més de 70 milions de passatgers).
- Per un altre, el règim concessional, aplicable a la majoria del aeroports. L'Estat era el propietari de pràcticament tots els terrenys i, si bé ell directament no dirigia les infraestructures, sí que es reservava importants prerrogatives que l'erigien en un veritable ens regulador. Les concessionàries, durant els últims 70 anys, havien estat les Càmeres de Comerç i de Indústria (CCI), les quals havien assumit el rol d'operadors històrics.

Altres aspectes que analitza el Llibre Blanc és el que ell mateix anomena la precarietat generalitzada, tot referint-se a que la major part de les concessions s'assentaven sobre plecs (*cahiers des charges*) de l'any 1955 i que, per tant, estaven pràcticament tots ells arribant a termini. Els altres, aquells que s'havien signat en base al Decret de 1997, s'havia decidit renovar-los per un curt termini, d'acord amb la decisió de Matignon de juny de 2000

En definitiva, els aeroports francesos es veien abocats a una situació difícil. Amb concessions que no anaven més enllà de entre 3 i 10 anys, havien d'enfrontar-se a un context únic mundial sense tenir cap visió respecte al règim que el succeiria. En efecte, la major part dels aeroports regionals francesos estaven funcionant sobre la base de unes concessions que arribaven a termini o bé que havien estat recentment renovades per terminis molt curts (5 anys com a molt), tot esperant el nou model de gestió que ja es venia madurant. Aquests fets posaven als aeroports en una situació de precarietat única no repetida a altre lloc del món, doncs certament és del tot desaconsellable la gestió d'un aeroport sobre terminis tan curts, precarietat que encara es veia més aprofundida per raó de que l'aeroport no tenia ni podia tenir personalitat jurídica pròpia, ni podien tampoc acumular fons propis.

Finalment una última realitat ressalta el Llibre Blanc. L'Estat havia deixat d'invertir en els aeroports regionals francesos. En els darrers quinze anys la inversió de l'Estat pels grans aeroports regionals havia estat inferior al 10%.

Front aquests fets, per contra, al Llibre Blanc posa una especial atenció en els aspectes positius dels aeroports francesos a pesar de les dificultats, fonamentalment derivades del règim jurídic i sistema de gestió al qual es veien sotmesos. Així, en aquesta línia ressalta, entre d'altres, els següents aspectes:

- El impacte econòmic dels aeroports francesos: En termes generals el impacte econòmic dels aeroports regionals francesos és considerable, encara que poca gent n'és conscient. Per set dels grans aeroports francesos, el total del seu impacte econòmic s'estableix els voltants de 14 miliards d'euros per any.
- Els aeroports són fonts de creació de treball: cada aeroport contribueix de manera significativa al treball, per suposat de manera directa però també de manera indirecta. Segons els estudis de l'ACI europea, la

mitjana és de mil empleats per milió de passatgers suplementari, mitjana que és superior en el cas dels tres grans aeroports europeus i en el cas dels grans aeroports regionals francesos (aquells que acollint entre 1 i 15 milions de passatgers/any) la xifra es fixa en 850. Per tant el Llibre Blanc arriba a la conclusió que és bo encoratjar el desenvolupament d'activitats aeroportuàries.

- Els operadors francesos són els que mesuren de manera més regular en l'àmbit europeu l'impacte econòmic: Les CCI, entre quines activitats bàsiques està el desenvolupament de l'activitat econòmica local, estan plenament justificades en el seu paper de concessionàries aeroportuàries. Vetllen per un retorn econòmic en el conjunt de la regió i tenen molt clar que un aeroport és un instrument d'ordenació i de desenvolupament de l'activitat econòmica per un territori. No és casualitat, així doncs, que a França la major part d'aeroports regionals hagin dut a terme estudis d'impacte econòmic, a diferència dels països veïns europeus.
- La part dels concessionaris francesos en els treballs aeroportuaris: En contra del que es pensa els gestors d'aeroports regionals francesos representen una part limitada d'aquests llocs de treball. No més el 7% d'aquests llocs corresponent als gestors, quan en aeroports similars d'altres països europeus, aquest percentatge es multiplica per dos i tres cops.
- Una estratègia fonamentada sobre el cor de la professió i una organització de la competència pels serveis aeroportuaris: la relativa feble feina que pertoca als gestors d'aeroports regionals per comparació a la càrrega total de feina no és un fre. Al contrari la divisió i la real competència entre diferents serveis (assistencials, seguretat...), el desenvolupament d'aquestes activitats s'ha vist accelerat, i la creació de nous llocs de treball se'n ha beneficiat. Per contra, en els altres països europeus, els operadors aeroportuaris no organitzant sistemàticament la competència dels serveis aeroportuaris (assistència, seguretat, comerç, telecomunicacions...).

Un cinquè apartat, titulat “molt bons equips aeroportuaris francesos” tanca l’anàlisi que fa el Llibre Blanc de la situació actual dels aeroports francesos en aquell moment (començament dels anys 2000) tot ressaltant:

- L’experiència desenvolupada des de fa més de 70 anys pels operadors dels grans aeroports regionals francesos ha merescut reconeixement europeu.
- Una bona productivitat dels equips: els operadors han concentrat la seva activitat en la seva professió, deixant de costat altres nombroses activitats que s’han desenvolupat per altres sectors. Aquesta política ha donat els seus fruits i la productivitat dels operadors francesos es superior a la dels seus homòlegs europeus.
- Una inquietud per a la bona qualitat del servei: la major part dels operadors francesos s’han implicat decididament per donar un servei de qualitat. Així han anat introduint les certificacions i etiquetes de qualitat en l’activitat aeroportuària (ISO 9001, mètode EFQM etc).
- La recerca del desenvolupament sostenible amb respecte al medi ambient : la major part dels operadors dels aeroports regionals francesos, conscients que el respecte al medi ambient és la clau del desenvolupament sostenible, han introduït per complert totes les mesures mediambientals, incloses les relatives als sorolls, i han aconseguit, en conseqüència, la certificació ISO 14000.

III.2.- L’anàlisi comparativa amb la resta d’Europa: la convergència europea.

Juntament a l’anàlisi de la situació que vivien els aeroports francesos, el Llibre Blanc efectua un estudi comparat de la situació i legislació dels països europeus veïns, arribant a la conclusió de que és possible extreure una convergència europea, de la que França sembla caminar, ja no al marge, sinó clarament en direcció oposada. L’anomenada “convergència europea” pel Llibre Blanc, no és més que la concurrència d’un seguit de característiques que s’estan imposant arreu d’Europa i que es poden resumir en les següents:

- Els aeroports evolucionant cap a un règim competencial.
- L'aeroport és dirigit com una empresa.
- Las societats aeroportuàries es basen en l'operador històric.
- Els accionistes són, a més de l'operador, els ens locals i els inversors privats.
- L'Estat ja no és pràcticament accionista.
- Règim de llicències amb duració molt llarga o il·limitada.
- L'Estat s'ha desvinculat de la gestió, de les inversions i ha deixat de ser el garant del crèdits.
- Hi ha separació entre l'Estat regulador i l'operador actuant cadascun pel seu compte.

Per què França caminava contra corrent? Segons el Llibre Blanc, França havia quedat aïllada davant els seus homòlegs europeus. L'absència de societats aeroportuàries basades sobre l'històric operador, la impossibilitava per crear fons propis, tenir beneficis, tenir una personalitat jurídica pròpia. La presència d'un Estat omnipresent però que, per altre cantó, havia deixat d'invertir en els aeroports, impossibilitava el tancament d'aliances a l'interior del país o de practicar l'enginyeria a l'estranger. Tot això sumat a una carència de texts legislatius en els darrers cinquanta anys sobre la gestió dels aeroports -circumstància que provocava un gran allunyament entre el dret i la realitat: el paper i les responsabilitats dels operadors aeroportuaris, les activitats que aquest generaven, el fons de comerç..., res de tot això estava reconegut per les Lleis-, i el fet de que les concessions tinguessin uns terminis tan curts, situava els operadors aeroportuaris en una situació fràgil, precària respecte la resta d'operadors europeus.

Per aquestes raons, el Llibre Blanc conclou que la reforma és urgent i profunda doncs cal canviar el conjunt del règim de gestió dels grans aeroports regionals de França per, d'una part, posar fi a la precarietat dels gestors i, d'una altra, per recuperar una gran part del retard que portaven respecte els principals països europeus en matèria aeroportuària. Com? En primer lloc adaptant les lleis franceses a la realitat aeroportuària del moment que no és altra que la de gestionar els aeroports com unes grans empreses i la implicació directe dels ens públics locals.

D'aquí que la primera proposta del Llibre Blanc comenci per promoure la gestió dels grans aeroports regionals mitjançant societats anònimes, les quals permetran el desenvolupament dels aeroports i una lluita igualitària en el context de la competència internacional i la segona, íntimament lligada a la primera, que en el marc d'aquesta reforma es permeti una intervenció forta dels ens locals en les futures societats aeroportuàries a través de les lleis de descentralització que siguin del cas.

En resum, en el Llibre Blanc, las CCI posaren per primer cop negre sobre blanc un conjunt de raons importants que aconsellaven el canvi:

- Un marc jurídic que no havia evolucionat en els últims 50 anys. Les concessions i plecs aplicables als aeroports regionals es remuntaven a l'any 1955 (amb unes modificacions a l'any 1997).
- Un marc reglamentari dual: per un cantó la reglamentació pròpia de la ADP i, per altre, les concessions vigents per la resta d'aeroports.
- Una precarietat generalitzada per les explotadores dels aeroports regionals donada la curta durada de les noves concessions acordades a l'any 1997, el que determinava que les noves inversions s'havien d'amortitzar en menys de 10 anys.
- Una complexa barreja de responsabilitats entre l'Estat (regulador i alhora concedent, responsable de duanes, propietari dels terrenys i de les infraestructures, policia, seguretat etc) per tant el concedent i el concessionari.
- La manca d'inversions per l'Estat.
- Uns ens locals negligents, aliens als procediments de decisió dels aeroports que estan sobre el seu territori.

I proposaren una reforma, acord amb el context internacional, que havia de permetre o assolir el següents objectius:

- la creació d'empreses aeroportuàries amb un règim de llicència de llarga durada en les que les CCI haurien de tenir el 100% del capital públic.
- Descentralitzar la gestió reforçant el paper de les col·lectivitats territorials.

- Buscar resultats econòmics.
- Consolidar a l'Estat en el seu paper d'ens regulador del sector.
- Exportació del coneixement dels gestors francesos al pla internacional.
- Solucions adoptades als petits aeroports.

La proposta del llibre blanc, així doncs, passava per la creació de societats aeroportuàries amb capital d'entrada totalment públic que, no obstant, poguessin obrir-se al capital privat per assolir aquelles inversions que l'Estat no pogués pagar. Les CCI, per suposat, estarien presents en aquest capital, però es promouria també l'entrada dels ens locals així com contractes de llarga durada que els permetés allunyar-se o, millor dit, abandonar definitivament el règim concessional. Veiem amb major deteniment la concreta proposta de reforma.

III.3.- La proposta de reforma continguda en el Llibre Blanc.

L'assoliment dels objectius assenyalats en el darrer apartat, requerien unes solucions possibles que el Llibre Blanc estructurarà en diferents apartats, tot començant pels règims de gestió.

Dos grans règims de gestió resulten de l'anàlisi: el règim directe o la concessió i l'empresa aeroportuària amb llicència.

En la primera categoria s'agrupen els règims anomenats públics, és a dir, aquells que no gestionen mitjançant formes privades sinó públiques (societats privades sotmeses al dret privat). Aquest model es correspondria amb els establiments públics tan freqüents a França i tan poc utilitzats a la resta d'Europa. Ara bé, el model, per descomptat, és rebutjat pel Llibre Blanc tota vegada que, com ha estat objecte d'estudi, aquest model no permet assolir els elements propis de la convergència europea, al temps que menysprea les fonamentals i legítimes aspiracions dels operadors actuals i dels ens locals.

En la segona categoria, la de l'empresa aeroportuària amb llicència, quedarien incloses totes les formes o estructures privades, el que no implica necessàriament privatitzacions, doncs l'accionariat pot ser públic. Les avantatges d'aquest model són nombroses, ressaltant entre elles la flexibilitat en la gestió. És el model que més trobem

repetit a Europa per mitjà de societats anònimes. També a França s'aconsella, segons el Llibre Blanc, aquest model si per bé, en un primer estadi o fase, serà adient que l'accionariat d'aquestes societats sigui exclusivament públic. Així és permetrà associar Estat, Col·lectivitats territorials i CCI, tots tres responsables del fons de comerç desenvolupat pels aeroports regionals francesos.

Pel que fa a les modificacions o propostes legislatives el Llibre Blanc ressalta en tot moment la necessitat d'adaptar la realitat aeroportuària a la llei i, per tant la urgència de modificar el conjunt del règim de gestió sobre la base de concebre els aeroports com una activitat moderna, on el capital té un paper fonamental i que per tant requereix una direcció sota formes empresarials, amb una intervenció, particularment a nivell estratègic, dels actors públics locals. Avui els aeroports funcionen com veritables empreses: amb inversions anuals importantíssimes, amb utilització de tecnologies cares i sofisticades, en constant i ràpida evolució.

En coherència amb aquestes reflexions la primera proposta que es fa des del Llibre Blanc és la creació de Societats Anònimes pels grans aeroports regionals. Això els permetrà lluitar en condicions d'igualtat amb la resta d'aeroports europeus. L'actual marc concessional, provoca que els aeroports siguin dirigits per compte de l'Estat, el qual s'implica directament en la seva gestió, deixant un lloc i unes responsabilitats molt reduïdes pels ens locals. Per contra en els principals països europeus, des de fa ja temps, les societats aeroportuàries s'han creat sota un marc jurídic que permet una intervenció directe i activa dels ens locals. Per tant la segona proposta que es fa des de el Llibre Blanc és la de permetre, mitjançant noves lleis de descentralització, una intervenció forta i activa de les col·lectivitats locals en les futures societats aeroportuàries.

Com s'articula des de el Llibre Blanc aquesta espinosa qüestió?

Doncs en primer lloc aclareix que la seva referència a les col·lectivitats locals no és en absolut genèrica. Quan parla de col·lectivitats locals és refereix als municipis, les comarques i les regions. En la mesura que totes elles tenen competències, bé sigui en matèria de ordenació del territori, o bé sigui en matèria econòmica o en matèria medi ambiental, i donat que els aeroports són instruments útils d'ordenació territorial i econòmica amb una incidència sobre el medi ambient gens menyspreable, proposa que des de l'Estat no es traspassi la competència a una d'elles, sinó que se les impliqui a totes, a les tres en conjunt (les tres en conjunt, amb, eventualment, una d'elles com a cap

de fila), això sí, deixant un ampli marge a la diversitat de situacions i a l'experimentació dels aeroports.

En aquesta línia des de el Llibre Blanc es rebutjà el contingut de l'article 105 pels grans aeroports regionals. Aquest article preveia pel període comprès entre 2003 i 2006 una possibilitat d'experimentar la descentralització dels aeroports sobre la base del règim aeroportuari vigent en aquell moment, sense donar-li, però, perspectives d'evolució. A més aquest article no regulava de cap manera el repartiment de responsabilitats entre l'Estat, l'autoritat tutelant, a qui li corresponent la major part de decisions, les col·lectivitat territorial concedents i la resta de col·lectivitats territorials. Per tant des del Llibre s'aconsellà no aplicar aquest model als grans aeroports regionals.

Per contra la proposta que es fa es la d'assolir la reforma de la gestió des de la futura Llei de descentralització, ja que la creació de societats anònimes integrades per col·lectivitats territorials entre el seu accionariat requereix cobertura legal. Per tant, com sigui que aquesta llei ha de afrontar necessàriament les matèries sobre ordenació territorial i desenvolupament econòmic, i que els aeroports són un dels més importants instruments a aquests efectes, quina millor solució que unir totes dues qüestions i així superar, per mitjà de la llei de descentralització, la centralització històrica i gairebé única a tota Europa dels aeroports francesos i la seves noves formes de gestió descentralitzada.

Però fixem-nos i aprofundim una mica més en la constitució d'aquestes SA. El Llibre Blanc proposa que se'n creï una per aeroport, subjecta al dret privat però amb capital públic i objecte aeroportuari. Aquestes societats seran elles soles les responsables del seus crèdits i préstecs, els quals ja no seran garantits per l'Estat ni per la resta d'accionistes. La creació d'aquestes societats no requerirà cap injecció de capital. Els seus pressupostos inicials seran molt propers els de les concessionàries abans de la seva finalització.

S'estima convenient que l'Estat reservi d'un 30 a un 40% de l'accionariat pel conjunt de les col·lectivitats territorials (municipi, consell comarcal, regió) –en funció de les situacions particular de cada aeroport i, en prestant especial atenció a la inversió feta per aquestes en els aeroports, en els darrers cinquanta anys-, assegurant així mateix la seva presència en el Consell d'Administració. Pel que fa a las CCI, autèntics artífexs de la construcció, desenvolupament i modernització dels aeroports en els darrers 50 anys, amb inversions cada cop creixents fins fer-se responsables, elles soles, de les $\frac{3}{4}$ parts dels actius permanents dels aeroports en els últims 15 anys, havien de tenir, igualment una important

presència en les noves societats i això per dues raons fonamentals. En primer lloc per que essent les valedores del fons de comerç dels aeroports, la legislació francesa no havia permès que se'ls reconegués. Tot retornava a l'Estat, a pesar de ser qui menys havia invertit i posat de la seva part. Per això el Llibre Blanc proposa que en reconeixement a aquest fons de comerç es reservi a les CCI de un 40 a un 60% del capital de les societats aeroportuàries, prenent en consideració la quota part del valor generat per elles en els darrers cinquanta anys. En segon lloc per que les CCI havien demostrat ser els millors gestors europeus en termes de productivitat, d'aprofitament del compte d'exploració i de qualitat del servei, havent transferit al sector privat la pràctica totalitat dels serveis aeroportuaris. Conseqüentment es proposa així mateix que les CCI puguin continuar desenvolupant aquesta feina en les noves societats aeroportuàries.

Així doncs, el llibre Blanc distingeix en aquesta primera fase de les SA, tres grups d'accionistes: Les col·lectivitats territorials (3 nivells); les CCI i l'Estat. Aquest últim podrà, transcorregut un temps, cedir les seves accions, amb un dret d'adquisició preferent, als altres accionistes públics. Durant el temps que l'Estat sigui present en l'accionariat de les SA, el Llibre Blanc proposa que tot o una part dels títols de l'Estat els tinguin les CCI (per exemple, com usufructuaries), podent així l'Estat, posteriorment, valoritzar els seus títols mitjançant la seva transmissió. En aquest moment entrariem en la segona fase, caracteritzada per l'autorització Estatal a l'obertura d'una part del capital als inversors privats en les condicions que estableixin les lleis en vigor.

I és que la filosofia del Llibre Blanc, després d'analitzar profusament la situació a la resta de països veïns, es la de clarificar el paper de l'Estat i, en la mesura necessària, potenciar el seu rol de ens regulador, trencant definitivament amb la confusió de poders que caracteritzava la situació actual. D'aquí que es proposi per tots els grans aeroports regionals francesos, que l'Estat es centri en el seu paper regulador del règim aeroportuari –fins i tot deixant en mans d'altres la possessió de les seves pròpies accions- fins a l'abandonament total de la seva condició d'accionista, tal i com ja s'ha fet als aeroports de Milà, Dusseldorf o Manchester, entre d'altres.

A més de la necessitat de les SA, el Llibre Blanc també considera irrenunciable el canvi del règim concessional, el qual no permet una clara separació entre l'Estat (autoritat reguladora) i l'operador aeroportuari, entremesclant completament les responsabilitats de l'Estat i del concessionari, pel règim de llicències, tota vegada que aquesta última permet depositar sobre una empresa aeroportuària una completa responsabilitat, deixant apart i perfectament delimitada, la posició de l'Estat quant ens regulador. A més, aquest sistema,

adoptat per pràcticament tots els Estats membres, assegura una plena compatibilitat amb el dret comunitari. La durada en la resta dels països és, en general, d'uns cinquanta anys. D'aquí que es recomani dotar a les llicències d'una llarga durada.

També aconsella el Llibre Blanc que la llei francesa permeti, és més, encoratgi a les noves SA a tancar aliances entre elles si així ho desitgen i amb altres companyies d'Europa i del món.

IV.- LA REFORMA LEGAL.

Com ja hem apuntat en apartats anteriors l'efectivitat de la reforma aeroportuària que ha fet possible el nou règim del que actualment gaudeixin els aeroports a França, es portà a terme mitjançant dues lleis. Per un cantó la Llei 2004-809, de 13 d'agost, comença la reforma transferint a les col·lectivitats territorials la propietat i gestió dels aeròdroms civils sense caràcter nacional o internacional. En una segona etapa s'arrodona la reforma, de la mà de la Llei 2005-357, de 20 d'abril, amb un triple objectiu: modificar l'estatut d'Aeroports de París; modernitzar les formes de gestió dels grans aeroports regionals, exclosos aquells ja descentralitzats per la Llei de 13 d'agost i dirigits per les CCI i, en tercer lloc, l'adopció d'un marc legislatiu que defineixi els principis per la fixació de les taxes aeroportuàries.

Abordarem en primer lloc, a través l'anàlisi del seu articulat, la filosofia i els objectius generals perseguits ambdues lleis, per després entrar en l'estudi més acurat d'aspectes concrets amb clar interès i transcendència jurídica.

IV.1.- La Llei n° 2004-809, de 13 d'agost de 2004.

IV.1.1. Consideracions generals

Mitjançant aquesta Llei la propietat i gestió dels aeròdroms d'importància local, que fins aquell moment pertanyien a l'Estat, van ser transferits als ens locals i a les seves agrupacions.

L'Estat conservava fins aquest moment la propietat aproximadament de 185 aeròdroms civils, la majoria dels quals no tenien més que un interès local o regional i les infraestructures dels quals venien sent finançades, de manera pràcticament absoluta, per les col·lectivitats locals. Aproximadament uns

cinquanta aeròdroms van ser transferits a aquestes col·lectivitats mitjançant la mutació demanial, però calia donar un marc coherent a aquestes intervencions oferint en els actors mitjans per definir les seves polítiques aeroportuàries en el seu territori. Va ser així com comencen les reflexions per part dels propis poders públics i de la doctrina fins arribar a la Llei 2004/809, de 13 d'agost.

Sens cap dubte, l'article més important per aquesta descentralització és l'art 28 de la Llei 2004-809, de 13 d'agost que venim comentant sobre Llibertats i responsabilitats Locals.

En una primera etapa es tractava de descentralitzar els petits aeròdroms amb vocació regional o local. La seva propietat i gestió es va transferir als ens locals i les seves agrupacions. Fins a un total de 154 aeroports van ser objecte d'aquest canvi. Uns 100 es van transferir a Ajuntaments o agrupacions d'Ajuntaments, uns 30 als Consells generals i uns 20 a les regions.

Va ser així com els ens locals van poder adquirir, a partir de 2004, nous instruments pel desenvolupament del seu territori disposant de competències efectives que els permetia definir les seves estratègies de desenvolupament, els seus models d'explotació, organització financera amb les seves polítiques tarifàries etc. En definitiva, és a partir de l'any 2004 que els ens local, conscients del potencial que per al seu territori tenia l'aeròdrom, el qual podia convertir-se en un eficaç instrument de desenvolupament territorial, van començar a intensificar les gestions per delegar, mitjançant licitació, la seva explotació. És així com un cert nombre d'ens privats, procedents de diferents camps, apareixen en escena amb la finalitat o objectiu de fer-se càrrec de la gestió d'aquests petits aeroports. En definitiva, assistim a un procés de privatització de la gestió aeroportuària en la mesura que aquest passen de ser explotats per establiments públics, que ja han demostrat la seva incapacitat per acomodar-se al nou mercat aeroportuari, a ser explotats per empreses de dret privat, acollides al dret privat amb independència que el capital pugui ser parcialment públic.

La Llei deixa fora del seu àmbit els aeroports de interès nacional.

El codi de l'aviació civil permetia a les col·lectivitats territorials crear aeroports i organitzar la seva explotació, i així com en un començament la possibilitat no va ser gaire explotada, en els darrers trenta anys, pràcticament tots

els aeroports nous que es van crear a França ho van ser per aquestes col·lectivitats, utilitzant la tècnica abans ja dita de la mutació demanial, la qual permetia en aquests ens assumir competències sobre les infraestructures, si bé amb la restricció que aquesta restava en el patrimoni de l'Estat.

Amb l'art. 28 de la Llei de 13 d'agost, la situació jurídica canvia radicalment des de dos punts de vista diferents. Des de el punt de vista de la seva amplitud, doncs la transferència afecta a totes les infraestructures propietat de l'Estat menys les d'interès nacional. Des de el punt de vista de la propietat, doncs el text els hi atribueix a les col·lectivitats creadores sense restricció. No canvia, per contra, el fet de que elles no assumiran directament la gestió, sinó que definiran les formes per la seva explotació. El principi de subrogació serà el que piloti l'operació jurídica si bé amb algunes consideracions que serà important analitzar.

La descentralització en el domini aeroportuari comporta la transferència gratuïta de les plataformes en favor de les col·lectivitats territorials o agrupaments d'elles mateixes en un termini relativament curt. La transferència de patrimoni s'havia de materialitzar dins del mes de gener de 2007. En aquesta transferència s'havia d'entendre inclosa tots els bens necessaris pel seu funcionament: terrenys de domini públic, obres i instal·lacions, béns mobles afectats a l'aeròdrom. El legislador va instaurar una competència simplement geogràfica, de tal manera que podien ser beneficiàries d'aquesta transferència les col·lectivitats o les seves agrupacions, sempre i quan pertanyessin a l'àrea geogràfica on es troben les infraestructures. Així doncs la Llei no pren partit pel beneficiari, que pot ser un establiment públic de cooperació intercomunal o un sindicat mixte, els quals es poden agrupar amb les CCI. Ara bé, en cas de diferents pretendents, la Llei fixa una escala de prioritats. En primer lloc tindrà preferència la col·lectivitat o agrupament que dirigís la plataforma o que assegurés la majoria del seu finançament entre el 2002-2004. En defecte d'aquesta el beneficiari seria la regió. Si tampoc la regió fos candidata, el legislador es val d'un conjunt de criteris objectius amb la finalitat de determinar el beneficiari més adequat.

Un previsió específica per aquelles col·lectivitats o agrupaments que via mutació demanial ja s'havien fet amb l'aeroport. En aquests casos la Llei els hi

fa una expressa reserva fins a gener de 2007, a menys que aquestes renunciïn expressament a la transferència, en aquest cas l'Estat promouria les candidatures.

La condició de beneficiari comporta l'assumpció d'unes competències sota la policia de seguretat que conserva l'Estat. Les beneficiàries seran les encarregades de l'ordenació, el manteniment i la gestió de l'aeroport sota les següents condicions:

- hauran de tenir el seu acord o conveni amb l'Estat en els termes de l'art 221-1 del Codi de l'aviació a fi d'organitzar el conjunt de les seves relacions amb les de l'Estat: navegació, policia de seguretat i meteorologia.
- Aquest mateix conveni articula el repartiment dels bens rentant alguns en mans de l'Estat per l'exercici de les seves funcions.
- El conveni recordarà el sotmetiment de l'explotació a certes obligacions generals definides per l'Estat com les consignes d'utilització de les instal·lacions aeroportuàries, o els horaris de funcionament.
- Les mesures de tutela desapareixen però l'Estat conserva un dret a conèixer la planificació pel desenvolupament de l'aeroport. Així doncs el conveni assenyala les mesures que assegurin la informació a l'Estat sobre el programa de treball si fins i tot mesures més incisives quant aquest puguin tenir incidència sobre les mesures de seguretat,

IV.1.2 Un model concret: Grenoble-Isère.

En el departament de l'Isère, el Consell General va utilitzar des dels inicis dels anys 2000, per tant fins i tot molt abans de que entrés en vigor la Llei del 2004 de descentralització dels aeròdroms locals, tots els mitjans jurídics al seu abast per transferir la responsabilitat de la gestió de l'aeroport Grenoble-Saint-Geoirs, i amb aquesta finalitat va posar en marxa una delegació de servei públic¹³ (en endavant DSP) per delegar la gestió de l'aeroport a aquells

¹³ La definició legal de DSP apareix a la Loi MURCEF de l'any 2001, i es codifica a l'art. 1411-1 del Code General des Collectivités Territoriales com « une delegation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la

explotadors que fossin més rentables, donant així lloc a la primera DSP feta a França per un aeroport de passatgers. A resultes d'aquest procediment va néixer l'aliança de dos nous actors en el sector: Keolis i Vinci que varen guanyar el concurs sota una societat de dret privat creada específicament pel concurs composta pels dos socis al 50%, anomenada Societat per l'Explotació de l'Aeroport de Grenoble (SEAG) i aconseguiren la gestió de l'aeroport que va passar a anomenar-se Grenoble-Isère.

Davant la pobre i decreixent activitat de l'aeroport, el Consell General de l'Isère (en endavant CGI) va decidir prendre cartes en l'assumpte utilitzant tots els mitjans al seu abast i així va ser com el Grenoble Isère es convertí en un aeroport pioner a França i arreu d'Europa, utilitzant la infraestructura per part d'una col·lectivitat territorial, com a veritable instrument de desenvolupament territorial,

L'aeroport es va construir a l'any 1968, amb ocasió dels jocs olímpics d'hivern celebrats a Grenoble. Es va situar en la plana de Isère sobre uns antics terrenys militars que ja havien abrigat un aeroport a l'any 1938.

Al 1976 el Servei d'Explotació de la Formació Aeronàutica (SEFA) va instal·lar un centre de formació de pilotatge. El tràfic augmentà considerablement, gràcies a les relacions de la Cia., Air Inter, abans de la seva fusió amb Air France en el 1997, data de la implantació del hub euro-regional a Lyon-Satolas, aeroport nacional inaugurat l'any 1975.

La posada en marxa de la línia TGV París-Grenoble a l'any 1985 i el desinterès de Air France per la plataforma d'Isère el conduïren a una franca rebaixa del seu tràfic, a pesar dels molts esforços pel seu desenvolupament a través de companyies low cost a començaments de l'any 2000. Fent una extrapolació de dades, comptant amb una mitjana anual de creixement del 5% a

responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ». Les formes contractuelles que normalement es van fer valer per les CCI van ser la del tipus concessional, definida en les conclusions Chardonnet sobre un arrêt du Conseil d'État de 30 de març de 1916 (compagnie d'éclairage de Bordeaux) « La concession est un contrat que charge un particulier (ou une société) d'exécuter un ouvrage public ou d'assurer un service public à ses frais, avec ou sans subvention, avec ou sans garantie d'intérêt et que l'on rémunère en lui confiant l'exploitation de l'ouvrage public ou l'exécution du service public avec le droit de percevoir des redevances sur les usagers de l'ouvrage ou sur ceux qui bénéficient du service public »

partir de l'any 1989, l'aeroport hauria d'haver assolit a l'any 2003 una mitjana de 800.000 passatgers, quan el cert es que superaren per ben poc els 178.000

Com en la majoria dels aeròdroms de l'Estat l'exploració corria a càrrec de la CCI mitjançant una DSP. A partir de finals dels anys 90, davant del descens del tràfic, la gestió es confià a la CCI de Lyon, sota la supervisió de la CCI de Grenoble, i així va seguir fins a Desembre de 2003 doncs a Gener de 2004 començà la nova gestió privada mitjançant la Societat d'Exploració de l'Aeroport de Grenoble (SEAG), a la que es confià per primera vegada mitjançant una DSP que va resultar, per les raons que tot seguit analitzarem, pionera en el món aeroportuari. El modest aeroport local de Grenoble-Saint Geoirs es transformà en l'aeroport de Grenoble-Isères.

El CGI, principal sostenidor financer de la plataforma grenoblenca, va demanar a l'Estat a l'any 2.000 la transferència de la responsabilitat en la gestió de l'aeroport, tota vegada que la gestió, ja de per si deficitària per part de la CCI Lyon, es veia amenaçada pel constant descens del tràfic, així com per la forta dependència d'una única companyia aèria i l'absència de notorietat nacional e internacional.

El President del CGI, Vallini, molt lligat a la infraestructura i a més convençut de la seva utilitat pels ciutadans, amb el suport del Departament i gràcies als equips de la Direcció de Transports, negocià un conveni de mutació demanial amb l'Estat que va permetre al Departament assumir el paper de propietari (en realitat el CGI no esdevingué propietari fins a l'any 2007, gràcies a la transferència operada dins el marc de la Llei de descentralització de 13 d'octubre de 2004) i responsable de la seva gestió.

La forma d'exploració de l'aeroport pel CCI Lyon, llavors també operador de l'aeroport de Lyon-Saint Exépur, no va convença al CGI. El Departament, que no era especialista en la gestió d'aeroports, va decidir delegar la gestió. Aquesta decisió és la que va donar pas a un experiment autoritzat per l'article 105 de la Llei nº 2002-276, de 27 de febrer de 2002, relativa a democràcia de proximitat, es a dir, al primer procediment de licitació per a una

DSP lligada a la firma d'un inèdit conveni que posteriorment ha creat escola¹⁴. El CGI, convençut de millorar els resultats de la gestió, finançà el cost de les obligacions del servei públic així com de les inversions necessàries, tot confirmant-se en el seu paper d'autoritat organitzativa. En aquest sentit, el contracte semblava més un contracte “*d'affermage*”¹⁵ que un contracte de concessió, doncs si bé el delegat estava interessat en els resultats de l'exploració, ell no havia de finançar les grans inversions.

El CGI fixà 3 grans objectius a la nova societat que havia d'esdevenir gestora de l'aeroport: el desenvolupament del tràfic comercial, la millora de la qualitat del servei pels usuaris i la preservació del patrimoni del Departament, de l'aeroport i les seves infraestructures.

D'aquests tres objectius depenia la remuneració de l'explorador doncs les contribucions financeres de l'autoritat figuraven en “l'interès en el resultat”. És aquí on radica la principal novetat del contracte. L'exploració es fa a risc i profit, per contraposició a la fórmula tradicional que es feia a risc i perill, és a dir, en cas de resultats dolents o errors en la gestió, l'explorador perd els diners que hagi invertit assumint el risc comercial, però en cas que es superin els objectius anuals fixats, li correspondrà proporcionalment avantatges en la contribució del Departament.

Aquest nou sistema trenca amb el tradicional en el que no es promovien els resultats i es compensaven les pèrdues.

Va ser més l'oposició al contracte tradicional que no pas un desacord amb l'explorador (CCI Lyon) el que va dur a CGI a llançar una nova licitació de DSP a l'any 2003. És més, com han afirmat alguns alts càrrecs responsables en aquells moments, no hi havia una voluntat clara de confiar l'exploració a una empresa privada, aquesta és produir senzillament per que el CCI Lyon no va fer cap oferta interessant.

El termini d'aquesta primera i pionera DSP sobre empresa privada per l'exploració d'un aeroport es va estipular en cinc anys, donat el seu caràcter experimental i donat, també, el baix nivell d'inversions a càrrec del delegat.

¹⁴ Convention de Délégation de Service Public de l'exploitation de l'aéroport de Grenoble-Saint Geoires du 11 août 2003, Conseil Général de l'Isère.

¹⁵ Contracte de lloguer d'una finca rústica

Ara, des de el temps transcorregut, és el moment de fer un anàlisi de que ha reportat aquest important canvi, aquesta profunda transformació en el concret cas de l'aeroport de Grenoble-Isère.

Les xifres, sens dubte parlant per sí mateixes. Seguint un estudi de BEYRIÉ¹⁶, podem afirmar que l'aeroport ha experimentat un important creixement. Dels 178.000 passatgers de l'any 2003, el nou gestor va augmentar la xifra fins a 204.000 a l'any 2004, 272.000 al 2005, 433.000 al 2006, 472.647 a l'any 2007 i en el 2008 ja superaren els 500.000. Aquest bons resultats en xifres, sumats a una política agressiva per atraure companyies low cost i vols xàrters han ajudat a una presència i notorietat nacional e internacional de l'aeroport, el que sens dubte té trascència en el seu creixement.

El revers de la moneda, és a dir, els aspectes negatius que s'han notat ha estat un excés de concentració en les èpoques d'hivern i, més concretament, en els caps de setmana (la zona s'ha venut molt lligada a les magnífiques instal·lacions d'esquí de Grenoble). Altre problema que tenen és el que el tribunal de comptes assenyala com excessiva inversió per els aeroports poc rendibles. El CGI es defensa davant aquesta crítica tot afirmant les avantatges econòmiques, territorials i socials que com porta directa e indirectament l'aeroport i, per tant, des de aquest punt de vista la conveniència i fins i tot la rendibilitat de la inversió.

IV.2.- La Llei n° 2005-357, de 20 d'abril.

IV.2.1 Consideracions generals

Mitjançant aquesta Llei el govern francès porta a terme, de manera definitiva, la transformació en la gestió dels seus aeroports i, per tant, podem afirmar, sense por a errar, que els aeroports francesos d'avui en dia, amb els seus clars i les seves ombres, són el resultat, són el fills d'aquest nou marc normatiu.

En l'exposició de motius es justifica la necessitat de la transformació en diferents raons. En primer lloc ressalta la important crisi que venia patint el

¹⁶ BEYRIÉ, P. *Le changement du regime de gestion des aeroports régionaux français. Une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien.* Université Lyon 2. Anné 2007-2008. Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

sector aeroportuari des dels atemptats de l'onze de setembre de Nova York, crisi que, en paraules del legislador, ha comportat la definitiva desaparició de les companyies aèries dèbils, correlativament al creixement exponencial de les companyies low cost i les grans aliances entre les tradicionals i consolidades companyies aèries, com Air France i KLM.

Aquest nou panorama de companyies, totes elles reforçades bé pel seu propi creixement (low cost) bé per raons de les aliances (AF-KLM), experimenten noves necessitats, com ara unes grans plataformes capaces d'acollir i servir les demandes de les pròpies companyies com dels seus usuaris.

Els gestors dels aeroports per tant havien d'acomodar-se també ells a aquesta evolució i havien de fer front en endavant, als nous reptes que aquesta nova etapa de la indústria aeroportuària demanava, reclamava i de fet imposava, però per aconseguir-ho es demostrà absolutament necessari, d'una part, modernitzar l'estatut de Aeroports de París i, de l'altra, permetre també l'evolució del marc normatiu i de gestió dels grans aeroports regionals francesos que quedaren sota la competència de l'Estat després del procés de descentralització operat per la llei a la que ens hem referit abans sobre llibertats i responsabilitats locals.

L'establiment públic Aeroports de París (en endavant ADP), dirigia, des de la seva creació a l'any 1945, els aeroports de la Regió Ile-de-France i les plataformes de París Charles de Gaulle i París- Orly. Amb més de 70 milions de passatges i més de 1'6 milions de tones de equipatges a l'any 2003, ADP es posicionava clarament com un dels primers operadors aeroportuaris mundials.

Per contra el seu estatut de establiment públic amb el que se'l va dotar en el moment de la seva creació a l'any 1945 i que fins a la data perdurava sense modificacions, ja no s'adaptava el nou sector aeri, resultant difícil, quan no impossible la seva compatibilitat amb les normes de lliure competència, limitant les seves possibilitats de desenvolupament i creixement empresarial, així com la seva capacitat per atreure inversors o accedir als mercats financers en les millors condicions per tal de finançar les seves necessàries inversions.

Per aquestes raons el Govern decidí transformar ADP en una societat anònima, amb el objectiu de dotar-la amb un règim societari i empresarial, acord

amb les necessitats del moment. No obstant, aquesta transformació es va fer tot mantenint la persona jurídica ADP, que no va desaparèixer, així com el manteniment de la seva autorització legal per l'exploració dels aeroports.

El procés de canvi de ADP, així doncs, havia de preservar la integritat de la empresa (ADP) però el mateix temps calia dotar-la amb un nou marc jurídic que inclogués un règim de demanialitat privada, amb excepció d'aquelles parcel·les necessàries per tal que l'Estat o els seus establiments públics -és a dir, les CCI, que com hem vist són les gestores dels aeroports de grans dimensions regionals- complissin amb les obligacions del servei públic relatives a la activitat aeroportuària, les quals continuaren sota el règim de la demanialitat pública. Aquest nou règim comptà amb disposicions específiques destinades a garantir l'afectació al servei públic dels bens indispensables a la explotació aeroportuària.

Un cop acabada la transformació de ADP, el govern obriria el seu capital als inversors privats si bé es reservaria sempre la majoria de l'empresa.

Per la seva part, els aeroports regionals també necessitaven la seva transformació. Aquests, a l'any 2003, eren explotats per les CCI territorialment competents en el marc del contractes de concessió basats en diferents models de plecs tipus, algun dels quals no expiraven fins a l'any 2017.

Aquest sistema de gestió resultava poc atractiu pels seus explotadors i comportava riscos financers per l'Estat, donat l'estatut d'establiment públic que tenen a França les CCI. Per aquest motiu es proposà l'evolució del règim cap a societats especialment creades per la seva explotació amb capital totalment públic en una primera fase, repartit entre l'Estat, les CCI i, en el seu cas, les col·lectivitats territorials interessades, que en una segona s'obririen igualment al capital privat.

IV.2.2. L'articulat

Per assolir tots aquests objectius la Llei s'articula en quatre títols:

En el títol I s'estipulen les condicions de la transformació de AP i les que condicionaran en endavant les seves funcions.

En el títol II es regulen les clàusules relatives al nou marc per la gestió dels grans aeroports regionals.

En el títol III s'estableix la regulació conjunta a tots tipus d'aeroports, especialment el que fa referència a les qüestions de caire econòmic.

El títol IV es reserva per les disposicions finals.

Passem a analitzar amb un major grau de detall cada un dels títols i articles:

Titre I^{er} – Dispositions relatives à la société Aéroports de Paris

Article 1^{er}

Aéroport de Paris a été constitué en 1945 sous la forme d'un établissement public. Cette forme juridique n'étant plus adaptée aux évolutions actuelles de l'environnement aérien, il convient désormais de doter Aéroports de Paris d'un statut lui permettant notamment de se développer à l'international, de nouer des partenariats, de se financer sur les marchés financiers dans les meilleures conditions, et de faire preuve d'une plus grande réactivité et responsabilité à l'égard des transporteurs aériens, des passagers, des riverains et des pouvoirs publics.

C'est précisément l'objet de cet article qui, par ailleurs, affirme le principe de la continuité de la personnalité morale d'Aéroports de Paris et indique que la transformation n'emporte aucune conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis ses personnels. »

L'aspecte més important a ressaltar d'aquest primer article, en la línia ja assenyalada en les reflexions anteriors, és que la persona moral ADP no desapareix, en concordança amb la regla tradicional segons la qual el canvi en la forma jurídica d'una persona moral no dóna lloc al naixement d'una nova persona moral¹⁷, encara que es transforma profundament, com veurem després, i que el seu personal seguirà mantenint el seu règim jurídic original. Per tant des del punt de vista jurídic és important el diferent tractament que la norma dóna l'ens respecte al seu personal. Així com AP sofrirà una profunda transformació, que afectarà a la seva pròpia naturalesa jurídica i, per tant, el seu règim jurídic, no obstant el seu personal seguirà mantenint el mateix règim jurídic que tenia en quant personal al servei d'un establiment públic. Sens dubte aquesta decisió, com tindrem ocasió de comentar més tard, va alleugerir d'una manera molt i molt important, la més que possible oposició de sindicats i personal. L'estatut

¹⁷ Aquesta principi es recull entre d'altres a l'art 12 de la Llei 2002-73 de 17 de gener de modernització social i a l'art 25 de la llei 2004-803 de 9 d'agost relativa al servei públic d'electricitat i gas.

del personal, en aplicació dels articles 251-1 i R 252-12 del Codi de l'aviació civil, es va proposar pel consell d'administració de ADP, establiment públic, i es va aprovar mitjançant ordre ministerial de 10 de juliol de 1955, el qual no ha estat modificat. Aquesta nova llei conserva, doncs, el seu caràcter legislatiu i reglamentari particular.

Centrant-nos més en ADP assenyalar que la transformació de l'establiment públic en una societat mercantil comporta dues conseqüències: comporta la modificació del règim jurídic aplicable a las obres aeroportuàries i, en segon lloc, permet ampliar les expectatives comercials com a conseqüència de la supressió del principi de especialitat.

Aquesta extensió del seu camp de competències, no ve, però, definit per la Llei, aquesta senzillament obra el camí perquè els futurs estatuts puguin ampliar l'àmbit d'actuació de la ADP societat mercantil. Però amb tot només la eliminació del principi d'especialitat ja comporta, *per se*, canvis importants. En aquest sentit no podem oblidar aquella crítica que la Cort de Comptes va fer a ADP establiment públic en relació a les seves filials i acords internacionals (ADP management i ADP ingénierie; ADP Telecom; SERTA o d'altres).

« Article 2

Aéroports de Paris assure aujourd'hui l'exploitation des aérodromes relevant de sa compétence dans le cadre d'un régime de domanialité publique.

Cet article prévoit, à la date de transformation d'Aéroports de Paris, le déclassement et le transfert à la société nouvellement créée de la propriété des biens relevant du domaine public de l'établissement et de ceux ressortissant du domaine public de l'Etat qui lui ont été remis en dotation ou qu'il est autorisé à occuper. Cette disposition vise à aligner le régime d'Aéroports de Paris, au regard des biens, sur celui de ses principaux homologues étrangers, en lui en donnant une meilleure maîtrise, ce qui sera de nature à garantir un meilleur accomplissement de sa mission de service public aéroportuaire mais aussi le développement d'activités de diversification économiquement importantes dans ce secteur.

Afin de garantir que l'Etat et ses établissements publics pourront continuer à exercer, dans les meilleures conditions de coût et de sécurité juridique, leurs missions particulières de service public relatives à l'activité aéroportuaire, il est prévu que continueront à relever du régime de domanialité publique les biens nécessaires à l'accomplissement de ces missions, dont la liste sera fixée par un décret en Conseil d'État. »

També ens hem referit a l'aspecte més important contingut en l'article 2 i que sens dubte ha estat un dels preceptes més controvertits i més importants per la reforma. Com també tindrem ocasió de comentar en posteriors apartats sota aquest enganyós senzill redactat es tanca el que es podria considerar com una de les més importants transformacions jurídiques del règim dels bens demanials. Avancem tant sols en aquests moments que el que fa la llei es desclassificar els bens demanials per donar-los a ADP, SA. Però alguns d'aquests bens traspassats es vinculen a la prestació d'un servei quedant afectes al mateix i, per tant, l'Estat tindrà importants poders sobre ells. Se'ls aplica la regla de la inalienabilitat i qualsevol operació que els afectés sense la prèvia autorització de l'Estat provocaria la seva nul·litat de ple dret.

Per tant, com assenyala, entre d'altres Brisson¹⁸ podríem estar davant una nova teoria dels bens de demani públic no per titularitat pública sinó únicament i exclusivament per afectació¹⁹.

“Article 3

Cet article précise les conditions dans lesquelles, dans l'hypothèse où l'un des aéroports exploités par Aéroports de Paris viendrait ultérieurement à être fermé, en tout ou partie, à la circulation aérienne, la société rétrocèdera à l'État l'essentiel de la plus-value foncière susceptible d'être dégagée sur les immeubles de cet aéroport ou partie d'aéroport qui lui auront été transférés en application de l'article 2.

Le I de cet article prévoit que l'Etat et la société Aéroports de Paris concluent une convention à cet effet. Dans la mesure où cette convention s'analyse comme une convention réglementée au sens de l'article L. 225-40 du code de commerce, puisqu'elle est conclue entre Aéroports de Paris et l'Etat lequel parce qu'il détiendra la majorité du capital de cette société sera représenté à son conseil d'administration, il est prévu que celle-ci soit, par dérogation à ces dispositions, soumise à l'approbation directe du conseil d'administration.

Le II précise que l'indemnité versée par Aéroports de Paris est déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Afin de garantir que la situation patrimoniale de l'État ne sera pas lésée, le III indique que les dispositions relatives aux modalités de privatisations définies par la loi n°86-793 du 2

¹⁸ BRISSON J-F. «L'incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. Service public, affectation des infrastructures aéroportuaires et changement de statut des aéroports» *Actualité Legislative AJDA* 3 Octobre 2005, pag. 1835 y ss.

¹⁹ En contra d'aquesta teoria, entre d'altres Jacqueline MORAND-DEVILLER *Droit Administratif des biens*. 6^a edició Montchrestien. Lextenso esditions. Paris 2010. Pág. 24 i ss.

juillet 1986 ne seront pas mises en œuvre à l'égard d'Aéroports de Paris dans le cas où cette convention n'aurait pas été conclue. »

El nou article 251-1 del Code de l'Aviation Civile preveu que la majoria del capital de ADP restarà en mans de l'Estat i condiona la participació privada a la subscripció d'un conveni entre l'Estat i la nova societat on s'organitzaran les condicions en que la societat ADP indemnitzarà a l'Estat, en cas de tancament total o parcial d'un aeroport, per les cessions gratuïtes dels béns que l'hi va fer en la seva creació.

« Article 4

Cet article pose le principe de l'attribution à la société Aéroports de Paris de plein droit de l'ensemble des biens, sous réserve de l'article 2, droits, obligations, contrats et conventions de toute nature conclus par l'établissement public Aéroports de Paris ainsi que des autorisations administratives dont il bénéficie.

Il précise, afin de garantir la neutralité de cette transformation, tant à l'égard d'Aéroports de Paris que des tiers, que celle-ci n'est pas de nature, par elle-même, à affecter les contrats ou conventions en cours conclus par Aéroports de Paris, l'une de ses filiales ou les sociétés qui lui sont liées au sens des articles L. 233-1 à L. 233-4 du code du commerce. Il indique également que les conventions d'occupation temporaire du domaine public délivrées par l'établissement public restent soumises au régime qui leur était jusque là applicable. La transformation n'affecte pas davantage les actes administratifs pris par celui-ci à l'égard des tiers. »

Com passava amb els béns de domini públic (art. 2), en virtut de la Llei que venim comentant, tots els altres béns, contractes, concessions, drets, obligacions, actes administratius dels quals es valia, etc., que tenia ADP establiment públic, passen en ple domini a ADP societat anònima en el moment de la seva transformació sense que aquest traspàs perjudiqui els contractes i convenis tancats amb anterioritat a la transformació, com tampoc queden afectats per aquesta, els actes administratius dictats que afecten a tercers.

Els contractes d'ocupació temporal sobre el domini públic desclassificats, queden, en virtut del previst a l'art 2, sotmesos al règim que li era aplicable abans del desclassament fins al termini del contracte. Aquesta previsió es conforme a la jurisprudència de la Court de Cassation conforme a la qual el

desclassament d'un bé de domini públic i la seva transferència al domini privat, no transforma també en contracte de dret privat²⁰, el contracte d'ocupació.

Pel que fa als actes i decisions preses per l'establiment públic ADP en l'exercici de les seves potestats i prerrogatives, tals com les autoritzacions d'ocupació del domini aeroportuari o les condicions d'utilització dels hangars per les companyies aèries, queden totalment confirmats en el seu contingut i efectes per la Llei.

« Article 5

Le I de cet article tire les conséquences de la transformation du statut d'Aéroports de Paris en société anonyme. Il prévoit que les statuts d'Aéroports de Paris sont fixés par décret en Conseil d'État, leurs modifications ultérieures pouvant intervenir selon le droit commun des sociétés, c'est-à-dire en assemblée générale extraordinaire.

Nonobstant les dispositions de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, il met en place un régime spécifique à Aéroports de Paris en prévoyant que la direction générale de la société est, sauf stipulation contraire des statuts, assurée par le président de son conseil d'administration.

Le II précise que le capital initial de la société sera détenu intégralement par l'Etat.

Dans le souci de permettre un alignement progressif d'Aéroports de Paris sur le régime général défini par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, le III précise que le conseil d'administration sera, comme aujourd'hui en application de l'article R. 252-2 du code de l'aviation civile, composé de vingt-et-un membres jusqu'à la date d'expiration des mandats des administrateurs élus par les salariés, mandats dont la continuité est, de manière classique, posée. Jusqu'à cette date, pour l'application de l'article 5 de ladite loi, les représentants de chacune des catégories sont au nombre de sept.

Le IV de cet article reconnaît au conseil d'administration la possibilité de procéder à des nominations provisoires en cas de vacance d'un des postes d'administrateurs dans les conditions prévues à l'article L. 225-40 du code de commerce.

Il dispense par ailleurs Aéroports de Paris, pour les exercices 2005 et 2006, de la condition tenant à la présentation de deux bilans certifiés prévue par l'article L. 228-39 du code de commerce pour émettre des obligations.

Transitòriament, mentre el capital de la societat no s'obre als inversors privats, l'art. 5 preveu algunes derogacions del dret mercantil. Així, l'estatut de la societat es fixà per Decret del Conseil d'État, de manera que només en les

²⁰ Cass. 3^a civ., 5 mars 1995, n° 95-12384: Juris-Data n° 1997-000892.

modificacions posteriors l'assemblea general dels accionistes seria l'òrgan decisor.

La direcció general de la societat es confia al President del consell d'administració. Aquesta fórmula de direcció unitària s'allunya del dret comú de les societats anònimes. En aquestes societats la direcció general es diferencia de la presidència i, per aquesta raó, els estatuts poden optar per l'estructura prevista en la Llei de 24 de juliol de 1966 (director i consell de control o vigilància).

Aquest article també preveu el manteniment de 7 representants dels assalariats en el consell d'administració fins l'acabament normal dels seus mandats. Aquesta disposició es va prendre en la constitució del consell d'administració de l'establiment públic ADP, el qual es componia de vint-i-un membres, repartits de la següent manera: un terç de representants de l'Estat; un terç de personalitats qualificades i un terç de representants dels assalariats. Tenint en compte que en una societat anònima el número màxim de administradors es limita a divuit, és evident que el número total de representants en el consell dels assalariats serà inferior un cop expirat el mandat dels inicials.

Article 6

Cet article procède à l'insertion dans le code de l'aviation civile des nouvelles dispositions qui constitueront le cadre permanent d'intervention de la société.

L'article L. 251-1 dans sa nouvelle rédaction précise qu'Aéroports de Paris sera régie par le code de l'aviation civile, par la présente loi et par les dispositions non contraires applicables aux sociétés commerciales.

Cet article pose par ailleurs le principe de la détention par l'Etat de la majorité du capital d'Aéroports de Paris, compte tenu de l'importance des missions assurées par l'entreprise pour l'attractivité et l'aménagement du territoire et le développement du transport aérien.

Il confirme, dans la nouvelle rédaction de l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile, la compétence d'Aéroports de Paris pour assurer l'aménagement, l'exploitation et le développement des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le-Bourget, ainsi que les aérodromes civils situés dans la région Ile-de-France dont la liste est fixée par décret. Les droits exclusifs antérieurement conférés à Aéroports de Paris par l'article L. 251-2 du code de l'aviation civile en la matière sont ainsi très exactement maintenus au bénéfice de la nouvelle société.

Cet article lève par ailleurs toute ambiguïté quant à la possibilité pour Aéroports de Paris d'exercer d'autres activités en prévoyant qu'elle peut, comme toute société anonyme de

droit commun, exercer toute autre activité dans les conditions prévues par ses statuts. Les modifications statutaires relèveront à ce titre de la compétence de l'assemblée générale extraordinaire de la société et donc in fine du contrôle de l'Etat, celui-ci détenant la majorité du capital d'Aéroports de Paris.

Le cadre général des missions d'Aéroports de Paris sera désormais défini par un cahier des charges fixé par décret en Conseil d'Etat, qui précisera notamment les conditions d'accomplissement par Aéroports de Paris de ses missions de service public aéroportuaire, les conditions dans lesquelles il assure, sous le contrôle des titulaires du pouvoir de police, en l'occurrence les préfets, l'exécution de missions de police administrative sur les plates-formes exploitées, ainsi que les modalités de l'affectation des transporteurs aériens entre aérodromes et à l'intérieur de ceux-ci.

Enfin, et dans la mesure où le bon accomplissement des missions de service public par Aéroports de Paris ne peut être garanti sans que soient mis en place des dispositions de contrôle ainsi qu'un mécanisme de sanction en cas de manquement à ses obligations, cet article prévoit que le cahier des charges détermine les modalités du contrôle, par l'Etat, du respect des obligations qu'il édicte à l'égard d'Aéroports de Paris ainsi que les sanctions administratives susceptibles de lui être infligées en cas de manquement. Il reconnaît à l'autorité administrative le pouvoir de prononcer des sanctions pécuniaires.

Le déclassement et l'attribution en pleine propriété à la société Aéroports de Paris des biens prévus par l'article 2 de la présente loi ne sont envisageables qu'à la condition que soient mises en place les garanties nécessaires à assurer la continuité du service public aéroportuaire.

Dans la lignée de la solution qui fut adoptée pour France Télécom par la loi du 26 juillet 1996, cet article autorise l'État à s'opposer à la cession, l'apport ou à la constitution d'une sûreté sur un bien ou un terrain appartenant à Aéroports de Paris situé dans l'emprise aéroportuaire et nécessaire à l'accomplissement ou au développement par celui-ci de ses missions. Il permet alternativement à l'État de subordonner la réalisation de chacune de ces opérations, à des conditions de nature à garantir le bon accomplissement par Aéroports de Paris de ses missions de service public aéroportuaire.

Afin de garantir la pleine efficacité de ce dispositif, il est prévu que le cahier des charges d'Aéroports de Paris détermine les catégories de biens relevant du champ d'application de ces dispositions. La mise en situation de l'État de s'opposer, le respect de son opposition ou des conditions qu'il a prononcées sont prescrites à peine de nullité.

Enfin, dans la mesure où il peut être porté atteinte à la continuité du service, hors des hypothèses de cession, apport ou constitution de sûreté, par la mise en œuvre d'une procédure de saisie ou encore par l'effet de baux commerciaux, il est prévu que les biens relevant desdites catégories ne pourront faire l'objet d'aucune saisie ou être soumis au régime des baux commerciaux.

Conforme els termes d'aquest article el capital majoritari de la societat ADP serà de l'Estat. Es tracta, doncs, d'una empresa pública que prendrà la forma de societat anònima subjecte al dret privat amb capital majoritàriament públic, previsió aquesta que evita la privatització de la societat a menys que es modifiqués la Llei.

A més, aquest article especifica tot un seguit de garanties que és convenient detenir-nos amb detall, donat que, com hem pogut comprovar, parteix de l'extensió de l'explotació del servei públic a ADP SA. Així doncs, al temps que reconeix l'ampliació de les activitats d'ADP, conforme a allò previst en els seus estatuts, -ampliació que, en tot cas, serà decidida per l'assemblea general d'accionistes i controlat per l'Estat, donada la seva condició d'accionista majoritari- assenyalava també la seva funció d'acomplir amb les funcions tradicionals del servei públic, funcions que es definiran en un plec fixat pel Conseil d'Etat i que, en tot cas reconeixerà a l'Estat el seu paper de controlador i la seva potestat sancionadora si ADP SA incompleix les seves obligacions o les du a terme de manera poc satisfactòria. En concret les missions que se li encarreguen són les següents:

- l'explotació dels aeròdroms .
- l'exercici de les potestats de policia administrativa sota l'autoritat del Prefecte territorial competent.
- El repartiment dels transportadors aeris entre els aeròdroms i els hangars d'un mateix aeròdrom.
- La col·laboració d'ADP en l'exercici de les servituds de la navegació aèria assegurades per l'Estat. En realitat aquest concurs consisteix en posar a disposició de l'Estat determinats equips d'ADP.
- Controlar el compliment de les obligacions que li corresponen quant a la vessant de servei public que desenvolupa.
- Permetre l'accés dels agents de l'Estat a les comptes i finances d'ADP.
- Permetre l'accés del personal de l'Estat i del seus establiments públics al conjunt del domini aeroportuari.

- Control de l'Estat sobre els contractes per delegació de servei públic i de les activitats de policia.

Pel que fa als béns, abans de l'entrada en vigor de la Llei de 20 d'abril de 2005, el els bens explotats per ADP podien dividir-se en tres apartats o tipus:

1. Els béns de domini públic propietat de ADP.
2. els béns de domini públic de l'Estat cedits a l'establiment públic com a dotació.
3. Els béns que no eren propietat ni de l'Estat ni de ADP però que ocupava aquest últim sobre la base d'una autorització d'ocupació temporal de domini públic²¹.

En aplicació de l'art 2 de la Llei, feta excepció de certs bens afectats a determinats serveis públics²², els bens de domini públic propietat de l'Estat, però cedits a l'establiment ADP com a dotació, així com els propis bens propietat d'ADP establiment públic i aquells que els ocupava en base a una autorització d'ocupació temporal de domini públic es desclassen i passant a ser plena propietat privada de ADP SA.

El desclassament s'imposa des de el moment que l'Estat va prendre la decisió/determinació de transferir a ADP SA tots els béns que fins al moment tenia ADP establiment públic, però sent aquesta una persona jurídica privada que ha pres la forma de SA, era evident que no podia posseir béns demanials, d'aquí el desclassament.

Ara bé aquesta transmissió de domini públic a domini privat es dota de una ventall de garanties, mesures especials en el seu règim jurídic, que per alguns autors els ha portat a sostenir la modificació del règim general de la demanialitat en el sentit de que a partir de la Llei del 2005 és possible que bens als quals se'ls aplica el règim propi de la demanialitat pública per estar afectes a un servei, estiguin en mans privades.

Vegem amb més deteniment quines són aquestes garanties.

En primer lloc la Llei tendeix a preservar la continuïtat del servei públic confiat a la societat ADP.

²¹ Es tractava de terrenys de l'aeroport d'Étampes (propietat de l'Estat) i de l'heliport d'Issy-les-Moulineaux (propietat de la ciutat de París).

²² Per exemple pel control de navegació, o policia de fronteras o control aduaner o bé pels seus establiments públics com ara Météo France.

El Consell Constitucional considerarà al respecte, en efecte, que el desclassament d'un bé que pertany al domini públic no pot tenir com efecte privar de garanties legals les exigències constitucionals que resulten de l'existència i continuïtat del servei públic al qual continuen afectes²³.

Fins i tot alguns parlamentaris van argumentar que aquestes garanties no estaven assegurades des de el moment en que l'autoritat administrativa no podia recuperar de manera immediata l'explotació directa dels aeroports de Orly i Charles de Gaulle. Aquest argument, no obstant, va ser rebutjat pel Consell Constitucional tot asseverant que el capital majoritari de ADP SA era d'edentat per l'Estat, que les condicions d'execució del servei públic aeroportuari eren definides mitjançant un plec aprovat per Decret del Conseil d'État i, encara més, per que l'Estat podia oposar-se a qualsevol cessió de ADP SA per realització d'obres o d'ocupació de terreny pel bon funcionament del servei públic.

La segona garantia s'estipula en favor de ADP SA. Aquesta té dret a que li siguin reemborsades totes aquelles inversions fetes per ADP establiment públic sobre les instal·lacions aeroportuaris conservades per l'Estat que no hagin estat amortitzades.

Una tercera garantia s'establí per tal d'assegurar a l'Estat la preservació dels seus interessos en cas de cessió d'actius. Segons l'article 3 de la Llei un conveni ha de determinar les condicions en les quals seran recuperades les plusvàlues produïdes amb ocasió de la venda de terrenys o d'immobles o pel tancament d'un aeròdrom. Es preveu que l'Estat rebrà una mitja del 70% de la diferència existent entre el valor real del bé al moment de la seva atribució a ADP, incrementat amb les despeses lligades a la seva posta en servei, i el preu de venda.

Segons l'art. 2 de la Llei, els béns propietat d'ADP afectes al servei públic, seran bens demaniales. Aquesta qualificació, segons DUFAU²⁴, sembla destinada a allunyar l'eventual aplicació de la doctrina del Conseil d'État sentada el 11 de juliol de 2001 en l'assumpte n°. 229486, a les obres de la societat. En aquell cas el Consell d'État considerarà que els bens immobles de France Telecom, després del seu desclassament i transferiment a la societat, ja no eren obres públiques i per tant si aquesta societat

²³ Cons.const., 21 juliol, 1994, n° 94-346 DC; AJDA 1994, p. 786; Cons const, 26 juny 2003, n°2003-473 DC AJDA 2003, p. 1192.

²⁴ DUFAU, Juan. "Le changement de statut d'Aéroports de Paris" *JCP La semaine Juridique*. Edition Administrations et Collectivites territoriales. N°27, 4 juillet 2005, pag 177 y ss.

desenvolupava un servei públic a partir d'aquell moment era una persona moral privada subjecte al dret privat.

Ara bé aquesta tesi ha estat fortament contestada per una jurisprudència que atribueix caràcter públic aquells béns immobles que, si bé pertanyen a una persona privada, en la mesura que estan afectes a un servei públic, esdevenen bens públics. Per tant la previsió de l'art 2 de la Llei permetrà a la major part de bens de ADP beneficiar-se del règim de protecció propi dels béns públics.

V.- ELS TRES FONAMENTALS DELS TRES MODELS DE GESTIÓ AEROPORTUÀRIA FRANCESA: ALGUNES CONSIDERACIONS D'ESPECIAL RELLEVÀNCIA JURÍDICA EN LA TRANSFORMACIÓ DELS AEROPORTS LOCALS O REGIONALS, ELS GRANS AEROPORTS REGIONALS I ADP.

Tenim, així doncs tres models: els dels petits aeroports, els grans aeroports regionals i els aeroports d'ADP. Donat que de vegades l'articulat entrellaça un i altre model complicant l'anàlisi, passarem tot seguit, a manera de conclusió, a ressaltar els trets més importants i característics de tots tres models.

V.1.- Aeroports de transcendència local o regional.

Aquests aeroports troben el seu marc normatiu bàsic en la Llei de descentralització de 13 d'agost de 2004 i el Codi de l'aviació.

En base a la Llei del 2004, l'Estat transfereix a les col·lectivitats territorials o agrupaments que estiguin interessades la propietat, la ordenació, gestió i manteniment de la major part d'aeròdroms civils francesos, fins aquell moment propietat de l'Estat. En virtut d'aquesta transferència els aeroports s'incorporen en el domini públic d'aquestes col·lectivitats que fessin la demanda abans de gener de 2007 amb la única condició que formessin part de la zona geogràfica de l'aeroport a transferir. La col·lectivitat i l'Estat signaran un conveni regulador per tal de precisar les relacions del beneficiari dels béns amb els serveis de l'Estat que operen sobre l'aeròdrom, principalment els que es refereixen a la navegació aèria. Aquesta transferència de béns va acompanyada d'una transferència de competències donat que la col·lectivitat esdevindrà la responsable de la infraestructura aeroportuària. Podrà elegir el modus de

gestió (delegada o directe). La col·lectivitat local finançarà i fixarà les tarifes del servei i farà les aportacions externes necessàries per tal de mantenir l'equilibri. Les col·lectivitats podran a continuació delegar la gestió segons les regles del dret comú.

V.2.- Els grans aeroports regionals: un camí cap a la privatització.

Aquests aeroports, inicialment propietat de l'Estat, tenien la seva gestió encomanada a les CCI mitjançant concessions que, si bé inicialment van ser de llarg termini, en els darrers anys s'havien escurçat notablement (5 anys). Patien a més un altre problema, lligat a la condició d'establiment públic que tenen les CCI a França, el que, com hem vist és un fre i un problema tant jurídic com econòmic i financer. El dret aeroportuari francès no havia aconseguit, així doncs, en el cas d'aquests grans aeroports a assenyalar una línia divisòria clara entre les funcions corresponents a la regulació del servei públic, d'aquelles corresponents a la gestió i el sistema de la concessió no continua pas a aquesta clarificació en la mida que l'autoritat delegant, l'Estat, no podia transformar-se en un simple regulador. El model concessional no és a més utilitzat en els altres països europeus a l'excepció d'Espanya. Tots ells han preferit un sistema de llicències de temps il·limitat o quasi il·limitat a societats aeroportuàries privades.

La Llei 2005/537, no ha aplicat el mateix model als grans aeroports francesos i a ADP, sinó que ha preferit mantenir l'esquema de la concessió actual però autoritzant a les CCI cedir-la lliurement a societats privades aeroportuàries on elles seran inicialment accionistes obligatòries juntament amb l'Estat i les col·lectivitats locals.

Així doncs la llei 2005/537 preveu que cada CCI podrà, si vol, crear una societat de dret privat a la que cedirà o aportarà la concessió de la que ella és titular, prèvia autorització ministerial. El benefici d'aquesta operació és doble: per una part la possibilitat d'ampliar la concessió, d'altra la obertura del capital de la societat al capital privat.

La llei preveu que aquesta cessió de la concessió implica la signatura entre el concedent i la societat d'un document que fa referència a les inversions i objectius de qualitat del servei, tot sotmetent la concessió a un plec tipus a l'estil del d'ADP. A canvi la concessió podrà ser ampliada fins a 40 anys, el que permet una visió de futur per l'amortització de les inversions.

Aquestes societats seran inicialment propietat d'ens públics, entre elles les CCI, titulars fins llavors de la concessió, podent ser admeses també les col·lectivitats territorials. Ara bé, un cop cedida la concessió, ampliada, etc., res no impedeix que aquestes societats s'obrin el capital privat i fins i tot que aquest arribi a ser majoritari.

La perspectiva d'una privatització integral d'aquestes societats, tal i com assenyala BRACONNIER²⁵ implicarà sens dubte una evolució del règim dels béns i infraestructures que els hi són afectes (desclassament dels bens i transferència d'aquest a la societat).

Quant al personal, un cop feta la cessió de la concessió, passen a ser empleats de la societat. Quant al personal subjecte al dret privat, la lleu preveu l'aplicació de l'art. 122-12 del codi de treball. Quant al personal públic posat a disposició de la societat per un termini de 10 anys. Durant aquest termini el personal, en qualsevol moment, pot demanar ser reincorporat a la CCI. Finalitzat el període de 10 anys, la societat li oferirà un contracte de treball subjecte al dret privat i si el rebutja serà reincorporat de ple dret a la CCI.

En conclusió, novament en opinió de BRACONNIER²⁶, si bé la transformació ha donat una resposta positiva a les exigències econòmiques, no es pot arribar a igual conclusió si prenem en consideració les exigències de distinció entre les funcions de l'operador i el regulador.

V.3 Aeroports de París. ADP

Aeroports de París és el principal actor de la modificació. D'acord amb la Llei 2005/357 es va preveure la seva transformació en una SA i a fi de que l'activitat no es veiés afectada per la transformació es van prendre uns mesures:

- la continuïtat de la personal moral ADP.
- la transmissió a ADP dels terrenys necessaris per exercir la seva activitat, mitjançant el desclassament dels béns de domini públic i la seva transmissió a ADP SA.

²⁵ BRACONNIER, S. "La Loi N° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. La régulation économique à l'épreuve du service public » a *Revue Juridique de l'Entreprise Publique. Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz* CJEG, 57^e, anné n° 627 Janvier 2006, p. 1-12

²⁶ BRACONNIER, S. "La Loi N° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports... *Opus cit.*

- la Llei preveu així mateix la transmissió de tots els contractes, drets i obligacions a la nova entitat mercantil sense cap més altra formalitat.

Per bé que la Llei permeté l'abandonament de l'estatut de establiment públic, no ha renunciat per contra als seus lligams amb l'Estat els quals s'han mantingut a través de la fórmula i reconeixement de la ADP exerceix funcions de servei públic juntament amb l'Estat en matèria de gestió de l'aviació civil. És així com l'Estat ha apel·lat al seu paper preponderant en les activitats i funcions que desenvolupa ADP a diferents nivells:

- a nivell del patrimoni immobiliari: la Llei del 2005 d'aeroports reserva a l'Estat les instal·lacions necessàries per l'exercici de les funcions de servei públic concurrents a l'activitat aeroportuària (torres de control, pistes etc). Tot terreny propietat d'ADP no podrà ser venut o cedit en qualsevol forma sense l'acord de l'Estat si aquest serveix al servei públic.

- a nivell d'organització del servei públic, la Llei 2005/357 preveu l'elaboració per l'estat d'un plec detallant les condicions en les quals ADP haurà de exercir les funcions de servei públic que se li confien.

- a nivell de capital la Llei disposa que l'Estat serà inicialment l'únic accionista de ADP. Posteriorment podrà obrir-se el capital als inversors privats però la majoria del capital haurà de ser públic.

A manera de conclusió respecte al nou règim de ADP, constatar que la presència de l'Estat en ADP i, al mateix temps, la seva condició de ens regulador del sector aeroportuari és una font de tensions i conflictes. Són molts els que a França denuncien l'absència d'un ens regulador independent.

VI. EL NOU RÈGIM DE LES TAXES AEROPORTUÀRIES.

El règim de les taxes és en la seva major part comú a ADP i als grans aeroports regionals.

La Llei 2005/357, instaura un nou règim de taxes aeronàutiques -desenvolupat pel decret nº 2005-827 de 20 de juliol, sobre taxes per serveis prestats pels aeroports²⁷- de manera que, en contrapartida a les funcions de servei públic que les societats han de

²⁷ JO nº 169, 22 juill. 2005, p., 11937 et s.

prestar, se les permet percebre taxes, sense que, en principi, aquestes puguin superar el cost del servei prestat.

La definició legislativa dels grans trets aplicables a la tarifació dels serveis aeroportuaris aporta, segons CHAPIER-GRANIER²⁸ establiment al sistema i als operadors aeroportuaris. En el fons la llei recorda que el conjunt de les taxes per raó de la prestació dels serveis públics aeroportuaris i utilització de les seves infraestructures queden subjectes a l'art. L. 410-2 del Codi de Comerç que és el que permet la instauració de una reglamentació tarifària derogant el principi de llibertat de preus.

Existeixen taxes reglamentades (sobre el carburant, passatgers, aterratge, estacionament etc) percebudes en raó dels serveis aeronàutics i taxes no reglamentades de caràcter demanial, lligades a l'exploració comercial.

Les taxes reglamentades s'estableixen de manera diferent en funció del tipus d'aeroport.

- Pels aeròdroms de més de 200.000 passatgers, així com els grans aeroports regionals i ADP, les taxes es notifiquen per l'explorador al Ministre d'Economia i el de l'Aviació civil i si cap dels dos posa traves queden aprovades. En cas d'oposició seran d'aplicació les taxes anteriorment en vigor.
- Pels aeròdroms de menys de 200.000 passatgers les taxes es notifiquen el Prefecte, aquest pot demanar la seva reconsideració.

Els concessionaris poden percebre els guanys relatius a la utilització dels bens incorporats a la concessió o posats a la seva disposició que no tinguin finalitats aeroportuàries (preus parking, usos comercials etc).

Quines novetats aporta la Llei 2005/357?

La Llei inscriu l'evolució de les taxes en un quadre quinquennal. Aquest major termini (abans era anual) s'acompanya pel que fa a ADP i aeròdroms propietat de l'Estat, d'un procés de contractació entre cada explorador i l'Estat. Aquest contracte s'ha de sotmetre a la opinió de la comissió consultiva aeroportuària prevista a l'article

²⁸ CHAPIER-GRANIER, N. *Les aéroports commerciaux entre économie administrée et économie de marché. Aspects juridiques d'une mutation*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille. Aix en Provence 2006. pág. 405.

L.228-1 del nou codi de l'aviació civil. En absència de contracte, les taxes les fixarà anualment l'Estat.

Un altre novetat és que les taxes poden establir-se tenint en compte les inversions fetes, de tal manera que es pot repercutir sobre l'usuari el cost lligat a la renovació i millora de les infraestructures.

Però, com assenyala Braconnier²⁹, l'Estat va voler anar més enllà i per això va introduir en el nou Codi de l'Aviació Civil dos disposicions destinades a que els explotadors de les plataformes aeroportuàries gaudissin d'una explotació suau, flexible pel que fa a la qüestió de les tarifes.

Mitjançant la primera d'aquestes dues disposicions (art. 224-2-1) es permet als explotadors modular de manera limitada el total de les taxes per tal de compensar els atemptats al medi ambient, millorar la utilització de les infraestructures, afavorir noves relacions o respondre a imperatius de continuïtat o de ordenació del territori.

Admesa la modulació tarifària, fins i tot per part del Conseil d'Etat a pesar de la seva dubtosa compatibilitat amb els principis de legalitat i d'igualtat, no obstant, no més serà possible en els casos enumerats per la Llei.

La segona novetat ve donada per la possibilitat que ofereix la Llei de 20 d'abril de 2005 d'equilibrar les taxes aeroportuàries per serveis prestats i els preus per les activitats exteriors al servei públic aeroportuari, promovent la lògica de la caixa única

D'aquesta manera la política de valorització econòmica de les infraestructures aeroportuàries es posa al servei de la moderació de les taxes i, per tant, d'una política comercial més ofensiva, més competitiva. Es tracta, en definitiva, de compensar les exigències de seguretat i de qualitat del servei, amb receptes complementàries lligades a un increment del tràfic aeri i, correlativament, a una major assistència de públic a les zones comercials i serveis annexes dels aeroports.

El límit a aquesta equació de modulació-equilibri el trobem en que el producte total de les taxes no pot superar el cost del servei donat per l'aeroport. Dit d'un altre manera, essent possible incloure dins del muntant total de taxes els costos lligats a futures inversions o de modular les tarifes tenint en compte els beneficis lligats a les

²⁹ BRACONNIER, S. "La Loi n° 2005 ... " opus cit.

activitats exteriors al servei públic aeroportuari, el cost d'aquest últim s'erigeix en el límit a no superar.

En conclusió una manera de rebre les tècniques de regulació econòmica en els serveis públics que, no obstant, porta més d'un i de dos mals de caps als juristes.

En efecte el problema últim amb el qual xoquen la pretesa semialliberament de taxes, és que el servei aeroportuari segueix estant considerat com un servei públic i, en la seva conseqüència, els preus no poden ser privats, sinó públics i, a més, han de revestir la forma de taxes, amb tots els inconvenients que això pugui tenir no pas pels usuaris, però sí pels explotadors i operadors de les plataformes aeroportuàries que volen, és més necessiten, cada vegada de manera més evident, guiar-se per les lleis del mercat i la competència.

D'aquí que tant el Conseil Constitutionnal com el Conseil d'Etat s'hagin vist forçats ha sostenir, de vegades, una doctrina un tant sorprenent, si la calibrem des de l'estricta concepció clàssica de la taxa.

En línia amb aquesta nova lògica econòmica que ha envaït la gestió dels aeroports, l'art. 224-2 del Codi de l'Aviació francès, com hem vist abans, preveu que les taxes puguin tenir en compte el capital invertit, o les futures ampliacions de infraestructures o, fins i tot, la instal·lació de nous serveis abans de la seva posada en marxa. També poden tenir com objecte, per raons d'interès general, modulacions limitades tendents a reduir o compensar els atemptats al medi ambient, millorar l'ús de les infraestructures o afavorir noves relacions. Ara bé, aquesta lògica econòmica, clarament present en l'article 224-2, que venim comentant, s'enfronta de ple amb la concepció de servei públic i, per tant, al principi de que el finançament d'aquest ha de venir de la mà de la teoria del tribut, i més concretament de la taxa, entenent per tal la tarifa que ha de pagar l'usuari, en el ben entès que mai podrà excedir del cost real de la prestació. És precisament en aquesta última limitació on trobem els problemes jurídics, doncs és bastant evident que si en la taxa podem incloure, com així ho permet l'article, futures inversions o postes en marxa de futurs serveis, no és possible afirmar que estiguem donant compliment a aquest requisit limitatiu.

Doncs bé, el Conseil d'Etat³⁰ ha admès que millorar el servei pot ser tingut en compte a l'hora de fixar la tarifa. Així mateix el Conseil Constitutionnel s'ha sumat a aquesta solució revelant que pertany també al gestor del servei públic, el manteniment, l'extensió, la millora i el creixement per part dels usuaris, per tant *“La prise en compte, dans la détermination du montant des redevances, de la rémunération des capitaux investis, ainsi que des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service, ne retire pas à ces contributions leur caractère de redevances pour service rendu”*, i pel que fa a les modulacions per raó d'interès general, de no fàcil admissió tota vegada que suposa facturar a certs usuaris un preu sense relació directa amb el servei que se li presta, que *“lorsqu'il existe entre ces usagers, eu égard à la nature du service ou de l'ouvrage, des différences de situation objectives justifiant une modulation, ou lorsqu' cette modulation est commandée par une considération d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage”*

VII. EL PROBLEMA DE LA DESAFECTACIÓ DELS BÉNS DEMANIALS I LA SEVA PRIVATITZACIÓ AFECTADA A LA UTILITAT PÚBLICA.

Una altra de les qüestions sens dubte més interessants, per polèmiques, que ha portat de la mà el nou règim aeroportuari francès ha estat el relatiu als béns demanials. La Llei podia optar per dos solucions diferents, considerar que els béns afectes al servei eren béns demanials, i per tant havien de mantenir-se en mans de l'Estat, el qual els havia de recuperar en ple domini per a continuació confiar-ne la seva explotació mitjançant alguna figura jurídica administrativa al operador (aquest és el model que es va elegir pels grans aeroports regionals), o bé es procedia a desclassificar la totalitat dels béns per transferir-los en plena propietat a ADP.

Com hem vist en epígrafs anteriors, la llei de 20 d'abril de 2005 preveu aquesta última solució pel cas de ADP: la desafectació de béns demanials per fer factible el seu traspàs a ADP que, recordem, es transforma en una entitat de dret privat, subjecte al dret privat. Així, els béns passen de ser béns de domini públic a béns privats, si bé aquests béns, ara ja de titularitat privada, queden subjectes o afectats a la utilitat pública.

³⁰ CE 3 d'octubre de 1986, François Poncet, Lebon p. 224, CE de 30 de desembre 2002, Commune des Quaix-en-Chartreuse, Lebon p. 495; AJDA 2003, p. 1068; RFDA 2003, p. 778.

D'aquesta manera la Llei ens col·loca directament sobre el cor de la delicada i no sempre explorada ni ben resolta qüestió de la verdadera naturalesa i règim jurídic dels béns que migrant de la propietat pública cap a la propietat privada mantenen, però, un lligam umbilical irrompible a una finalitat de utilitat pública que en el nostre cas no és altra que el servei aeroportuari, per tant una manera eufemística de dir que segueixen afectats a un servei públic, però sense que per raó d'aquesta afectació es transformin en bens de domini públic, ja que aquests no poden ser de propietat privada³¹. En realitat l'Estat, mitjançant la Llei del 2005, només es reserva i manté la titularitat demanial de molt pocs bens, concretament, aquells lligats a seguretat, policia de duanes i fronterera, torres de control i instal·lacions de navegació, etc.

Ja en l'any 1993 el Govern francès havia preparat un projecte de llei mitjançant el qual transformava ADP en una societat anònima, si bé en aquell cas els bens, encara quan passaven a ser propietat privada, mantenien la seva demanialitat. Aquesta llei no va reeixir i va ser finalment retirada.

Ara, la Llei del 2005 adopta una solució molt més conforme als principis generals administratius, desafectant els béns per tal de fer possible la seva transferència i apropiació a títol privat per ADP, i sotmetent-los tot seguit a un règim jurídic específic, essent precisament aquest "especial" règim jurídic, el que ens interessa i passarem tot seguit a analitzar des de una vessant jurídica.

La desafectació és un requisit en el ordenament jurídic francès tant per retornar al comerç aquells béns que han deixat de servir el servei/interès públic, com perquè una persona pública, que canvia el seu règim jurídic en persona privada, pugui seguir mantenint la titularitat dels bens. Així ho declarà el Conseil Constitutionnel en el cas de *Télédiffusion France* (L. N° 86-1067, 30 septembre, 1986, art 56, JO 1er octobre 1986, p. 11755: cons. Cont., 18 setembre 1986, n° 86-217 DC, rec. Cons. Cont., p, 141) i en el

³¹ El dret francès, per raó d'aquestes privatitzacions a diferents sectors bàsics econòmics, ha vingut a diferenciar, diferenciació que el nostre ordenament desconeix, entre desclassificació i desafectació. Un bé pot ser desclassat i per tant perdre la seva condició de bé demanial, però no necessàriament s'ha de desafectar, doncs aquesta condició va lligada al fet de servir o no a un servei o interès públic, a la seva prestació i continuïtat i, per tant, un bé desclassat que passi a mans privades seguirà afectat al servei o interès públic en la mesura que sigui necessari. Aquesta afectació és la que justifica un règim especial que, en molts aspectes, és molt proper, fins i tot més proper al règim dels bens de domini públic o demanials que no pas als bens privats. Com deia, el nostre ordenament no coneix aquesta diferenciació. Per nosaltres la pèrdua de la condició de dret demanial es produeix a través de la desafectació tàcita o expressa, però desconeixem la desclassificació o desclassament, per nosaltres aquesta figura no més és aplicable al àmbit urbanístic i suposa el canvi o pèrdua de la condició de sol urbà o de sol urbanitzable en favor del SNU.

de France Télécom (L. N° 96-660, 26 juliol 1996, art. 1er, JO 27 juliol 1996, p. 11398; cons. Cont., 23 juliol 1996, n°s 96-378 y 96-380 DC. JO 27 juliol 1996, p. 11400). La llei de 20 de abril de 2005 (art 2) així mateix ho contempla en els següents termes:

1. els béns necessaris a l'Estat per l'exercici de l'activitat no seran desafectats: es tracta dels llocs lligats a fronteres i duanes, a les torres de control, i els elements lligats a la navegació aèria. Aquests béns no es poden desafectar, restaran propietat de l'Estat i en la mesura que els hagi suportat financeraament ADP, l'Estat els hi pagarà mitjançant aquell conveni que la pròpia Llei del 2005 contempla a fi de concloure les sumes dineràries que l'Estat ha de pagar a ADP per les inversions fetes per aquesta segona que passant a mans de l'Estat (art. 3).
2. Els béns que no pertanyen ni a ADP ni a l'Estat tampoc són desafectats. ADP els continua ocupant sota una autorització, el règim jurídic de la qual no varia.
3. La resta es desafecta per fer possible el seu transferiment a ADP, la qual ha esdevingut persona privada i, com és ben sabut, un bé demanial no pot ser de propietat privada.

Aquest tercer grup és el que ens interessa.

Segons un sector doctrinal, encapçalat, entre d'altres, per CHAUVEL, entenen que els béns desclassificats, com a requisit previ per la seva adjudicació a títol de propietat privada a una persona privada, poden, no obstant, no ser desafectats i, per tant, continuaran servint a un servei/interès públic que justificarà el seu estatut jurídic especial. En aquest mateix sentit MORAND-DEVILLER³². Aquest règim especial, segons CHAUVEL pot variar, en funció del tipus de bé i d'afectació que es tracti, però sempre hi ha uns aspectes comuns que podem resumir en els següents:

- Són inalienables o, millor dit, la seva alienació no és lliure. Segons assenyala l'art. 251-3 del Codi d'Aviació en la redacció donada per la Llei de 20 d'abril de 2005, els béns propietat de ADP situats en el domini aeroportuari o afectes al servei no es podran alienar en tant en quant siguin necessaris per la bona execució del servei públic o el seu

³² MORAND-DEVILLER, J. *Droit Administratif des Biens*. 6ª edicion. Lextenso Editions. París 2010. Pag. 24 i ss.

desenvolupament. L'Estat té el deure d'oposar-se a qualsevol cessió que incompleixi aquest requisit i per aquest motiu qualsevol transmissió que no compti amb el seu vist i plau serà nul de ple dret. Aquesta restricció, pel demés, ha estat validada pel Conseil Constitutionnel en base al principi de continuïtat del servei.

- En circumstàncies especials els òrgans competents de l'Estat, dins del marc de les seves potestats de policia o les derivades del Codi de la Defensa, podran requisar persones, bens i serveis.
- Els béns necessaris al funcionament regular del servei públic son inembargables. Novament el Conseil Constitutionnel en la seva decissió de 21 de juliol de 1994 (nº 94-346 DC, Droits réels JO 23 de juliol de 1994, p. 10636; En el matei sentit, Cons Cont, 26 de juny de 2003, nº 2003-473 DC, JO 3 juliol 2003, p. 11205) dona el seu vist i plau a aquesta condició.
- Les obres públiques propietat de ADP afectes al servei públic, s'han de seguir considerant obres públiques³³ i per tant seran protegides pel principi de intangibilitat.
- En el moment en que ADP vengui els béns que li han estat cedits per l'Estat, en virtut de la Llei de 20 d'abril de 2005, s'haurà de signar entre ambdues un conveni en virtut del qual el 70% dels ingressos hauran de revertir a l'Estat.

Un altre sector doctrinal encapçalat per BRISSON³⁴, per contra, considera que aquest règim especial, en realitat, no és tal, sinó que estem davant d'una nova concepció del domini públic, en la mesura que ja no és determinant la propietat pública, sinó l'afectació.

En efecte, havent el Conseil Constitutionnel validat aquests conjunt de limitacions o servituds que la pròpia Llei imposa sobre els béns privats en la mesura que continuen afectes al servei/utilitat pública tota vegada que “ *le déclassement d'un bien*

³³ En l'ordenament jurídic francès el concepte d'obra pública no fa referència al de propietat pública. Les obres públiques, per tant, poden ser de propietat pública o privada. Així passa, per exemple, en el cas de vies privades obertes al públic, on l'Ajuntament assegura el seu manteniment, o per exemple, el mobiliari urbà posat en la via pública per empreses privades.

³⁴ BRISSON, jf. “l'Incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. *Actualité Legislative* ajda 3 OCTUBRE 2005 P. 1835-1843.

appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté”sembla força plausible concloure que pel jutge constitucional la propietat pública ja no és requisit per suportar el règim demanial, per tant, conclou BRISSON³⁵, potser ens trobem davant un nou concepte de domini públic.

I es que, en efecte, la Llei, i en la mesura que aquesta es validada pel CC, el propi CC, parteixen d'una situació absolutament artificial. En primer lloc desafecten per poder traspasar els béns a un ens privat, tota vegada que aquest és un requisit ineludible des d'un punt de vista jurídic, però en realitat els béns no es desafecten del servei que determinava la seva condició de domini públic quan eren de propietat pública. En segon lloc, la Llei els desafecta però immediatament els subjecta a un règim propi dels bens de domini públic, o, dit en altres paraules, priva al seu propietari a títol privat de les potestats més pròpies i característiques de qualsevol bé privat.

Segons aquest sector doctrinal, insistim, la noció de domini públic ja no és qüestió que haguem de lligar tant al requisit de titularitat pública com el d'afectació i, per aquesta mateixa raó, la regla de la inalienabilitat ja no pot ser absoluta, en el sentit que la cessió/venta es podrà produir en la mesura que el bé deixi de ser necessari al servei.

Amb aquesta teoria l'afectació prima sobre la propietat, i és la que justifica restriccions en la gestió dels bens per part dels operadors que són els titulars de drets reals sobre el domini públic, i de la seva mà l'Estat regular prima sobre l'Estat propietari.

VIII. UNA PRIMERA CONCLUSIÓ DES D'UNA PERSPECTIVA AUTONOMISTA.

És evident que les Regions han estat les grans oblidades en la transformació, tot i que, en els treballs inicials de la Llei, aquesta era molt més regionalista del que finalment ha resultat.

³⁵ BRISSON afirma “*le domaine public (en tant que concept juridique appelant l'application d'un régime doté d'une originalité propre) est mort, vive la domanialité publique;*”

No és d'estranyar aquesta solució final en un país tant poc descentralitzat com França, no obstant, la seva pràcticament nul·la participació ha provocat que la reforma es fes, per exemple, totalment al marge dels aspectes mediambientals, matèria sobre la qual les regions tenen importants competències i, sent la gestió aeroportuària una qüestió tant propera i sensible a les qüestions mediambientals, fins i tot a França resulta sorprenent que la reforma s'hagi dut a esquenes d'aquestes.

Això, no obstant, no ha de ser excusa perquè nosaltres girem la mirada al model francès. Cometriem un greu error. Feta abstracció d'aquesta qüestió –que a més és perfectament possible doncs és evident que el sistema d'organització territorial del nostre Estat no té res a veure amb el francès- si anem al fons del debat, França, avui per avui, compta amb un sistema de gestió molt més avançat i descentralitzat que el nostre i, malauradament, pel que sembla, ni tan sols amb la última reforma li passarem al davant. Ben al contrari, el govern central està a punt de introduir tot allò més criticable del sistema francès (confusió entre l'Estat operador i l'Estat regulador pel manteniment de ADP en mans majoritàriament estatals) i, per contra no sembla que pensi importar els aspectes positius que hi són i molts:

- protagonisme indiscutible dels ens territorials en la gestió dels aeroports amb verdadera capacitat per decidir al respecte (siguin ens locals, siguin, des del nostre punt de vista i organització del nostre territori, les comunitats autònomes).

- percepció de les taxes per l'explorador.

- introducció del capital privat.

- competència entre les diferents plataformes, donada la gestió individualitzada i segons els casos privatitzada.

IX. EL MODEL ESPANYOL.

Tal i com es sabut i ha estat esbossat en la introducció d'aquest anàlisi, en aquests moments no podem referir-nos a Catalunya sense endinsar-nos en el model espanyol tota vegada que aquest segon, el model català, -avui per avui inexistent- està totalment inserit en el primer, l'espanyol.

Amb tot no podem treure transcendència al concret moment de profunds canvis que estem vivint en matèria aeroportuària, qüestió igualment anunciada en la

introducció, tota vegada que bé es podria aprofitar aquesta idiosincràsia favorable per intentar aconseguir que alguns d'aquests canvis, que ja no tenen pas enrere, afavorissin les legítimes reivindicacions del govern de Catalunya i de les demás administracions territorials i entitats públiques i privades catalanes. Per tant potser el més convenient fora començar per un breu recordatori de la situació de la qual partíem i la seva profunda disconformitat amb el dret comunitari per, seguidament, esbrinar els trets més característics del nou model anunciat, tasca que no podrà ser profunda, ni determinant, ni clara, donats els constants canvis i vaivens del que estan donant mostra els nostres poders públics responsables de la transformació, i, finalment, analitzarem en la vista posada en el model francès, que seria més escaient per Catalunya.

IX.1 BREUS ANTECEDENTS I REFLEXIONS: D'ON VENIM I CAP A ON ANEM?

IX.1.1 D'on venim?

El sistema aeroportuari espanyol ha estat estructurat tots aquests anys al voltant d'una empresa pública empresarial, AENA, que ha gestionat amb mà de ferro (quant a exercici de competències, que no necessàriament de eficàcia) pràcticament tots els aeroports del territori espanyol, de tal manera que tots i cadascun d'aquests aeroports se'n vist totalment privats de autonomia de gestió i fins i tot de personalitat jurídica pròpia.

Aquest model, com podem veure, resulta molt proper al model francès pel que fa a ADP. En efecte, recordem que fins la seva transformació en SA, ADP era un establiment públic amb un estatut que datava de l'any 1945 i que des de llavors pràcticament no havia estat modificat en res que es pogués considerar transcendent. No guarda, per contra, cap relació propera amb la resta d'aeroports francesos, els quals eren gestionats majoritàriament per les CCI amb concessions atorgades per l'Estat. Però, insisteixo, sí que ens recorda, i molt, el cas dels aeroports de París gestionats per ADP. Per suposat aquesta semblança determina que els mateixos problemes em que es va trobar França, i que la varen dur a prendre la decisió de la seva transformació tal i com hem analitzat acuradament en epígrafs anteriors, els podem pacíficament fer extensius al cas

espanyol, si bé, des de el meu punt de vista, clarament agreujats per dues raons fonamentals:

1^a.- Perquè si hem dit i repetit que França arribava tard a la seva transformació, per comparació amb la resta d'aeroports europeus i internacionals, no vull ni pensar-hi en el retard que porta Espanya. Han passat sis/set anys des de que França emprengué la seva transformació i a Espanya encara estem desfullant la margarida. Set anys en un moment com el viscut en camp del transport aeri és una eternitat i les primeres conseqüències tot just comencem a manifestar-se: companyies desaparegudes, companyies amb fallida tècnica mig dissimulada per les ajudes administratives de legalitat administrativa i comercial més que dubtosa; aeroports que veuen com perden quota de mercat de manera exponencial i oportunitats de convertir-se en hubs, com és el cas del aeroport del Prat; terminals convertides en sostre de *homeless*, per molt contradictori que pugui sonar, i de companyies de low cost que mai haguessin pogut arribar a somniar amb unes instal·lacions com aquestes (evidentment m'estic referint a la T2 de Barcelona, també coneguda com terminal olímpica), aeroports petits que bé s'han quedat de fet sense servei, com és el cas de l'aeroport de Ciudad Real, o bé es veuen totalment collats per companyes low cost de molt agressiva gestió empresarial en la mesura que saben que aquests petits aeroports depenen excessivament de la seva presència, com ara el cas de l'aeroport de Girona i la seva relació amb Ryanair, i així podríem anar allargant i allargant tan penosa llista.

2^a.- Perquè la comparació amb el cas Francès només la podem fer amb ADP (que regulava, per suposat, els aeroports més importants des de tot punt de vista de França, però al cap i a la fi concentrats en París i voltants), el que vol dir que la resta d'aeroports tenien una manera de funcionar ben diferent i, per tant, hi havia una certa cultura de descentralització i separació entre gestió i ens regulador que no te res a veure amb Espanya on la situació de AENA (cosina germana de ADP) allarga els seus tentacles a tot el territori espanyol i, per tant, el problema es magnifica en qualitat i en quantitat.

En qualsevol cas, els problemes fonamentals, més o menys greus, més o menys profunds i més o menys arrelats en funció de les diferències entre un i altre model, son compartits, i per tant no caldrà que ens allarguem gaire doncs ja

han estat profusament analitzats en estudiar el cas francès, amb el que els podem donar aquí per reproduïts, doncs, repeteixo, més enllà de variacions menors donades per diferents raons, el nucli és el mateix.

Deixem de banda, pel moment, els problemes de caire fonamentalment econòmic, lligats a falta de competitivitat, falta de inversions, poca flexibilitat del marc normatiu per aquestes qüestions financeres, etc., i centrem-nos en el dret comunitari.

El model espanyol, com passà en el seu moment amb el model francès, incompleix o més ben dit, incomplia³⁶ obertament algunes de les regles bàsiques del Dret comunitari. Per un cantó, com és ben sabut, per aplicació de la Directiva 96/67, cada aeroport s'hauria de estructurar com una unitat de gestió diferenciada, independent, gestionada per *“la entidad 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 de que se trate”*. Aquesta regla només es podria trencar en els casos de sistemes aeroportuaris, entenen per tal *“el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o conglomeración urbana”* Aquest, és, precisament, el cas de ADP i París.

És tant evident que el nostre sistema de gestió aeroportuària a través de AENA incomplia obertament aquest primer principi, que no calen més reflexions al respecte. El dubte és, què passarà d'ara en endavant? La qüestió, per suposat, no es resolt amb la sola transformació de AENA en una SA, com va fer França amb la seva ADP, doncs la diferència entre una i altra és que ADP està en l'excepció a la regla i per tant encara que controla més d'un aeroport (Orly i Charles de Gaulle, entre d'altres), no incompleix la Directiva, tota vegada que es tracta d'un sistema aeroportuari, és a dir, una sola entitat que gestiona diferents aeroports en la mesura que tots ells presten servei a una mateixa ciutat o conglomerat urbà. Per contra AENA, abans i després de la seva transformació en SA, sembla que seguirà gestionant diferents aeroports que no formen ni de bon tros el que es coneix com a sistema aeroportuari. No hi ha dubte, així doncs,

³⁶ La transformació, com és ben sabut encara no està assolida, no obstant m'agrada pensar en que aquest model està ja vençut i per tant parlarem d'ell amb passat.

que de confirmar-se aquesta hipòtesi, el model de gestió espanyol seguiria incomplint el Dret comunitari en aquest punt.

La segona qüestió fonamental pel Dret comunitari que igualment incomplia el model d'AENA entitat pública empresarial, és el de la inexistència de separació entre gestió aeroportuària i funció pública de regulació. Recordem que també aquest era un problema que patia el model francès abans de la seva transformació i que va ser superat en la mesura que l'Estat es quedà exclusivament amb la potestat reguladora, tot abandonant la gestió mitjançant diferents models, segons es tractés d'aeroports locals, aeroports regionals o aeroports de París.

En el cas espanyol AENA ha concentrat ambdues funcions, les de gestió i les de regulació, durant tot aquest temps i això ho ha mantingut amb clar incompliment del principi europeu d'estricta separació entre l'activitat de gestió i la funció pública de regulació.

En el nou model, com va fer França, les funcions es desdoblant reservant-se l'Estat les funcions reguladores mentre que AENA SA mantindrà les de gestió.

No hi ha dubte que aquestes raons jurídiques, unides a les econòmiques (aquestes segones han estat determinants, com ja s'ha exposat en la introducció, en els temps i fins i tot en la recerca de models que permetessin a l'Estat fer caixa de manera ràpida i efectiva) han estat determinants per la modificació del model.

IX.1.2 Cap a on anem?

Com hem anunciat des d'un bon començament, el panorama no és encara el suficientment clar com per fixar un marc de la transformació. Cada dia ens esmorzem amb notícies relatives a la gestió dels aeroports i no necessàriament totes elles arriben a bon port. Pel moment les úniques qüestions clares són que AENA es desdoblega i mentre l'AENA de navegació continua essent pública la AENA de gestió d'aeroports es transforma en una SA, que si bé inicialment serà de capital íntegrament públic, propietat de l'Estat, està prevista la seva ràpida obertura a Borsa, i per tant al capital privat, en un percentatge inferior al 50% (sembla ser el 49%, si bé en alguns moments s'havia dit si una part es reservaria

a altres administracions territorials) i que l'Estat es reserva per sí la funció reguladora, deixant en mans d'AENA SA la gestió.

El que ja no està tant clar és com s'articularà per part d'AENA aquesta gestió. Sembla que no seria possible, doncs seguiria suposant el incompliment de la normativa comunitària, que AENA SA gestioni per ella mateixa tots els aeroports, com ha vingut fent com AENA entitat pública empresarial. Aquesta qüestió ja l'hem tractada abans. Per tant tot sembla apuntar a que AENA crearà filials per gestionar de manera individualitzada cadascun dels aeroports. El següent problema rau, doncs, en com i qui formarà part d'aquestes filials i quina verdadera capacitat de independència tindran de la companyia mare, AENA SA. També sembla definitiu que en aquest nou model de gestió tindrà cabuda la concessió, és a dir, la gestió indirecta dels aeroports per part de tercers, començant per Barajas i el Prat. Aquesta fórmula de gestió és la que, segons té calculat el Ministre de Foment, els reportarà a les arques de l'Estat de manera fàcil, ràpida i pràcticament immediata, importants beneficis de l'ordre de més de dotze mil milions d'euros, dels quals, molt ens temem, Catalunya, Barcelona, la comunitat de Madrid i l'Ajuntament de Madrid no en veuran ni un cèntim.

En aquest sentit el PSOE, CIU y ERC van aprovar en el Congrés el dia 8 de febrer de 2011 una esmena conjunta en la línia que els dos aeroports que es gestionaran per concessió (El Prat i Barajas) es creïn societats els consells d'administració de les quals comptin amb una participació determinant de les comunitats autònomes i, en el seu cas, de les administracions locals.

Altres serrells que es poden llegir en la premsa i que vindrien a conformar el model -que com veiem sembla que gira cap una gestió descentralitzada sota el paraigües d'AENA transformada en SA, (no més AENA secció navegació aèrea continuarà sent pública) i oberta en un percentatge minoritari al capital privat (49%)- vindrien de la mà de la fórmula de la concessió a llarg termini -es parla de 40 anys- com a forma de gestió indirecta en principi no més factible pels aeroports rendibles (que no son gaires en el nostre país avui per avui), mentre la resta continuarà en xarxa -tot plegat amb la finalitat de donar compliment, quant menys formal, al dret comunitari- i de les taxes i preus públics, que ara es transformaran en tarifes que seguirà aprovant l'Estat, si bé s'introduirien marges per modelar-les per part dels ens gestors

fomentant-se així, suposadament, la competitivitat; preus privats de lliure establiment per Prat i Barajas, si bé cada cinc anys hauria de haver-hi entesa entre els gestors i els membres de la Autoridad Estatal de Supervisión, que és el nou organisme regulador, i exclusió dels slots que continuarien en mans de l'Estat.

Respecte al Prat i Barajas, altres notícies declaren que el model serà el de concessió integral regulada i que, per tant, les tarifes aeronàutiques seran imposades per l'ens regulador, mentre que les tarifes comercials quedaran a la plena llibertat de la empresa adjudicatària. Entre aquestes últimes estan les dels aparcament, si bé encara és dubte de si s'inclouran en aquest grup o en l'altre, les de ocupació d'espais comercials, i les de lloguer d'espai per les aerolínies. Les tarifes de navegació es revisarien cada cinc anys i s'establirien tenint en compte el IPC, les inversions de futur, les previsions de tràfic de futur, etc.

Poc més, per el moment, es pot avançar en un camp on dia a dia es van concreten i perfilen les característiques del model.

IX.2 REFLEXIONS A MODE DE CONCLUSIONS.

Els aeroports han deixat de ser simples mitjans de transport aeri per convertir-se en actors que desenvolupen les estratègies actives per un territori, confrontant-los a un moviment internacional, en especial europeu, on el comportament de cada un té influències sobre els demés. Aquesta realitat, que és indiscutible pels mitjans i grans aeroports, té un reflex en el petits, i és que, encara que les plataformes aeroportuàries puguin tenir incidència en el creixement d'un territori, això no ha de permetre, donada l'alta competitivitat existent, transformar els petits aeroports en mitjans, dissimulada o obertament subvencionats, per atreure turisme i fer una labor de coneixement territorial que s'ha d'aconseguir per altres medis infinitament més econòmics i adients. Diguem que cal que retorni el seny en la matèria de gestió aeroportuària, doncs certament en més d'una i dues ocasions un té la sensació que la racionalitat s'ha perdut en la presa de moltes decisions que, des del meu punt de vista, ja s'han demostrat clarament errònies. Ara bé, comencem pels grans aeroports, per les relacions que s'han d'establir entre l'Estat i Catalunya, per després baixar al nivell estrictament català.

A nivell estatal crec que la reforma que s'està articulant es queda certament curta, i en molts sentits no resoldrà els problemes que té el sistema aeroportuari espanyol, amb la incidència que això tindrà sobre les comunitats autònomes en general, i Catalunya en particular. Crec, certament, després d'haver-lo estudiat profusament, que el model francès és un model molt interessant que s'hauria pogut tenir més en compte pels nostres poders públics a l'hora d'afrontar l'esperada reforma. Un model que, a diferència de l'espanyol, no s'ha quedat a mig camí, que ha estat valent i infinitament més altruista que el nostre, que ha pensat per i en el sistema aeroportuari francès, en les seves necessitats, en el seu creixement i posicionament a nivell internacionals i no pas, com sembla que fa l'espanyol, en la manera de fer caixa per alleugerir els greus problemes econòmics financers, quan aquests poc tenen a veure amb els aeroports, i de seguir controlant, en perjudici de les administracions properes a les plataformes, la gestió dels aeroports, més enllà dels aspectes de regulació que ningú els discuteix.

I malauradament aquesta és una molt mala notícia doncs, s'hi posi com s'hi posi l'Estat, es vesteixi com es vesteixi pel Ministeri de Foment, el cert es que mentre no hi hagi veritable competitivitat en la xarxa aeroportuària espanyola, les possibilitats de lluitar en condicions d'igualtat amb la resta d'aeroports internacionals i europeus s'esvaeixen a passes de gegant.

Avui en dia la constitució d'un hub no depèn tant de l'empeny que hi pugui posar l'Estat, com de les condicions objectives i de gestió econòmica i mercantil que hi tingui l'aeroport en qüestió. Així, l'aeroport de Barcelona, cridat objectivament a assolir el paper de hub de la mediterrània i l'Orient –paper intentat i fracassat per Atenes-, s'ha vist limitat per que l'Estat ha volgut que el hub el tingués l'aeroport de Madrid, i ho hagi aconseguit o no, el que sembla es que dos hubs en un mateix Estat era de difícil assumpció, per tant ha malbarat les possibilitats del Prat amb una política absolutament nefasta per l'aeroport de Barcelona que s'ha vist totalment condicionat per l'aeroport de Barajas. Encara ara, en ple segle XXI, en un percentatge elevadíssim, per no dir quasi total, els vols cap a Orient Mitjà i Asia surten no pas de Barcelona, sinó de Madrid, i fins i tot els ciutadans catalans em de fer marxa enrera, és a dir, volar fins a Madrid per prendre l'avió que ens portarà al nostre destí a l'Orient Mitjà o Lluçnyà, com si l'aeroport del Prat, fos, l'aeroport de La Coruña o de Bilbao, amb tots els respectes per aquests aeroports, però és evident que no és el mateix.

Doncs bé, si això és així, si això ha estat així fins avui mateix, com assegurarem que d'ara en endavant, en aquesta nova singladura que promet l'Estat i AENA SA, s'obri una real i verdadera competitivitat entre els dos grans aeroports de l'Estat en la mesura que tots dos seguiran depenent del mateix ens regulador, AENA SA, l'artífex d'aquesta política tan negativa per l'aeroport de Barcelona quan era entitat pública empresarial, encara que comptin amb una filial gestora, la majoria de la qual correspondrà a l'Estat, per bé que la comunitat autònoma tindrà un paper determinant, paper, per cert, encara desconegut i pendent de concreció? Com es prendran les empreses privades cridades a ser concessionàries aquest fet, juntament amb el que els slots son matèria, pel que sembla, de indiscutible competència de l'Estat? No estaran sempre disposades a pagar més per Madrid que per Barcelona? No serà aquest el fantasma que ens continuarà perseguint?

Insisteixo, tot porta a pensar que Espanya està encetant una mala còpia del model francès. Ha pres bona nota d'alguns aspectes, com ara el manteniment d'AENA (com el cas de ADP) però transformada en una SA oberta al capital privat en un màxim del 49% (igual que ADP). Ara bé, tret d'això i quatre coses més, com les modulacions de les tarifes en funció de les inversions de futur etc, poc més ha tingut en compte l'Estat espanyol. Conseqüentment la immediata pregunta que ens assalta es, per què no ha volgut anar més enllà? Potser perquè el model francès s'ha demostrat ineficient? En absolut, tot el contrari. El model francès, després de 6 anys de funcionament, no tan sols gaudeix d'una magnífica bona salut, sinó que ha crescut i ha millorat sensiblement la seva presència i pes internacional i per suposat europeu, tant dels aeroports de París com dels aeroports mitjans, i fins i tot dels locals.

Quina ha estat o pot haver estat, doncs, la raó d'aquesta separació? La meua opinió ja l'he dita abans, encara que m'agradaria arrodonir-la portant als termes de debat la voluntat política. En efecte, no existeixen, des de el meu punt de vista, raons jurídiques o econòmiques objectives que emparin el posicionament de l'Estat. Ben al contrari tot sembla apuntar, tant des d'un punt de vista teòric com pràctic (em remeto als munts d'estudis fets el respecte per ens públics i privats nacionals e internacionals, fins i tot des dels propis Estats, com a mesura prèvia a la transformació dels seus respectius models de gestió aeroportuària), que la real i efectiva gestió descentralitzada amb poder de decisió de les administracions territorials properes o directament pels gestors, sota les potestats reguladores, que no organitzatives, de l'Estat, és el camí més idoni per

aconseguir una gestió aeroportuària veritablement competitiva i autosuficient. Però l'Estat no ha volgut abandonar aquest control, per què? Per raons polítiques i només polítiques. Si ens fixem, l'Estat espanyol, a l'hora de descentralitzar els grans serveis de contingut econòmic (infraestructures, energies, telecomunicacions etc.), sempre ho ha fet de manera que seguia d'una manera o altra controlant el mercat. Ara la seva posició no és diferent. Vol seguir mantenint el control perquè és conscient que aquest control és poder, poder polític, poder econòmic...poder, en definitiva, del qual no està disposat a renunciar. Pel altra cantó, centrant-nos molt especialment en Catalunya i en l'aeroport del Prat és cert, i seria infantil no caure en el compte, com li agrada assenyalar al professor MARESCA, que el cas espanyol, amb dos grans aeroports com són el de Madrid i Barcelona, no guarda, en realitat, relació amb França on els aeroports de París no tenen absolutament res a veure amb la resta d'aeroports francesos, ni per quantitat ni per qualitat. Com hem dit en algun moment d'aquest anàlisi, ADP controla, pràcticament, més del 70% del tràfic civil i de mercaderies de tot França. En aquestes circumstàncies és evident que l'exercici de generositat fet pel govern francès no arribaria ni a la sola de la sabata de l'espanyol si el govern central seguís igual model, tenint en compte que en l'Estat espanyol, a més de Barajas, existeixen Son San Juan, a Palma de Mallorca i el aeroport Internacional del Prat a Barcelona. Dit en altres paraules, el govern francès, tradicionalment tan centralista, hauria fet el mateix en el lloc del govern espanyol? Es possible que sí, però també és molt possible que no. En tot cas vull trencar una llança en favor del govern francès i de tots els Estats com l'alemany o l'anglès que a pesar de comptar en el seus territoris amb més d'1 i de dos aeroports internacionals de grans dimensions, han apostat per la liberalització, descentralització i la presència determinant, de veritat, dels ens territorials descentralitzats.

Al final ens ho mirem com ens ho mirem resultarà que, almenys en aquesta matèria, l'Estat espanyol és molt més centralista, molt més jacobí que el propi Estat francès, conclusió, certament, preocupant.

Que es podia i hauria resultat interessant interioritzar de l'experiència francesa?

1.- La concepció europea de que els aeroports són autèntics serveis o activitats de contingut econòmic i, per tant, han d'obrir-se als principis de competència, trencant de manera clara i definitiva amb la dualitat gestió/regulador. El fet de que pràcticament tots els aeroports quedin sota la xarxa d'AENA SA, societat d'economia mixta de

capital majoritàriament públic (encara que sigui a través de societats filials), no respon suficientment a aquestes exigències.

Potser sí formalment, però no pas de fet. Massa proximitat entre Aena públic, Estat i Aena SA. Això, a França, no passa, per una raó molt senzilla: els aeroports locals han passat a ser propietat dels ens locals, el regionals estan sota la gestió de les regions i no més els aeroports de París queden en mans de ADP, transformada en ADP SA sense potestats de regulació, les quals han passat totes a l'Estat.

2.- Perquè els ens locals i regionals de l'Estat espanyol no poden passar a ser propietaris de les plataformes aeroportuàries que existeixen en el seus territoris? És que potser són de pitjor condició o són més inútils que els francesos o és que en saben menys?. El cert és que, en molts sentits, a Espanya, les administracions territorials compten amb una experiència governativa molt més profunda que les homòlogues franceses, donada la descentralització existent en el nostre país, tant poc arrelada a la veïna França a causa de la seva concepció jacobina de l'Estat. Recordem que a França va ser necessari promulgar la Llei de descentralització per fer possible la transferència dels aeroports als ens locals. Per tant, no crec, certament, que hi hagin raons objectives de pes que, ja no impossibilitin, sinó que desaconsellin el model francès, el qual sí té total i plenament interioritzat els principis de separació ens regulador/ gestor, d'activitat de contingut econòmic i la concurrència i competitivitat.

3. Al final les administracions territorials properes el que fan es erigir-se en empreses aeroportuàries mitjançant la constitució de societats mercantils amb forma privada de personificació i pel que fa als grans aeroports regionals en societats anònimes obertes en una segona fase al capital privat, el que assegura capital per afrontar els reptes de les grans inversions que requereixen aquestes plataformes per seguir complint amb els principis de competitivitat i seguretat.

Dubto que amb el model en el qual treballa l'Estat espanyol arribem a aquest model, des de el meu punt de vista, i després de conèixer a fons el model francès, de tot punt desitjable, sempre tenint present que encara, hores d'ara, cap dels models coneguts i experimentat és perfecte.

No crec, de veritat, que la gestió descentralitzada a l'estil francès, que passa per l'atribució a títol de propietat de les plataformes als ens territorials locals i autonòmics, resulti més deficitària que el que fins ara ha capitanejat AENA, i si així fos l'Estat

regulador sempre es reserva unes competències que l'haurien de permetre intervenir per assegurar la continuïtat del servei públic. Així, també, ho ha fet l'Estat francès i tots els altres Estats europeus que han apostat per similars mesures organitzatives i de gestió.

Dit això, i descendint un esglaió, arribem a Catalunya i als seus petits aeroports, gairebé tots ells de recent instal·lació.

Allò dit a nivell estatal és vàlid a nivell autonòmic, i per tant la gestió d'aquest aeroports no es pot fer al marge dels principis de competitivitat, concurrència, ens gestors individualitzats..., com tampoc hauria de perdre's de vista que avui, en aquest món globalitzat i competitiu, no és possible, raonable, ni desitjable, fer un aeroport a cada cantonada.

Catalunya, ens agradi o no, té una dimensió i per tant la convivència de diferents aeroports petits, al marge i desconnectats del aeroport internacional del Prat, no té, pel que sembla, ni futur ni sentit. Més ens valdria redimensionar les nostres infraestructures conforme les reals necessitats i potenciar, o bé un sistema aeroportuari i/o bé una xarxa de comunicacions per carretera i tren que complementin el transport aeri en distàncies mitges.

La viabilitat econòmica avui per avui d'aquest petits aeroports catalans, des del meu punt de vista, passa per la seva dependència de l'aeroport de Barcelona tot creant un sistema aeroportuari, però això ens exigeix, abans, acomplir el primer i fonamental objectiu: el govern efectiu, real i independent de l'aeroport del Prat.

Barcelona a 11 de febrer de 2011.

X.- BIBLIOGRAFIA.-

- ARNAUD, R. “L’avenir juridique des aéroports”, en *Aéroport* n° 6, sept-oct, 2006.
- BEYRIÉ, P. *Le changement du régime de gestion des aéroports régionaux français. Une privatisation à deux échelles qui va bouleverser le secteur aérien.* Université Lyon 2. Anné 2007-2008. Institut d’Etudes Politiques de Lyon.
- BRACONNIER, S. “La Loi N° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports. La régulation économique à l’épreuve du service public » a *Revue Juridique de l’Entreprise Publique. Cahiers Juridiques de l’Électricité et du Gaz CJEG*, 57^e, anné n° 627 Janvier 2006, p. 1-12.
- BRISSON J-F. “L’incidence de la loi du 20 avril 2005 sur le régime des infrastructures aéroportuaires. Service public, affectation des infrastructures aéroportuaires et changement de statut des aéroports » *Actualité Legislative AJDA* 3 Octobre 2005, pag. 1835 y ss.
- « Le nouveau régime des redevances aéroportuaires », *Actualité juridique droit administratif*, 2005.
- BRONDEL, Séverine, « Le Conseil constitutionnel déconnecte les notions de domaine public et de service public », *Actualité juridique droit administratif*. 2005 (16).
- CHAPIER-GRANIER, N. *Les aéroports commerciaux entre économie administrée et économie de marché. Aspects juridiques d’une mutation.* Presses Universitaires d’Aix-Marseille. Aix en Provence 2006. pag. 405.
- DUFAU, J. “Le changement de statut d’Aéroports de Paris” a *JCP/La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités Territoriales*. N°27. 4 Juillet 2005, pag. 177.

- FRAISSE, Régis. « Les redevances pour service rendu. Tentative de clarification », *Droit administratif*. 2005.
- « Peut-on déclasser le domaine public restant affecté à un service public? ». *Droit administratif*. 2005.
- LIQUIÈRES, Paul. “L’origine et l’état des reformes du secteur aeroportuaire français” a *L’avenir des aéroports: entre décentralisation et concurrence*” Direction Jean Bernad Auby et Martine Lombard. Litec. Colloques 2006.
- MAMAN, M. “Aéroports français. Le grand soir”, *Aviation civile*, n° 337, 2006.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit Administratif des biens*. 6^a edició.
- SCHOETTL, Jean-Éric, « La loi relative aux aéroports devant le Conseil constitutionnel », Les petites affiches, 6 mai 2005.