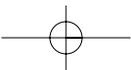
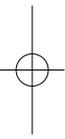
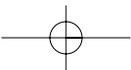
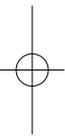




# **Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España**





M<sup>a</sup> Victoria Petit Lavall  
Bernardo Sánchez Pavón

**Perspectivas de futuro de la  
gestión aeroportuaria en España**

**ESTUDIOS MONOGRÁFICOS DEL  
INSTITUTO GALLEGO DE ESTUDIOS DEL  
TRANSPORTE Y LAS INFRAESTRUCTURAS.  
2008**

*Estudios Monográficos del Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras.*

*2008*

**Comité científico:**

José Antonio Díaz Fernández. *Universidad de Santiago de Compostela. IDEGA. IGETI.*  
Bernardo Sánchez Pavón. *IGETI. IUEM.*  
Raquel Díaz Vázquez. *Universidad de Vigo.*  
Javier Bilbao Ubillos. *Universidad del País Vasco.*  
Miguel Pereira Figueroa. *Director del Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Pontevedra.*  
José Ángel Hernández Luis. *Universidad de Las Palmas de Gran Canarias.*  
Fernando Ignacio González Laxe. *Universidad de A Coruña. IUEM.*  
Carlos Alberto Patiño Romarís. *Universidad de Santiago de Compostela. IDEGA. IGETI.*  
Juan Carlos Otero Sandín. *Universidad de Alcalá de Henares.*  
Julio Hernández Borge. *Universidad de Santiago de Compostela.*  
Diogo de Abreu. *Universidade Pública de Lisboa.*  
Marta García Pérez. *Universidad de A Coruña.*  
María Xosé Rodríguez Galdo. *Universidad de Santiago de Compostela.*

**Consejo de Redacción.**

José Antonio Díaz Fernández. *USC. IGETI. IDEGA. Dirección de la serie Documentos de Trabajo del IGETI.*  
Bernardo Sánchez Pavón. *IGETI. IUEM.*  
Carlos Alberto Patiño Romarís. *USC. IGETI. IDEGA. Dirección de la Revista Turismo y Territorio.*  
Nieves Pena Sueiro. *UDC.*  
Rui Cravo. *Universidad Politécnica de Lisboa.*  
Marta García Pérez. *UDC.*  
Fausto Dopico Gutiérrez del Arroyo *USC.*

**Edita:** IGETI

**D.L.G:** C-1156-2008

**ISBN:** 978-84-691-0956-4

**Impresión:** Tórculo Artes Gráficas, S.A.

## ÍNDICE

RESUMEN. . . . .	7
<b>1. CONCEPTO Y CARACTERIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS. . . . .</b>	<b>9</b>
<b>2. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA AEROPORTUARIA . . . 17</b>	<b>17</b>
<b>3. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE “GESTIÓN AEROPORTUARIA”. . . . .</b>	<b>25</b>
<b>4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN AEROPORTUARIA EN ESPAÑA . 31</b>	<b>31</b>
4.1. LA GESTIÓN AEROPORTUARIA POR LAS AUTORIDADES ESTATALES: GESTIÓN DIRECTA Y GESTIÓN INDIRECTA. . . . .	31
4.2. LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA. . . . .	38
4.3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE AENA. . . . .	49
4.3.1. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO. . . . .	49
A) EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. . . . .	49
B) EL DIRECTOR GENERAL. . . . .	54
4.3.2. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO. . . . .	55
A) DIRECTORES DE LAS UNIDADES DE AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y DE NAVEGACIÓN AÉREA. . . . .	56
B) DIRECTORES DE LOS AEROPUERTOS. . . . .	58
C) DIRECTORES DE LAS DEMARCACIONES REGIONALES DE NAVEGACIÓN AÉREA. . . . .	59
4.3.3. RÉGIMEN PATRIMONIAL. . . . .	59
4.3.4. RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO. . . . .	61
4.3.5. LOS PRESUPUESTOS. . . . .	62
4.3.6. LOS RECURSOS. . . . .	63
4.3.7. APLICACIÓN DE RESULTADOS. . . . .	64
4.3.8. ENDEUDAMIENTO. . . . .	65
4.4. LA GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL DE TITULARIDAD NO ESTATAL. . . . .	65
<b>5. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS EN EUROPA . . . . .</b>	<b>69</b>
5.1. REINO UNIDO. . . . .	70
5.2. GRECIA. . . . .	70
5.3. ALEMANIA. . . . .	71
5.4. HOLANDA. . . . .	71
5.5. FRANCIA. . . . .	71
5.6. PORTUGAL. . . . .	72
5.7. ITALIA. . . . .	72
5.8. LUXEMBURGO. . . . .	73
5.9. ESLOVAQUIA. . . . .	73
5.10. ESTONIA. . . . .	74
5.11. FINLANDIA. . . . .	74
5.12. LITUANIA. . . . .	74

5.13. LETONIA. ....	74
5.14. AUSTRIA. ....	75
5.15. CHEQUIA. ....	75
5.16. DINAMARCA. ....	75
5.17. HUNGRÍA. ....	76
5.18. MALTA. ....	76
5.19. POLONIA. ....	76
5.20. ESLOVENIA. ....	76
5.21. SUECIA. ....	77
5.22. BÉLGICA. ....	77
5.23. CONCLUSIONES PROVISIONALES. ....	77
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	<b>79</b>
BIBLIOGRAFÍA. ....	89

## RESUMEN

La Comunidad Europea ha roto una lanza por la liberalización del transporte aéreo, favoreciendo la aparición de nuevos operadores, el crecimiento exponencial de este modo y abriendo, aunque no fuese ésta su primigenia intención, un debate acerca las fórmulas más adecuadas para gestionar los aeropuertos, infraestructura básica para este modo de transporte.

El presente trabajo analiza diversos aspectos de la gestión de los aeropuertos españoles calificados “de interés general del Estado”.

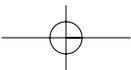
En primer lugar, se procede a exponer el reparto competencial en materia aeroportuaria, incluyendo las más recientes modificaciones estatutarias.

En segundo lugar, se intenta precisar el concepto de “gestión aeroportuaria”, frecuentemente utilizado con cierta imprecisión.

En tercer lugar, se profundiza en el examen de las formas jurídicas utilizadas por los ordenamientos de diversos Estados, así como en la actual configuración de la gestión aeroportuaria española.

Para finalizar, se efectúan una serie de conclusiones entre las que cabe destacar la conveniencia de garantizar una activa participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos, garantizando que ello no suponga una mengua en eficacia y eficiencia que hagan inviable económicamente el modelo implementado.

*Palabras Clave: Aeropuerto, gestión aeroportuaria, liberalización del transporte aéreo, AENA.*



## 1. CONCEPTO Y CATEGORIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS.

La Ley 48/1960, en su artículo 39, establece que las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en aeródromos y aeropuertos. Seguidamente, define los *aeródromos* como la “superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves” y los *aeropuertos* como “todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga”. De ambas definiciones cabe concluir que los aeropuertos se configuran como *“aeródromos cualificados por gozar de instalaciones y servicios, públicos y permanentes, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material y recibir o despachar pasajeros o carga”*<sup>1</sup>.

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

<sup>1</sup> SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Luces y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?*, en CEFLegal nº 81, octubre de 2007, pág. 83.

<sup>2</sup> Vide: *Directiva 96/67/CE del Consejo de 15 de octubre de 1996 relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad* (DOUE L-272 de 25.10.1996).

El anteriormente citado artículo 39 de la Ley 48/1960, tras diferenciar los distintos tipos de aeródromos<sup>3</sup>, procede a proponer las bases para una clasificación de los aeropuertos<sup>4</sup>:

- a) *Públicos y Privados*: De conformidad con el artículo 43 de la Ley de Navegación Aérea<sup>5</sup>, las *Administraciones Públicas Territoriales* y las *personas y entidades particulares* nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, podrán construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general, conservando la propiedad del recinto aeroportuario y participando en la explotación de las actividades que dentro del mismo se desarrollen. Así pues, con este precepto se abren las puertas a la existencia de aeropuertos de titularidad privada.
- b) *Abiertos o no al tráfico internacional*: El artículo 40 de la Ley de Navegación Aérea advierte de la posibilidad de abrir al tráfico internacional aquellos aeropuertos que dispongan, permanentemente, de los servicios necesarios para recibir aeronaves procedentes del extranjero o despacharlas con el mismo destino. Cuando las instalaciones aeroportuarias carezcan de tales servicios, no podrán albergar tráfico internacional.

Por otra parte, el artículo 40 de la Ley 48/1960 señala que reglamentariamente se clasificarán los aeropuertos y aeródromos según las

---

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo 39 de la Ley 48/1960, los aeródromos pueden ser *permanentes* y *eventuales* (el aeródromo será eventual cuando su establecimiento obedezca a necesidades transitorias o sea designado para una utilización particular en circunstancias especiales). Además, por la naturaleza de sus servicios, pueden ser *militares* o *civiles*, y estos últimos, a su vez, *públicos* o *privados*.

<sup>4</sup> La clasificación de los aeropuertos será objeto de revisión en un futuro próximo, pues ya el propio PEIT señala expresamente que "la dimensión del sistema aeroportuario aconseja como paso inicial del Plan Sectorial la *reconsideración del concepto de Aeropuerto de Interés General*, racionalizando así la actuación de AENA a un número restringido de aeropuertos, sin perjuicio de que con el resto de aeropuertos puedan establecerse los mecanismos de coordinación y cooperación adecuados".

<sup>5</sup> El artículo 43 de la Ley 48/1960 fue modificado, recientemente, por la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, regulándose los criterios la creación de aeropuertos privados. Según el artículo 100 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: "Se modifica el artículo 43 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, que tendrá la siguiente redacción: Las Administraciones Públicas Territoriales y las personas y entidades particulares nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea deberán obtener una autorización previa, de acuerdo con las condiciones que determine el Ministerio de Fomento, para construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general. En tales casos, podrán conservar la propiedad del recinto aeroportuario y participar en la explotación de las actividades que dentro del mismo se desarrollen en los términos que se establezcan".

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

dimensiones y la índole de sus instalaciones y de las aeronaves que hayan de utilizarlos y el carácter de los servicios que presten. Este desarrollo normativo se ha efectuado por el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles<sup>6</sup>. La principal justificación de este Decreto fue que la introducción, por parte de la Constitución Española, de la categoría de “aeropuerto de interés general” supuso la aparición en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico de un concepto no previsto en la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960. Por ello, el Real Decreto 2858/1981 procedió a fijar los criterios básicos para limitar, técnica y administrativamente, la discrecionalidad con que cabría calificar los aeropuertos como “de interés general” y las formas posibles de gestión de los mismos. El artículo primero Real Decreto 2858/1981 establece que serán calificados como “aeropuertos de interés general” los siguientes:

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

Este artículo, al decir que “serán calificados como aeropuertos de interés general”, está restringiendo las alternativas de elección del Estado, debiendo entenderse, desde un punto de vista lógico y sistemático, que aquellos aeropuertos en los que no concurren las características antes reseñadas no debieran obtener tal calificación. En definitiva, se trata de un supuesto de autolimitación de la discrecionalidad administrativa efectuado a través de la técnica de la reglamentación<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> La sistemática seguida por el Decreto 2858/1981 fue objeto de no pocas críticas. Al respecto, vide: MAYOR MENÉNDEZ, P., *Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores*, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, 2005, págs 397 y sigs.

<sup>7</sup> En el caso de que la Administración posea un campo de acción libre, puede autolimitar esta actividad fijando criterios reglados respecto de lo que le corresponda como discrecional. Vide VILLAR PALASÍ, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1977, pág. 446.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

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

La *Decisión del Consejo y el Parlamento Europeo sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte*<sup>8</sup> definió tres categorías de aeropuertos:

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

Por otra parte, el Comité de las Regiones, en su *Dictamen de prospectiva sobre las capacidades aeroportuarias regionales*<sup>9</sup>, propuso cinco categorías de aeropuertos europeos<sup>10</sup>:

- a) Aeropuertos principales centrales. Aquellos con más de 25 millones de pasajeros -un 30 % del tráfico aéreo europeo- (4 aeropuertos).
- b) Aeropuertos nacionales. Instalaciones aeroportuarias por las que transitan de 10 a 25 millones de pasajeros -un 35 % del tráfico aéreo europeo- (16 aeropuertos).
- c) Aeropuertos por los que transitan entre 5 y 10 millones de pasajeros -un 14 % del tráfico aéreo europeo- (15 aeropuertos).
- d) Aeropuertos por los que transitan entre 1 y 5 millones de pasajeros -un 17 % del tráfico aéreo europeo- (57 aeropuertos).
- e) Aeropuertos por los que transitan entre 200.000 y 1 millón de pasajeros -un 4 % del tráfico aéreo europeo- (67 aeropuertos)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> *Decisión nº 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte* (DOL 228 de 9-9-1996, anexo II, sección 6ª).

<sup>9</sup> *Dictamen del Comité de las Regiones, de 2 de julio de 2003, sobre las capacidades aeroportuarias de los aeropuertos regionales* (CdR 393/2002 fin).

<sup>10</sup> Según el Comité, los aeropuertos regionales corresponden generalmente a las dos últimas categorías, aunque algunos aeropuertos de la categoría intermedia pueden también considerarse regionales.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

CATEGORÍA DE AEROPUERTO	VOLÚMEN TOTAL DE PASAJEROS	% DE TRÁFICO AÉREO EUROPEO	Nº AEROPUERTOS EN EUROPA
<i>Principales Aeropuertos Centrales</i>	Más de 25 millones de pasajeros	Aproximadamente un 30 % del tráfico aéreo europeo	4 aeropuertos
<i>Aeropuertos Nacionales</i>	De 10 a 25 millones de pasajeros	Aproximadamente un 35 % del tráfico aéreo europeo	16 aeropuertos
<i>Aeropuertos de Categoría Intermedia</i>	Entre 5 y 10 millones de pasajeros	Aproximadamente un 14 % del tráfico aéreo europeo	15 aeropuertos
<i>Grandes Aeropuertos Regionales</i>	Entre 1 y 5 millones de pasajeros	Aproximadamente un 17 % del tráfico aéreo europeo	57 aeropuertos
<i>Pequeños Aeropuertos Regionales</i>	Entre 200 000 y 1 millón de pasajeros	Aproximadamente un 4 % del tráfico aéreo europeo	67 aeropuertos

Fuente: *Elaboración propia a partir del "Dictamen del Comité de las Regiones, de 2 de julio de 2003, sobre las capacidades aeroportuarias de los aeropuertos regionales".*

La Comisión Europea, en las *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales*, considerando que las dos clasificaciones antes expuestas coinciden básicamente, ha optado por establecer las cuatro categorías siguientes<sup>12</sup>:

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

<sup>11</sup> Es preciso señalar también que, según estimaciones de la Comisión Europea -*Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (2005/C 312/01)- existen en Europa unos 200 aeropuertos con menos de 200 000 pasajeros anuales.

<sup>12</sup> Vide: *Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales* (2005/C 312/01), en DOUE de 9-12-2005.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- d) Categoría D (*pequeños aeropuertos regionales*), con una cifra anual de pasajeros inferior a 1 millón.

CATEGORÍA DE AEROPUERTO	DENOMINACIÓN	VOLUMEN DE PASAJEROS ANUALES
CATEGORÍA A	Grandes Aeropuertos Comunitarios	más de 10 millones
CATEGORÍA B	Aeropuertos Nacionales	entre 5 y 10 millones
CATEGORÍA C	Grandes Aeropuertos Regionales	entre 1 y 5 millones
CATEGORÍA D	Pequeños Aeropuertos Regionales	inferior a 1 millón

*Categorías de aeropuertos según la Comisión Europea. Fuente: Elaboración propia a partir de las "Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales" (2005/C-312/01).*

La Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de marzo de 2002<sup>13</sup>, a los solos efectos del establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios, establece la categoría de

<sup>13</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 28-3-2002. La Directiva 2002/30/CE se establece conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado de Roma. La introducción de restricciones operativas en los aeropuertos comunitarios puede contribuir a impedir un agravamiento de la contaminación acústica en los alrededores de los aeropuertos, pero existe el riesgo de que se falsee la competencia. Por consiguiente, la Comunidad puede lograr el objetivo perseguido de forma más eficaz mediante normas armonizadas para la introducción de restricciones operativas en el marco de las normas en materia de gestión del ruido.

Los objetivos principales de la Directiva son:

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

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*Aeropuerto Urbano*<sup>14</sup>, considerando como tal aquél “aeropuerto situado en el centro de una gran aglomeración urbana, ninguna de cuyas pistas tenga un recorrido máximo de despegue de más de 2.000 metros y cuyo tráfico sea exclusivamente de vuelos directos a destinos intraeuropeos, donde un número significativo de personas se vean objetivamente afectados por el ruido de las aeronaves y donde cualquier incremento de los movimientos de las aeronaves represente una molestia adicional especialmente alta habida cuenta de la situación de ruido extremo”<sup>15</sup>.

En España, el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*<sup>16</sup> (PEIT) no permaneció inerte ante la alternativa de clasificación comunitaria y ha optado por dividir los aeropuertos españoles en cinco grupos<sup>17</sup>:

- a) *Aeropuertos troncales*: Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat. Entre ambos gestionan cerca del 40% del tráfico de pasajeros y suponen los pivotes de la red aeroportuaria, tanto en cuanto a conexiones domésticas, como en su función de principales puertas de salida hacia destinos europeos y extraeuropeos<sup>18</sup>.
- b) *Aeropuertos turísticos insulares*: Palma de Mallorca, Ibiza y Menorca, Tenerife Sur, Las Palmas, Fuerteventura, Lanzarote y La Palma. Entre todos gestionan un volumen significativo del tráfico de pasajeros, en su mayoría internacional, pero dentro de la Unión Europea. Su importancia es vital no sólo para el sector turístico de los sistemas insulares, sino también para la integración de estos territorios con la España peninsular y su desarrollo económico.
- c) *Aeropuertos metropolitanos con conexiones internacionales*: Apoyados en grandes áreas metropolitanas y ofreciendo una oferta

<sup>14</sup> En el anexo I de la Directiva 2002/30/CE se establecen como aeropuertos urbanos: Berlin-Tempelhof, Stockholm Bromma, London City y Belfast City. El anexo podrá ser modificado con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3 del artículo 13 de la misma norma.

<sup>15</sup> Vide artículo 2 de la Directiva 2002/30/CE.

<sup>16</sup> Téngase en cuenta, no obstante, la carencia de naturaleza normativa del PEIT.

<sup>17</sup> Entre los aeropuertos clasificados se incluyen las bases aéreas abiertas al tráfico civil y el helipuerto de Ceuta.

<sup>18</sup> Estos aeropuertos gestionan, asimismo, el 65% de las mercancías (medido en toneladas), si bien en este caso el papel del Aeropuerto de Barajas es mucho más relevante (53% del total).

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- de servicios internacionales de ámbito intraeuropeo. Se trataría de los aeropuertos de Bilbao, Santiago, Sevilla y Valencia.
- d) *Aeropuertos turísticos peninsulares*: Estos aeropuertos se sitúan a lo largo de la costa mediterránea y, en general, se ven afectados por una acusada estacionalidad. En este grupo se sitúan los aeropuertos de Reus y Girona, Málaga, Alicante, Almería y Murcia.
- e) *Aeropuertos locales y regionales*: En esta categoría se incluirían los restantes aeropuertos, cuyo tráfico es mayoritariamente nacional y con una cuota del 10% del tráfico total de pasajeros.

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

<sup>19</sup> Asimismo, la Ley 11/1998, de 5 de noviembre, de Helipuertos de Cataluña indica que se entiende por *helipuerto permanente* un aeródromo o área definida sobre una estructura artificial en superficie o elevada, destinada exclusivamente a la llegada, salida o movimiento en superficie de los helicópteros, que puede disponer de edificios, equipamientos e instalaciones de servicios de carácter fijo. Por otra parte, se entiende por *helipuerto eventual* la superficie de terreno que reúne las condiciones mínimas de seguridad para ser utilizada por los helicópteros de forma temporal u ocasional y cuyo establecimiento obedece a necesidades transitorias motivadas por operaciones de prevención, vigilancia y extinción de incendios, realización de trabajos aéreos, actividades recreativas o de transporte u otras análogas. Vide artículo 2 de la Ley 11/1998.

## 2. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA AEROPORTUARIA.

La posibilidad de que las entidades territoriales menores entren a ejercer funciones relacionadas con la aviación civil puede encontrarse ya en la Constitución Española de 1931. La Constitución republicana, tras mencionar el carácter plural de la configuración territorial proyectada<sup>20</sup>, señalaba en su artículo 14 la competencia exclusiva del Estado sobre el "régimen general de comunicaciones, *líneas aéreas*, correos, telégrafos, cables submarinos y radiocomunicación"<sup>21</sup>; no obstante, el artículo 15 indicaba que, correspondiendo al Estado la legislación, podrían las regiones autónomas asumir funciones ejecutivas sobre "*aviación civil*"<sup>22</sup>.

La Constitución Española, en su artículo 148.1.6º, señala que las comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Así pues, parafraseando las aseveraciones de ESCRIBANO COLLADO<sup>23</sup> en relación a los puertos, estas infraestructuras se encontrarían dentro del ámbito de los *intereses propios* de las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de su exclusividad legislativa y ejecutiva. Más adelante, en el artículo 149.1.20º, concreta la Carta Magna que "*son competencia exclusiva del Estado los aeropuertos de interés general; el control del espacio aéreo; el tránsito y transporte aéreo; el servicio meteorológico y la matriculación de aeronaves*".

La clasificación de las infraestructuras en base al interés general o local de las mismas ha enraizado en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Ley de Puertos de 1925; no obstante, su alcance se ha transformado a la vez que lo hacía la configuración territorial del Estado. Tras la Constitución de 1978, resulta decisiva la determinación de qué obras y servicios pueden ser

<sup>20</sup> De conformidad con el artículo primero Constitución Española de 1931: "La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones".

<sup>21</sup> Artículo 14.13 de la Constitución Española de 1931.

<sup>22</sup> Artículo 15.11 de la Constitución Española de 1931.

<sup>23</sup> ESCRIBANO COLLADO, *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos*, R.A.P. n° 100, 1983, pág. 2320.

considerados "*de interés general del Estado*" y el Tribunal Constitucional ha reconocido a la instancia estatal un "*poder declarativo*", de forma tal que se le permite concretar el alcance de su propia competencia<sup>24</sup>.

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

Las diferentes Comunidades Autónomas, sobre la base de la primigenia distribución competencial efectuada por la Carta Magna, han procedido a asumir competencias sobre aeropuertos. Como puede comprobarse tras una sucinta contemplación de los diversos Estatutos de Autonomía, las *competencias sobre aeropuertos* son asumidas por las Comunidades de formas muy diversas. Así, se está en presencia de un variopinto elenco de opciones que adoptan, principalmente, las siguientes formas básicas<sup>25</sup>:

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

<sup>24</sup> Vide, entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984.

<sup>25</sup> Las únicas excepciones en este ámbito son la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Melilla y Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta. En el artículo 21.1.4º de ambas leyes, se señala, únicamente, que estas ciudades "asumirán competencias sobre aeropuertos deportivos". Vide: SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

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

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

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana atribuye a la Generalitat competencia exclusiva, entre otras materias, sobre "*aeropuertos...*, *sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española*" (art. 49.1.15<sup>a</sup>). Dicho precepto es coincidente en su totalidad con el tenor literal del art. 9.15 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por LO 4/1979, de 18 de diciembre, por el que se atribuían las competencias exclusivas de la Generalitat de Cataluña respetando las exclusiones hechas por la Constitución, así como con el Estatuto del País Vasco, aprobado por LO 3/1979, de 18 de diciembre, cuyo art. 10.32, dentro de las competencias exclusivas del País Vasco, incluye los "*Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20<sup>a</sup> de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes*".

Por el contrario, los Estatutos de otras CCAA han asumido de forma expresa sólo competencias en los aeropuertos que no hayan sido calificados de interés general, mientras que para los aeropuertos de interés general sólo han asumido competencias para la ejecución de la legislación estatal, siempre que la gestión directa no se la haya reservado el Estado. Tal es el caso del

Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por LO 1/1981, de 6 de abril, en su art. 27.9, atribuye competencia exclusiva a la Comunidad para “*Los puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos y aeropuertos deportivos*”<sup>26</sup>; el art. 64.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (reformado por LO 2/2007, de 19 de marzo), el art. 39.9 del Estatuto de Autonomía de Aragón (reformado por LO 5/2007, de 20 de abril); Castilla y León (art. 36.13 LO 4/1983), Castilla-La Mancha (art. 33.14 LO 9/1982); o Madrid (art. 28.1.7 LO 3/1983), no así Extremadura (art. 9 LO 1/1983)<sup>27</sup>.

La LO 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha ido más lejos y en su art. 140 -bajo el título “Infraestructuras del transporte y las comunicaciones”- atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre aeropuertos en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general. Esta competencia incluye, en todo caso, entre otros extremos (art. 140.1):

- a) el régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los aeropuertos e instalaciones aeroportuarias;
- b) la gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos aeroportuarios;
- c) el régimen económico de los servicios aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta;
- d) la delimitación de la zona de servicios de los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del aeropuerto.

Además, respecto de los aeropuertos de interés general, se prevé que su calificación como tales requerirá informe previo de la Generalitat, que podrá

<sup>26</sup> Vid. al respecto SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004, pp. 25 y ss.

<sup>27</sup> Vid. sobre el tema GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico*, Iustel-Fundación AENA, Madrid, 2006, pp. 103 y ss.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

participar en su gestión o asumirla, siguiendo lo dispuesto en las leyes (art. 140.2) y, por último, otorga a la Generalitat competencia para participar en la planificación y programación de aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal (art. 140.3).

De este modo, en lo que afecta a la gestión de los aeropuertos, la actual redacción del Estatuto de Autonomía catalán, en desarrollo de la normativa estatal al respecto (Constitución y RD 2858/1981), se ha reservado dicha competencia para los aeropuertos que no estén calificados de interés general, eso sí, en términos muy amplios. Por lo que respecta a la gestión de los aeropuertos de interés general, su gestión será asumida o no, siguiendo el régimen legal vigente.

El modelo del Estatuto Catalán ha sido seguido por algunos Estatutos de los llamados “de segunda generación” como el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (reformado por LO 1/2007, de 28 de febrero) cuyo art. 30.5 atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre los aeropuertos no calificados de interés general, así como por las actuales reformas estatutarias que se están tramitando (Castilla-La Mancha; Castilla y León; Canarias) por lo que parece que se ha puesto en crisis el actual modelo de gestión aeroportuaria<sup>28</sup>.

Debe destacar, como ya ha sido indicado anteriormente, que la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta desde el año 2000 con una Ley de Aeropuertos: la Ley 19/2000, de 29 de diciembre, de Aeropuertos de Cataluña. Dentro de su extenso contenido, el Capítulo V de la misma se dedica a la gestión de aeropuertos y aeródromos (arts. 19 y ss.). El ámbito de aplicación de la Ley se circunscribe a los aeropuertos que no tienen la calificación estatal de interés general (art. 1.2). Se clasifican los mismos, por razón de su titularidad, en públicos y privados. Asimismo, en cuanto al uso o destino, en aeropuertos de uso general, si cualquier operador puede utilizar sus instalaciones mediante la correspondiente contraprestación económica; y de uso privado, si las instalaciones sólo pueden ser utilizadas por sus titulares o por los operadores específicamente autorizados por éstos (art. 4).

<sup>28</sup> MORILLAS JARILLO, M<sup>a</sup> J., *La asistencia en tierra o handling: actividad y contratos*, en prensa, pp. 27 y 28.

La Ley 19/2000 prevé que los aeropuertos de titularidad pública serán gestionados en cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta permitidas por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Por lo que respecta a los aeropuertos privados, éstos serán gestionados por sus respectivos propietarios en la forma que estimen pertinente, con sujeción a las condiciones fijadas en la correspondiente autorización y en el Plan Director previsto en el art. 10 (art. 19).

Se prevé la posibilidad, en caso de gestión indirecta, de que el Gobierno de la Generalitat encargue la gestión de los aeropuertos de titularidad pública y de sus servicios complementarios a una entidad gestora de carácter mercantil (art. 20). En dicha entidad gestora deben estar representadas las entidades locales afectadas que así lo deseen y expresamente se reconoce la posibilidad de que participen las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y otras entidades vinculadas a la actividad aeroportuaria y al territorio. La entidad gestora del aeropuerto, normalmente una SA o una SRL, tiene como funciones dirigir, gestionar y administrar la instalación, para lo cual se le otorgan las siguientes atribuciones:

- a) elaborar proyectos;
- b) ejecutar, dirigir y controlar las inversiones en infraestructuras aeroportuarias, así como explotar y conservar las instalaciones del aeropuerto;
- c) coordinar, explotar y gestionar los servicios de seguridad aeroportuaria y otras dependencias e instalaciones de navegación aérea dentro del aeropuerto, sin perjuicio de las competencias de la Administración General del Estado;
- d) proponer la aprobación de tasas de derechos aeroportuarios;
- e) cualquier otra que le sea atribuida por la Generalitat de Cataluña;
- f) proponer al departamento competente el establecimiento de servidumbres aeronáuticas, así como el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones para utilizar el dominio público aeroportuario;

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

g) velar por el cumplimiento de las normas de seguridad fijadas por la OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional)<sup>29</sup>.

En cuanto a sus obligaciones, la entidad gestora debe:

- a) asegurar que las instalaciones aeroportuarias sean construidas, conservadas y renovadas de acuerdo con las necesidades del transporte aéreo;
- b) adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de las personas y bienes afectados por su servicio;
- c) llevar a cabo las inspecciones de sus propios servicios para asegurar su eficacia;
- d) mantener las instalaciones aeroportuarias en las condiciones adecuadas de respeto al medio ambiente y de acuerdo con la normativa relativa a la contaminación acústica;
- e) cualquier otra que le sea impuesta por el Gobierno de la Generalitat.

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

- a) La *posibilidad de traspaso de las facultades de gestión sobre los aeropuertos de interés general*.
- b) La *posibilidad de una intervención autonómica y local más activa en la planificación de espacios aeroportuarios*<sup>30</sup>.

En lo que respecta a la posibilidad de *traspaso de facultades de gestión sobre los aeropuertos de interés general*, cabe recordar que ya en el año 2003 se presentó una proposición de Ley en las Cortes Generales por parte del

<sup>29</sup> Organismo internacional creado tras la firma del Convenio de Aviación Civil Internacional firmado en Chicago el 7 diciembre 1944 (ratificado el 21 febrero 1947) (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1969) o Convenio de Chicago de 1944.

<sup>30</sup> Esta materia tiene una especial trascendencia, pues estas infraestructuras no pueden ser desgajadas del ámbito espacial en el que se enmarcan y sobre el cual ostentan títulos competenciales tanto las Entidades Locales como las Comunidades Autónomas. Acerca de la intervención de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aprobación de los Planes Directores y los Planes Especiales de los aeropuertos, resulta ineludible mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre. Esta resolución del máximo intérprete de la Constitución Española puso de manifiesto la no existencia de una posición unánime al respecto y tal discordancia de pareceres puede comprobarse, especialmente, en el voto particular formulado por el Magistrado GARCÍA MANZANO.

Grupo Parlamentario Catalán -Convergència i Unió- en la que se sugería la transferencia a la Generalidad de Cataluña de medios personales, materiales y funcionales para gestionar los aeropuertos situados en su territorio. Esta iniciativa se fundamentaba en que Cataluña carecía de capacidad de gestión autónoma de tales aeropuertos, correspondiendo la misma al organismo público estatal AENA<sup>31</sup>. En base a que el marco legal y constitucional permitía el desarrollo de las competencias ejecutivas estatutariamente reconocidas a la Generalitat de Cataluña sobre los aeropuertos de interés general situados en su territorio, se requirió la exclusión de los mismos del ámbito de la gestión directa reservada al Estado, a través de la correspondiente modificación de la legislación relativa a la creación y asignación de funciones al Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.20 de la Constitución Española, se reserva al Estado la competencia respecto al control del espacio aéreo, tráfico y transporte aéreo, por una parte, y de los aeropuertos de interés general, por otra. Mediante la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos del Estado para 1990, se creó el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. En virtud de lo que establece el artículo 82, 2, en redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social corresponde a este ente, entre otras funciones, la ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil, así como de los aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende. Así mismo, el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, que aprobó el estatuto del Ente público, determinó también que su objeto sería la gestión de los aeropuertos civiles de interés general. Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Cataluña, al tiempo de presentarse la proposición su artículo 11.8, asignaba a la Administración catalana las funciones para ejecutar la legislación del Estado respecto los aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reservase la gestión directa. Tras la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 140.3 señala que la Generalitat podrá participar en la gestión de los aeropuertos de interés general situados en su territorio, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las Leyes.

<sup>32</sup> En definitiva, se proponía una modificación del artículo 82, apartado 2 letra a), de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, que quedaría redactado de la siguiente forma: "a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil, así como de los aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende y de los servicios afectos a los mismos; la coordinación, explotación, conservación y administración de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil. Se excluyen del ámbito de las funciones que se encomiendan al Ente, por razón de su asunción por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.8 de su Estatuto de Autonomía, las señaladas en el párrafo anterior respecto de los aeropuertos de interés general situados en el territorio catalán, es decir, Barcelona, Girona, Reus y Sabadell y, en general, del resto de aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo del mismo ámbito territorial."

### 3. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE “GESTIÓN AEROPORTUARIA”.

El RD 2858/1981, desarrolla el tenor del art. 149.1.20ª CE y, concretamente, la expresión “aeropuertos de interés general”, estableciendo los criterios conforme a los cuales, caso de ser reunidos, deberá ser calificado como tal un aeropuerto.

El contenido del mismo ha sido objeto de numerosas críticas. Integrado sólo por seis artículos y una Disposición Transitoria, ni siquiera define y regula con claridad los aeropuertos de interés general y los que no pueden ser considerados como tales, los distintos servicios que se prestan en un aeropuerto y las formas de gestión de los mismos<sup>33</sup>.

Así, según el artículo 1 deberán ser calificados de interés general por la Subsecretaría de Aviación Civil (hoy día por la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento)<sup>34</sup> aquellos aeropuertos que:

- 1) Reúnan las condiciones para servir al tráfico internacional;
- 2) Por su situación, características o capacidad de generar tráfico, puedan incidir en la ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo;
- 3) Sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores;
- 4) Tengan interés para la defensa nacional.

<sup>33</sup> MAYOR MENÉNDEZ, P., “Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores”, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Cívitas, Navarra, 2005, pp. 397 y 398.

<sup>34</sup> Así deriva de lo dispuesto por la LSAérea, que distribuye entre los órganos de la Administración General del Estado las competencias en materia de aeropuertos de interés general (arts. 4 y ss. y arts. 20 y ss.). Tanto la LSAérea (en especial art. 9) y posteriormente el RD 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento (art. 10), atribuyen a la Dirección General de Aviación Civil las competencias anteriormente asumidas por la Subsecretaría de Aviación Civil y en concreto: “El análisis e informe de las propuestas de planificación de nuevas infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea, y los procedimientos de certificación de sistemas de navegación aérea, de comunicaciones e información aeronáuticos y de aeropuertos, procediendo a la determinación y acreditación de sus condiciones de uso, así como la inspección de combustibles y las actuaciones expropiatorias en materia de infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea” (art. 10.1.k RD 1476/2004).

En consecuencia, y por exclusión, aquellos aeropuertos en los que no concurra ninguno de estos criterios no podrán ser calificados de interés general. Así pues, ni todos los aeropuertos deben catalogarse de interés general, ni todos los aeropuertos tienen por qué ser de titularidad estatal, ni todos los aeropuertos deben ser explotados y gestionados por las autoridades estatales<sup>35</sup>. Ahora bien, la promulgación del RD 2858/1981 implicó que todos los aeropuertos existentes fuesen declarados de interés general. Así derivó de la Disposición Transitoria al establecer que los "aeropuertos propiedad del Estado y que [...] son explotados por el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal"<sup>36</sup>.

Esta calificación de los aeropuertos distingue todavía entre aeropuertos de interés general y aeropuertos que no lo son. Se trata de una clasificación poco coincidente con la realizada por la Comunidad Europea y que se basa en otros parámetros: número de pasajeros o volumen de mercancías.

La Directiva 96/67/CE, del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad<sup>37</sup> utiliza para liberalizar los distintos servicios de asistencia en tierra como parámetros clasificadores de los aeropuertos el número de pasajeros o el volumen de carga. Este criterio ha sido consiguientemente seguido en nuestro Derecho por el RD 1161/1999, de 2 de julio, del Ministerio de Fomento, por el que se regula la prestación de los servicios de asistencia en tierra, modificado por RD 99/2002, de 25 de enero.

Reviste gran importancia la enumeración y descripción que de los distintos servicios aeroportuarios se efectúa en el art. 2 del RD 2858/1981 y la consiguiente atribución de las competencias para la gestión de los mismos (arts. 3 a 5). Se distinguen cinco categorías de servicios:

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R., "El régimen jurídico de los aeropuertos", en *Derecho de los Bienes Públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 784.

<sup>36</sup> Dicho RD fue objeto de recurso presentado ante el TC por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, siendo resuelto a favor del Estado mediante Sentencia 68/1984 (Pleno), de 11 de junio (RTC 1984\68). Vid. sobre la misma GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico*, Iustel-Fundación AENA, Madrid, 2006, pp. 111 y ss.

<sup>37</sup> DO nº L 272, de 25.10.1996, p. 36.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- 1ª) Los servicios aeronáuticos integrados en la Red Nacional de Ayudas a la Navegación Aérea que sirven para el control del espacio aéreo y que dependen directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil (Dirección General de Aviación Civil);
- 2ª) Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y del transporte aéreo que dependen directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil (Dirección General de Aviación Civil);
- 3ª) Todos los demás servicios aeroportuarios estatales como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que, por su naturaleza y función estén encomendados a autoridad pública no aeronáutica;
- 4ª) Otros servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento;
- 5ª) Las actividades distintas de las anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto.

La atribución de la competencia para la gestión de dichos servicios viene determinada en el RD 2858/1981, siendo asumida actualmente por la Dirección General de Aviación Civil. Del análisis del contenido de los artículos 3 y 4 del RD 2858/1981 deriva lo siguiente:

- Los servicios de las categorías 1ª, 2ª y 3ª se prestarán, en todo caso, directamente por la Administración del Estado, con independencia de la calificación del aeropuerto de interés general o no y, asimismo, siendo indiferente quien tenga atribuida la gestión del aeropuerto.
- La gestión es necesariamente directa del Estado en aquellos aeropuertos calificados de interés general porque tengan interés para la defensa nacional. Para el resto de aeropuertos calificados de interés general, el Estado puede reservarse la gestión directa del aeropuerto o puede ceder la misma a terceros (lo que por el momento no ha sucedido). Ahora bien, siempre que el Estado asuma, sea obligatoria o

facultativamente, la gestión directa de un aeropuerto de interés general, dicha gestión directa conlleva automáticamente la asunción de la gestión de los servicios de la categoría 4ª.

- No obstante, aunque el aeropuerto sea calificado de interés general y el Estado haya asumido su gestión directa, la gestión de las actividades comprendidas en la categoría 5ª puede ser asumida por terceros, previa solicitud por el interesado, bien a la apertura al tráfico del aeropuerto o con posterioridad y siempre mediante la obtención de la oportuna resolución de la Subsecretaría de Aviación Civil (hoy día de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, como deriva de los arts. 20, 21 y 22.1.d) de la LSAérea).

- Si el aeropuerto no es de interés general debe concluirse, interpretando el tenor del RD 2858/1981 que omite toda referencia al respecto, que el Estado no puede reservarse su gestión directa. En efecto, el art. 3 literalmente establece que "el Estado puede reservarse la gestión directa de los aeropuertos de interés general", pero no dice nada respecto de los aeropuertos que no sean calificados como tales, por lo que no cabe atribuir dicha facultad de forma automática al Estado. Así, si el aeropuerto no es de interés general, su gestión será asumida por terceros, bien por el propio titular dominical del recinto aeroportuario por sí o por otras personas y ello incluye la gestión de los servicios incluidos en las categorías 4ª y 5ª.

En consecuencia, como se deriva del RD 2858/1981, la gestión de las actividades distintas de las anteriores (1ª a 4ª) -es decir, los servicios de la categoría 5ª que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto- puede ser asumida por terceros aunque el aeropuerto sea de interés general, si el Estado cede la misma. En el supuesto en que el aeropuerto no sea calificado de interés general, dicha competencia será asumida en todo caso por terceros, además de los servicios de la categoría 4ª.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

Al igual que ocurre con la calificación de los aeropuertos, la clasificación y descripción de los servicios aeroportuarios efectuada por el RD 2858/1981, debe ser hoy día revisada para adecuarla a la clasificación que de los mismos ha efectuado ya el Derecho comunitario<sup>38</sup>. En efecto, las Directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas estatales a la puesta en marcha para las compañías aéreas que operan a partir de aeropuertos regionales (Directrices 2005) contiene en su parágrafo 53 la clasificación de las distintas actividades aeroportuarias, distinguiendo cinco categorías:

- construcción de infraestructuras y equipos aeroportuarios propiamente dichos (pistas, terminales, plataformas, torres de control aéreo) o de apoyo directo (instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección);
- explotación de infraestructuras, incluidos el mantenimiento y la gestión de infraestructuras aeroportuarias;
- prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo, como servicios de asistencia en tierra<sup>39</sup>, utilización de infraestructuras conexas, servicios de lucha contra incendios, servicios de urgencias, seguridad, etc.
- actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto (no forman parte de la actividad "transportes"), que incluyen, entre otras, la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles, no sólo para oficinas y almacenes, sino también para empresas industriales y hoteles situados en el recinto del aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos.
- actividades relacionadas con la protección, el control aéreo o cualquier otra tarea de la que sea responsable un Estado miembro en virtud de

<sup>38</sup> Vid. *infra* Comunicación de la Comisión "Directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas estatales a la puesta en marcha para las compañías aéreas que operan a partir de aeropuertos regionales" (Directrices 2005) DO C312, 9.12.2005.

<sup>39</sup> La enumeración de los distintos servicios incluidos en la asistencia en tierra se encuentra en el Anexo de la Directiva 96/67/CE, del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

sus prerrogativas de poder público (esto es, los servicios 1, 2 y 3 del art. 2 del RD 2858/1981).

## 4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA GESTIÓN AEROPORTUARIA EN ESPAÑA.

### 4.1 LA GESTIÓN AEROPORTUARIA POR LAS AUTORIDADES ESTATALES: GESTIÓN DIRECTA Y GESTIÓN INDIRECTA

Del análisis de la normativa se concluye que, tanto para los aeropuertos de interés general como los que no sean declarados como tales, el Estado debe asumir siempre la prestación de los servicios estrictamente aeronáuticos (control del espacio aéreo, ordenación del tránsito y del transporte aéreo) y los servicios vinculados al ejercicio de las funciones propias de soberanía (aduanas, policía, seguridad, sanidad, inmigración, divisas, etc.), sin que pueda renunciar o ceder la gestión de los mismos a las Comunidades Autónomas.

La asunción por el Estado de estas competencias es del todo justificada. El alcance espacial y la velocidad de las aeronaves exigen disponer de infraestructuras o sistemas de ayuda o control integrados en una red de extensión suprarregional, o incluso supranacional (cielo único europeo)<sup>40</sup>, que excede de la competencia autonómica. La seguridad de los vuelos, los sistemas de ayuda y control de la navegación aérea requieren del espacio radioeléctrico y deben integrarse en el sistema general de radiocomunicación o telecomunicación que son de competencia estatal (art. 149.121ª CE). También es competencia del Estado la defensa del país y, consiguientemente, el control (militar) del espacio aéreo (art. 149.1.4ª CE), inmigración (art. 149.1.2ª CE), comercio exterior y contrabando (art. 149.1.10ª CE), seguridad pública (art. 149.1.29ª CE). Por último, justifica la atribución al Estado de la competencia

<sup>40</sup> Reglamento (CE) n° 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo (DOCE 31.03.2004); Reglamento (CE) n° 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (DOCE 31-3-2004); Reglamento (CE) n° 551/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo (DOCE 31-3-2004); Reglamento (CE) n° 552/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo (DOCE 31-3-2004). Vid. Al respecto, AGUADO, V.M., "La gestión del tránsito aéreo en Europa: el papel de EUROCONTROL en un contexto dinámico", en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, Navarra, 2005, pp. 79 y ss.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

sobre transporte aéreo, la dimensión internacional e interregional que tiene y su incidencia en la actividad económica general (art. 149.1.13ª)<sup>41</sup>.

El resto de competencias, esto es, los servicios que no son estrictamente aeronáuticos y los servicios comerciales o *facilities* (tiendas, hoteles, aparcamientos, restauración, etc.) para los usuarios del transporte (art. 2.4 y 2.5 RD 2858/1981), pueden ser asumidas directamente por el Estado o, por el contrario, puede cederse su gestión.

Sin embargo, en nuestro país, la totalidad de los aeropuertos ha venido siendo y es gestionada por la Administración del Estado, siendo consiguientemente absoluto el protagonismo estatal<sup>42</sup>. En efecto, la gestión directa de los aeropuertos de interés general supone que el Estado se reserva la prestación de todos los servicios enumerados en el art. 2 RD 2858/1981 y no sólo los servicios aeronáuticos.

Debe destacarse que en todos los casos en que el Estado se ha reservado la gestión directa del aeropuerto de interés general, el ejercicio de dicha competencia es asumido hoy día en su mayor parte por AENA, salvo las atribuciones asignadas a la Dirección General de Aviación Civil<sup>43</sup>. Tal y como establece el art. 1.2 del Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (RD 905/1991, de 14 de junio), su objeto es la gestión de los aeropuertos civiles de interés general y de las instalaciones y redes de ayudas a la navegación aérea, pudiendo realizar, además, cuantas actividades anejas o complementarias de aquéllas permitan rentabilizar las inversiones efectuadas". Por su parte, los artículos 11 y 14 del Estatuto contienen las funciones concretas atribuidas a AENA<sup>44</sup>. Se trata de un modelo de gestión pública directa, estatal, centralista y global<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico*, cit. supra, p. 96.

<sup>42</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R., "El régimen jurídico de los aeropuertos", cit. supra, p. 789.

<sup>43</sup> Anteriormente correspondió la gestión a las Juntas Central y Locales (Decreto Ley 19 julio 1927), posteriormente a las Comandancias de Aeropuertos (Ley de Aeropuertos Nacionales 2 noviembre 1940); a las Jefaturas de aeropuertos (LNA), siempre dependientes de la Dirección General de Aviación Civil, dentro del Ministerio del Aire, hasta la aparición del organismo autónomo Aeropuertos Nacionales (Decreto 7 septiembre 1963), antecesor de AENA, cuya estructura orgánica y funciones se contenía en el RD 2878/1982, de 15 de octubre. Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J. R., "El régimen jurídico de los aeropuertos", cit. supra, p. 789.

<sup>44</sup> Vid. una clasificación de dichas funciones por FERNÁNDEZ PIÑEIRO Y HERNÁNDEZ, E., "La administración aeronáutica. El Ministerio de Fomento y el Ministerio de Defensa: delimitación de competencias. La Dirección General de Aviación Civil como órgano regulador del transporte aéreo. El

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

Entre las funciones asignadas (art. 11), se encuentra en términos amplios la “Ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil y de los servicios afectos a los mismos...”<sup>46</sup>.

AENA se configura como una Entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, plena capacidad jurídica y patrimonio propio (art. 4.1) y autonomía de actuación (art. 4.2). Está adscrita al Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría General de Transportes, el cual fijará sus directrices de actuación, aprobará el plan plurianual de objetivos, efectuará el seguimiento de su actividad y ejercerá, sin perjuicio de otras competencias, el control de eficacia (art. 10)<sup>47</sup>. En definitiva, se trata de una entidad instrumental de la Administración General del Estado para “la gestión de los aeropuertos de interés general y de las instalaciones y redes de ayudas a la navegación aérea”, tal y como deriva del artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de creación de la entidad. Es decir, es una entidad de la que se sirve el Estado para la ejecución de dichas actividades y, por tanto, de la gestión de los aeropuertos<sup>48</sup>.

La creación de AENA representa un intento (que no un ejemplo<sup>49</sup>) de la llamada huida del Derecho administrativo hacia otras formas más eficientes de gestión. Así, lo plasma el propio RD 905/1991, al establecer que “en el ejercicio de sus actividades (AENA) se regirá por el ordenamiento jurídico civil, mercantil y laboral...” (art. 3.2) teniendo “como misión, en el ámbito de sus competencias, contribuir al desarrollo del transporte aéreo en España y garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez, *eficacia* y economía, ofreciendo una calidad de servicio acorde con la demanda de clientes y usuarios...” (art. 1.1). En este

---

papel actual de la entidad Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA), en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, cit. supra, pp. 167 y ss.

<sup>45</sup> ARROYO MARTÍNEZ, I., *Curso de Derecho aéreo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006, p. 96.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, ed. Tecnos, Madrid, 1997, p. 248.

<sup>47</sup> Vld. RD 562/2004, de 19 de abril, que establece la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales (art. 6) y RD 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento (art. 7).

<sup>48</sup> MAYOR MENÉNDEZ, P., “Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores”, cit. supra, p. 405.

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R., “El régimen jurídico de los aeropuertos”, cit. supra, p. 790.

sentido se pronunció la Sentencia TS (Sala de lo Social), de 8 de marzo 1996 (RJ 1996/3188):

*“La Ley 4/1990, de 29 junio, creó, con la denominación de «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea» («AENA»), y adscribiéndolo al «Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones» un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, comprendido en el artículo 6.5 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria (artículo 82.1). La expresada creación de «AENA» no es sino una manifestación más de la creciente tendencia a una cierta privatización del sector público, bien en el marco de la configuración de los entes, bien en el marco de la actividad que desarrollan, excepcionando la aplicación de normas de derecho público en materia de personal, gestión de servicios, contratación, etc., tendencia que ha sido denominada en la doctrina como de huida del derecho administrativo”.*

El propio RD 2858/1981, en su artículo 4, prevé que en los aeropuertos titularidad del Estado la prestación de las actividades relativas a la explotación comercial (art. 2.5) pueda realizarse “en las formas establecidas en la legislación vigente”. Al respecto, el propio Estatuto de AENA (arts. 8 y 9) establece expresamente que ésta puede promocionar o participar en sociedades estatales y privadas, de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria, “siempre que ello no implique la realización de actos correspondientes a las funciones propias del Ente”. De forma más concreta, el artículo 31.4 establece que para “la gestión y explotación de todos los servicios de los aeropuertos, podrán constituirse Sociedades Anónimas, cuyo capital social pertenecerá mayoritariamente al Ente público. Estas sociedades estatales podrán abarcar la gestión y explotación de uno o de varios aeropuertos...”.

Por su parte, el apartado 31.6 prevé que “cuando resulte compatible con la naturaleza de un determinado servicio, su gestión y explotación podrán encomendarse a sociedades anónimas en cuyo capital podrá participar el ente público”. Se permite, de este modo, que AENA realice sus funciones de gestión aeroportuaria participando en el capital social de sociedades anónimas. Ahora bien, debe ser mayoritaria la participación cuando se trate de la prestación de cualquiera de los servicios contenidos en los números 1 a 3 del

artículo 2 del RD 2858/1981. Por el contrario, no se exige que la participación sea mayoritaria para los servicios de los números 4 y 5 del art. 2 del RD 2858/1981 (servicios no estrictamente aeronáuticos y servicios comerciales). Así se deriva del tenor del art. 31.6 del Estatuto de AENA, al establecer literalmente que "su gestión y explotación podrán encomendarse a sociedades anónimas en cuyo capital podrá participar el ente público. En los supuestos de gestión indirecta...". Es decir, se califica la participación no mayoritaria de AENA en el capital de SA de gestión indirecta y la gestión, como deriva de los artículos 3 y 4 del RD 2858/1981, sólo puede cederse para dichos servicios.

Debe destacarse que la participación de AENA en el capital de sociedades anónimas, sin que sea necesaria la posesión de la mayoría de capital, es una posibilidad que nuestro ordenamiento jurídico reconoció expresamente al Ente público con posterioridad, concretamente en 1998. En efecto, el apartado 6 del art. 31 del Estatuto de AENA fue añadido por RD 2825/1998, de 23 de diciembre. El propio preámbulo del mismo justificó la reforma efectuada en 1998 por cuanto era *"deseable el proceso de colaboración entre los sectores público y privado en orden a garantizar una mejor prestación de los servicios aeroportuarios"*.

De este modo, quedó desarrollado el RD 2858/1981 cuyo artículo 4 establece que la prestación de las actividades del art. 2.5 se realice "en las formas establecidas en la legislación vigente".

En consecuencia, la gestión de los aeropuertos de interés general puede realizarse bien directamente por el Estado a través de AENA o bien, de forma indirecta, admitiéndose todas las formas que el ordenamiento jurídico prevé en materia de prestación de servicios públicos (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Pero, lo que es más importante, atribuyendo la gestión a Sociedades Anónimas, esto es, a la participación privada, aunque exigiéndose que AENA posea una parte del capital de las mismas.

En este sentido, debe destacarse que AENA interviene en distintas actividades económicas a través de diversas sociedades<sup>50</sup>. Tiene participación mayoritaria en las sociedades Centros Logísticos Aeroportuarios, S.A. (CLASA), AENA Desarrollo Internacional, S.A. e Ingeniería y Economía del

---

<sup>50</sup> Vid. [www.aena.es](http://www.aena.es)

Transporte, S.A. (INECO); posee participación minoritaria en Restauración de Aeropuertos Españoles, S.A. (RAESA), y en la Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico y de Infraestructuras, S.A. (Agencia Barcelona Regional); por último, tiene participación indirecta en sociedades anónimas en las que participan las anteriores:

- **Centros Logísticos Aeroportuarios, S.A. (CLASA)** es una Sociedad Unipersonal cuyo objeto social principal es la promoción, construcción, gestión, explotación y conservación de los centros de carga aérea o instalaciones equivalentes existentes en los aeropuertos. Asimismo, puede desarrollar cuantas actividades mercantiles estén directa o indirectamente relacionadas con su objeto social, tales como los estudios de asistencia técnica, de mercado, de viabilidad económica para proyectos de centros de carga, logísticos, intermodales o integrados en el campo de la consultoría. *Barcelona Airport Cargo, A.I.E.*, sociedad cuya actividad es la promoción de la carga aérea en el Aeropuerto de Barcelona, está participada por CLASA en un 22%.

- **AENA Desarrollo Internacional, S.A.**, es una Sociedad Unipersonal para la internacionalización de la actividad principal de AENA. A su vez ésta participa en el capital de: *Aeropuertos del Caribe, S.A. (ACSA)* (con el 40%), entidad concesionaria del Aeropuerto de Barranquilla, en Colombia; *Sociedad Aeroportuaria de la Costa, S.A. (SACSA)* (con el 38%), entidad concesionaria del Aeropuerto de Cartagena de Indias, en Colombia; *Aerocali, S.A.* (con el 33,34%), entidad concesionaria del Aeropuerto de Cali, en Colombia; *Aeropuertos Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V (AMP)* (con el 25,5%), en calidad de socio operador (AMP es socio estratégico del Grupo Aeroportuario del Pacífico de México, integrado por los Aeropuertos de Aguascalientes, Bajío, Guadalajara, Hermosillo, La Paz, Los Mochis, Manzanillo, Mexicali, Morelia, Puerto Vallarta, San José del Cabo y Tijuana); *Aeropuerto Internacional Jardines del Rey* (Aena Desarrollo Internacional, S.A. administra junto con la empresa cubana de Aeropuertos y Servicios Aeronáuticos ECASA el aeropuerto de Cayo Coco); *Airport Concessions and Development*

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*Limited (ACDL)* (con un 10%), dicha sociedad es propietaria del 100 por 100 del operador británico de aeropuertos TBI, el cual tiene en régimen de propiedad, concesión o gestión trece aeropuertos en Europa, Norteamérica e Iberoamérica.

- **Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. (INECO).** Sociedad Estatal participada por AENA (61%), Renfe-Operadora (17%) y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) (22%); su misión es satisfacer a sus accionistas y clientes a través de una oferta integral de productos y servicios de ingeniería y consultoría de transporte innovadores y de la máxima calidad, que respondan continuamente a sus necesidades y exigencias cambiantes, en un entorno laboral favorable y en desarrollo constante. A su vez INECO participa con el 49% del capital en *Tecnología e Investigación Ferroviaria, S.A. (TIFSA)*, sociedad especializada en ingeniería y consultoría de transporte ferroviario.

- **Restauración de Aeropuertos Españoles, S.A. (RAESA),** sociedad participada por AENA (49%) y RECYGSA (51%) cuyo objeto social de la sociedad es la explotación de la restauración del aeropuerto de Madrid/Barajas.

- **Agencia Metropolitana de Desarrollo Urbanístico y de Infraestructuras, S.A. (Barcelona Regional).** Sociedad participada por el Ayuntamiento de Barcelona (17,65%), el Consejo Comarcal Barcelonés (11,76%), la Entidad Metropolitana de Transportes (11,76%); AENA (11,76%), Empresa Metropolitana de Saneamiento (11,76%), Consorcio de la Zona Franca (11,76%), Puerto de Barcelona (11,76%), RENFE (5,88%) y MERCABARNA (5,88%). Su objeto social es la realización de estudios, análisis y prospecciones sobre aspectos urbanísticos, territoriales y medioambientales; la proyección, promoción, gestión, desarrollo, asesoramiento, ejecución y explotación de todo tipo de obras, edificaciones y sistemas urbanísticos.

Por último, si el titular dominical del aeropuerto de interés general no es el Estado (como sucede, por ejemplo con el aeropuerto de Ciudad Real, que es de propiedad privada)<sup>51</sup>, aunque éste se haya reservado la gestión directa del mismo, puede el titular dominical ejecutar por sí o por otras personas las actividades que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto (arts. 4.1 y 2.5 del RD 2858/1981). Eso sí, para ello debe obtenerse la correspondiente autorización del Ministerio de Fomento, bien a la apertura al tráfico del aeropuerto o posteriormente, a solicitud del interesado.

#### 4.2 LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

La Disposición Transitoria del RD 2858/1981 establece que los aeropuertos propiedad del Estado y que son explotados por el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales (hoy día AENA) “*se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal*”. El tenor de este precepto conllevó que todos los aeropuertos destinados al tráfico civil, de titularidad estatal y gestionados hoy día por AENA, fuesen calificados de interés general. Ahora bien, esto no implica que todos los aeropuertos deban ser catalogados o calificados de interés general, aunque así se haya hecho en la realidad y, lo que es más importante, que todos los aeropuertos de interés general deban ser gestionados y explotados por el Estado a través de AENA.

Así se deriva ya expresamente del tenor de la LSAérea. Su art. 2.1 establece que “*Se regirán por las normas contenidas en esta Ley las aeronaves, productos, componentes y equipos aeronáuticos civiles, los sistemas aeroportuarios y de navegación aérea civiles, sin perjuicio de las competencias que sobre estos sistemas aeroportuarios correspondan a las comunidades autónomas, los servicios y actividades relacionados con la aviación civil y el personal y organizaciones civiles que intervengan en su ejecución y explotación*”. Reconoce, en consecuencia, competencia a las

---

<sup>51</sup> Vid. *infra*.

CCAA sobre los aeropuertos. Junto a él el artículo 9 de la LSAérea regula el procedimiento para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas.

Así, lo que realmente está regulando el RD 2858/1981 es la prestación de servicios públicos del Estado (art. 2, núms. 1 a 3) en aquellos aeropuertos de interés general que no le pertenecen, por ser de titularidad autonómica, local o privada<sup>52</sup>. De los distintos servicios que se prestan en un recinto aeroportuario, descritos en el art. 2 RD 2858/1981, está claro que el Estado debe asumir y no puede ceder la competencia respecto de los previstos en los núms. 1 a 3. El art. 3 del RD 2858/1981 es rotundo: “*se prestarán, en todo caso, directamente por la Administración del Estado*”.

Su contenido debe completarse con lo establecido por la LSAérea. Ésta atribuye al Estado el control del espacio aéreo y de la circulación aérea general (Ministerios de Defensa y de Fomento) (art. 4); y al Ministerio de Fomento (art. 5): la ordenación y control de la circulación aérea general en tiempo de paz; la ordenación y garantía de la prestación de los servicios civiles de navegación aérea; la calificación de los aeropuertos civiles de interés general y la aprobación de sus planes directores; la ordenación y garantía de la prestación de los servicios aeroportuarios en los aeropuertos de interés general; el mantenimiento del registro de matrícula de aeronaves civiles; la ordenación del sistema de transporte aéreo; la ordenación de las actividades y trabajos aéreos, así como de la aviación general y deportiva; la verificación y control del cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos para garantizar la seguridad aérea en relación con el diseño, fabricación, mantenimiento, uso y operación de las aeronaves civiles y, en general, de los productos, componentes y equipos aeronáuticos civiles, así como de los aeropuertos, aeródromos y sistemas e instalaciones civiles de navegación aérea; el otorgamiento de los títulos que habilitan a las personas y organizaciones civiles para la realización de actividades aeronáuticas civiles y el control del cumplimiento de los requisitos y obligaciones en cada caso exigibles; el reconocimiento y aceptación de los títulos, licencias, autorizaciones o certificados expedidos por autoridades de otros Estados y que sean requeridos

<sup>52</sup> GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico*, cit. supra, p. 113.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

para el ejercicio de profesiones aeronáuticas; la ordenación, dirección y ejecución de la inspección aeronáutica, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado; el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de aviación civil<sup>53</sup>.

No sucede lo mismo con los servicios establecidos en los núms. 4 y 5 del art. 2. Las Comunidades Autónomas pueden perfectamente gestionar o explotar los mismos directamente, siempre que la Administración del Estado renuncie a dicha gestión, que viene asumiendo a través de AENA.

En los aeropuertos de interés general, por lo que respecta a los servicios descritos en el núm. 4 del art. 2 RD 2858/1981 -“*otros servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento*”, entre los que se encontrarían los servicios de asistencia en tierra o handling-, su gestión puede perfectamente ser cedida, salvo que la declaración de interés general del aeropuerto lo haya sido por tener éste interés para la defensa nacional<sup>54</sup>. De hecho, estos servicios están ya siendo gestionados por terceros en muchos casos. Ha sido la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo, concretamente la Directiva 96/67/CE, del Consejo, de 15 de octubre, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad Europea, la que ha abierto este sector a la competencia establecido la obligatoriedad de dar entrada a terceros agentes de asistencia en tierra, previa selección a través de la correspondiente convocatoria de licitación (art. 14 del RD 1161/1999, de 2 de julio)<sup>55</sup>. Por ello, debe entenderse que no pueden ser prestados ya directamente por el Estado<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Vid. Sobre la distribución de competencias efectuadas por la LSAérea entre los distintos Ministerios SANZ GANDASEGUI, F., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia aeronáutica”, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, Navarra, 2005, pp. 201 y ss.

<sup>54</sup> ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, Colección administrativo, núm. 7, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 143, considera que son servicios aeronáuticos. En el mismo sentido, PARADA VAZQUEZ, J.D., *La Relación Jurídica Aeronáutica*, CEDECS, Barcelona, 1998, pp. 49 y ss.

<sup>55</sup> Vid. *Infra*.

<sup>56</sup> SANZ GANDASEGUI, F., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia aeronáutica”, *cit. supra*, p. 216.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

En cuanto a los servicios descritos en el art. 2.5 RD 2858/1981 o servicios comerciales o *facilities* para los usuarios del transporte, el Estado puede en todo caso ceder o confiar su gestión a las Comunidades Autónomas. Es decir, la gestión comercial de todos los aeropuertos de interés general, con independencia del criterio por el cual hayan obtenido esta calificación conforme al art. 1 RD 2858/1981, puede ser perfectamente llevada a cabo por las Comunidades Autónomas.

Respecto a los aeropuertos que no sean calificados de interés general por el Estado, pueden perfectamente las Comunidades asumir directa o indirectamente la gestión de los servicios comerciales y de los no estrictamente aeronáuticos (como el *handling*). De hecho, es ésta una de las competencias que se han reservado todos los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, en la actualidad esta competencia está vacía de todo contenido, por cuanto, como se ha visto, todos los aeropuertos de nuestro país han sido declarados de interés general.

Por su parte, la LSAérea completa el contenido del Real Decreto estableciendo las obligaciones de los gestores de aeropuertos (aeródromos y demás instalaciones aeroportuarias) en materia de seguridad. Concretamente establece que las personas físicas o jurídicas encargadas de la gestión de los aeropuertos están obligadas a:

- 1) asegurar la continuidad del uso del aeropuerto en adecuadas condiciones de seguridad;
- 2) cumplir las condiciones de seguridad exigidas en relación con el diseño, construcción, uso y funcionamiento del aeropuerto que gestionen;
- 3) disponer de un plan de emergencia de protección civil en coordinación con los planes aprobados por los órganos competentes;
- 4) cumplir con los deberes legalmente establecidos de formación de su personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil.

De este modo, sólo cuando el Estado renuncie o ceda la gestión directa de un aeropuerto de interés general, cosa que no ha sucedido, siendo actualmente llevada a cabo por AENA, es cuando las CCAA pueden asumir su gestión, ya directamente, ya de forma indirecta entre las admitidas por la

legislación aeroportuaria del Estado. En todo caso, el ejercicio de la competencia autonómica sobre el aeropuerto queda subordinada a una previa resolución de la Administración del Estado.

De hecho, ya son muchas las Comunidades Autónomas que han venido reivindicando la cesión de las competencias de gestión en los aeropuertos de interés general (especialmente las Comunidades Autónomas valenciana y catalana). Es de desear que efectivamente se lleve a cabo, ya que hoy día está en entredicho el actual modelo de gestión unitaria de los aeropuertos llevado a cabo por AENA. En este sentido se ha manifestado ESTEVE PARDO<sup>57</sup>, partidario de incrementar la participación de las entidades autonómicas y locales en la formación de las decisiones políticas sobre la gestión y explotación de los aeropuertos de sus respectivos territorios<sup>58</sup>.

En efecto, el transporte aéreo y, consiguientemente, los aeropuertos no sólo cumplen una función de servicio público, sino que al mismo tiempo tienen una incidencia directa en el desarrollo económico de la región (fundamentalmente en el sector servicios), dando además soporte a actividades de gran importancia económica (tiendas, aparcamientos, hoteles, etc.) cuya gestión no necesariamente debe recaer en un ente público estatal, sino que puede ser perfectamente desarrollada por las entidades locales o autonómicas, dejándose incluso en manos de la iniciativa privada<sup>59</sup>. La gestión aeroportuaria no debe contar sólo con un enfoque público-estatal, derivado del concepto de servicio público, sino que hoy día reclama ya un enfoque empresarial y competitivo, cuyo objetivo sea la rentabilidad y la autofinanciación. Así se está demostrando: la liberalización del transporte aéreo trajo consigo la lucha competitiva entre las compañías aéreas y ésta está

<sup>57</sup> ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit. supra, pp. 81 y ss.

<sup>58</sup> En contra TAPIA SALINAS, L., *Derecho aeronáutico*, Barcelona, ed. Bosch, 1993, p. 234, quien afirma que debe fijarse una política determinada sobre la construcción y explotación de los aeropuertos, puesto que no puede dejarse al arbitrio de intereses locales que propugnan la puesta en marcha de aeropuertos en ocasiones competitivos con otros no lejanos e incluso innecesarios.

<sup>59</sup> En este sentido ya destacaba TAPIA SALINAS, L., *Derecho aeronáutico*, cit. supra, p. 234, que pese a que el aeropuerto ha sido objeto de regulación internacional por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, se ha dejado al arbitrio de la legislación de cada país la ordenación de las formas que considere más eficaces para su explotación, así como la organización de los servicios correspondientes.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

atrayendo hoy día la competencia entre aeropuertos, con la finalidad de conseguir el mayor asentamiento de compañías aéreas y de pasajeros<sup>60</sup>.

Debe afirmarse que la caracterización de los aeropuertos como empresas y como servicio público no es incompatible. La dimensión pública de los aeropuertos, como infraestructuras básicas al servicio de la comunidad debe y está presente en su regulación. La dimensión empresarial de los mismos es la que debe estar presente en su gestión eficiente y en régimen de competencia. Es precisamente aquí donde el actual modelo de gestión directa estatal a través de AENA puede resultar obsoleto.

La descentralización de la gestión en las Comunidades Autónomas cabe ser justificada en que la proximidad o los factores locales o regionales son los que mejor interaccionan con la actividad aeroportuaria, determinando las características de las instalaciones: red de infraestructuras de comunicación, limitaciones urbanísticas y ambientales, demanda de uso, potenciación del transporte aéreo en la comunidad frente a otros modos de transporte, etc. Junto a ello, también se viene afirmando que la falta de rentabilidad de algunos aeropuertos es debida precisamente a frecuentes excesos en orden a garantizar la solidaridad de la red, en detrimento de la competitividad<sup>61</sup>. En este sentido se ha manifestado la doctrina administrativista<sup>62</sup>, afirmando incluso que debería corresponder a las Comunidades Autónomas y a los Municipios la elaboración de los instrumentos del planeamiento urbanístico de los aeropuertos de interés general (Plan Especial) con participación de la Administración del Estado y no a la inversa, como sucede en la actualidad<sup>63</sup>.

<sup>60</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.D., *Derecho aeronáutico*, GOMYLEX, S. L., Madrid, 2000, p. 435.

<sup>61</sup> La política de destión aeroportuaria española ha beneficiado al aeropuerto de Madrid-Barajas. En efecto, son dos los instrumentos que han hecho que esto sea posible: el uso de la caja única y la subordinación de la política comercial de los demás aeropuertos a Barajas, evitando la competencia con otros aeropuertos españoles con posibilidades de atraer mayor tráfico. Vid. FAGEDA, X., "La gestión de los aeropuertos en España: principales características y algunos resultados", [www.cetib.cat](http://www.cetib.cat).

<sup>62</sup> SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2004, pp. 37 y ss.; MEILÁN GIL, J. L., "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 108, 1988, pp. 30 a 33; GÓMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo Aeronáutico*, cit. supra, pp. 116 y 177.

<sup>63</sup> El art. 166 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, estableció la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, denominado Plan Director. El Plan Director tiene por función delimitar la Zona de Servicio de los aeropuertos de interés general, con inclusión de los Espacios de Reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, así como la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto aeroportuario y su zona de servicio. En cumplimiento de la Disposición Final 7ª Ley 13/1996 se

Cuando el Estado formula los Planes especiales, sobre la base de su competencia sobre aeropuertos de interés general, se está atribuyendo competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo que residen en exclusiva en las Comunidades Autónomas.

Se trata, en definitiva, de trasladar al sector aeroportuario, la filosofía empresarial privada contenida ya en el régimen legal de la gestión de los puertos de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y Marina Mercante, que rompiendo con la concepción administrativista imperante, tuvo por finalidad hacer de los puertos servicios eficaces y rentables<sup>64</sup>. En efecto, en dicha Ley (art. 37) se otorgó a las autoridades portuarias la competencia para la gestión del dominio público portuario, la planificación y explotación de las obras y servicios del puerto, la ordenación de la zona de servicio y de los usos portuarios, autorización y control de las operaciones marítimas, etc. Posteriormente modificada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre y por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general (Ley de Puertos 2003), actualmente en vigor<sup>65</sup>, cuyo régimen ha ido todavía más lejos, desarrollando la competencia interportuaria; la autonomía de gestión económico-financiera de los organismos públicos portuarios, la autofinanciación, la optimización de la gestión económica y el fomento de la

---

dictó el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio. Dicho RD determina los objetivos, contenido y normas para la aprobación de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general y la coordinación de actuaciones con las Administraciones Públicas con competencias en materia de territorio y urbanismo. La elaboración de los mismos queda a cargo de AENA, correspondiendo al Ministerio de Fomento su aprobación. Sólo se prevé que sean informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto, que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Además, el aeropuerto debe contar con un Plan Especial, que deberá incluir las medidas necesarias para garantizar una eficiente gestión y explotación del aeropuerto, su desarrollo y conexión con los sistemas generales de transporte terrestre. Dicho Plan Especial también es formulado por AENA, siguiendo el Plan Director, debiendo ser aprobado provisionalmente por la Administración urbanística competente (Municipio), correspondiendo su definitiva aprobación a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, previo pronunciamiento al respecto de AENA.

El citado art. 166 de la Ley 13/1996, norma básica del diseño de la actual planificación aeroportuaria fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por la Comunidad Autónoma de Cataluña y resuelto a favor de la constitucionalidad de la norma por Sentencia TC 204/2002. Vid. Al respecto SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general*, cit. supra, pp. 38 y ss.

<sup>64</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.), *Los bienes públicos (régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 236.

<sup>65</sup> Existe un Proyecto de Modificación de la Ley de Puertos 2003, que no se sabe si llegará a ser aprobado o no, que da un paso atrás en la introducción de la competencia en el sector portuario, volviendo al predominio de las Autoridades Portuarias en la gestión de los servicios portuarios. Vid. HUGUET, J. y SÁNCHEZ, S., "El acceso al mercado de los servicios portuarios", en *Actas del II Congreso Internacional de Transporte: hacia un transporte más seguro, sostenible y eficiente*, en prensa.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

participación de la iniciativa privada, o la configuración de las Autoridades Portuarias como agencias reguladoras que explotan sus infraestructuras con criterios de rentabilidad y eficiencia, entre otros<sup>66</sup>.

Y desde luego, no estaría de más efectuar una profunda modificación de la legislación aeroportuaria, elaborando una norma, con rango de Ley, de Aeropuertos, acorde con la realidad.

Es de gran interés el Trabajo de la Comisión de Estrategia del I Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (14 enero 2003), "Modelo de Gestión Aeroportuaria. Propuestas sobre Accesibilidad Aérea"<sup>67</sup> cuyo contenido y conclusiones van en la línea apuntada. El análisis realizado del sistema aeroportuario catalán efectuado en dicho informe revela que los aeropuertos de Reus y Gerona no presentan ningún inconveniente para el aeropuerto de Barcelona, sino todo lo contrario: *"El hecho de disponer de otros dos aeropuertos, como son el de Reus y Gerona, es otro atractivo de Barcelona, en la medida que diversifican la oferta y a la vez suponen una importante reserva de capacidad. Efectivamente, se tiene que prever que un día la capacidad del Aeropuerto de Barcelona llegará al límite y, entonces, poder disponer de estos dos aeropuertos puede resultar fundamental... Es necesario apostar, pues, por su desarrollo progresivo a medida que el mercado lo vaya reclamando y, sobre todo, para preservar la capacidad de crecimiento y las conexiones con la red ferroviaria...- Los aeropuertos de Gerona y Reus serán cada vez más atractivos a medida que el Aeropuerto de Barcelona alcance una masa crítica suficiente para generar spill-offs en estos aeropuertos. Primero serán compañías de bajo coste, vuelos turísticos, vuelos de carga o compañías que deseen procedimientos de acceso menos masivos. Este ha sido el proceso seguido por los aeropuertos como los de Luton y Stansted en Londres, el de Bruselas Sur-Charleroi, o el de Frankfurt-Hahn. Estos "segundos" aeropuertos de éxito han tenido que desarrollar políticas comerciales muy agresivas y actuar con un talante que está muy lejos del modelo administrativo de AENA. Con un sistema aeroportuario bien conectado, especialmente mediante*

<sup>66</sup> DE LA CRUZ FERRER, J. Y LLORENTE CABALLERO, A., "La competencia en los puertos y el transporte marítimo", en *Transportes y competencia* (coord. FERNÁNDEZ FARRERES, G.), Thomson-Cívitas, Madrid, 2004, pp. 211 y ss.

<sup>67</sup> [www.bcn.2000](http://www.bcn.2000)

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*conexiones ferroviarias de altas prestaciones que enlazarán los aeropuertos de Barcelona, Gerona y Reus, habrá un potencial de capacidad para crecer muy importante”.*

En los últimos años los aeropuertos han ido adquiriendo gran complejidad e importancia, dado el extraordinario incremento del transporte aéreo. Sin duda, ha contribuido a ello la privatización de las compañías aéreas (compañías de bandera) y, sobre todo la liberalización llevada a cabo de forma progresiva en el sector con el consiguiente surgimiento de las compañías de bajo coste. Así, los aeropuertos han pasado a tener importancia no sólo como centros estratégicos del tráfico aéreo, sino también como infraestructuras generadoras de un considerable volumen de negocios, que operan o pueden hacerlo en un entorno competitivo. Por ello, hoy día ha aumentado el interés por los aeropuertos, tanto por parte de las autoridades públicas (Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), como por empresas privadas<sup>68</sup>, incluidos los agentes de asistencia en tierra y las propias compañías aéreas<sup>69</sup>.

El incremento del tráfico aéreo o la importancia que han adquirido las compañías de bajo coste, el creciente desarrollo del transporte aéreo privado o de negocios, consecuencia de la liberalización del sector, son factores que deben tenerse en cuenta para poder afirmar que los aeropuertos deberían tener autonomía de gestión suficiente para poder diseñar una estrategia comercial, competir, atraer tráfico, como se ha hecho ya en la mayoría de países europeos. Debe la gestión aeroportuaria dirigirse hacia un modelo de gestión empresarial y huir del actual sistema administrativo de gestión por AENA. Dicha gestión no representa en modo alguno un obstáculo para que el Estado a través de AENA o sin ella pueda continuar prestando los servicios de ayuda a la navegación y control del espacio aéreo, ordenación del tráfico aéreo y servicios estatales como aduanas, correos, policía, seguridad, etc. Es

<sup>68</sup> Así lo demuestra la adquisición por FERROVIAL del gestor aeroportuario británico BAA por cerca de 15.000 millones de euros o FCC (a través su filial Flightcare) y OHL con adquisiciones en Italia y Méjico por 72,5 y 79,2 millones de euros respectivamente. Del mismo modo, ACS controla distintos aeropuertos en Colombia, Jamaica, Santiago de Chile y Méjico, y también ha entrado en el mercado aeroportuario Albertis. <http://www.elconfidencial.com/economia/> (06/09/2006). También Abertis ha adquirido la filial de gestión de aeropuertos de ACS (expansión.com 19-9-2007).

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “El régimen jurídico de los aeropuertos”, cit. supra, pp. 782 y 783.

precisamente esta autonomía la que viene reclamándose desde la Generalitat de Cataluña, con un modelo descentralizado y privatizado de gestión<sup>70</sup>.

La conceptualización de los aeropuertos como empresas y no como prestadores de servicio público se inició ya hace dos décadas en el Reino Unido, donde el Libro Blanco de Política Aeroportuaria de 1978 declaraba: “no puede haber justificación general para dar subsidios a los aeropuertos y los servicios aéreos”<sup>71</sup>. En consecuencia, siguiendo esta corriente, la Ley Aeroportuaria de 1986 transformó la British Authority Airport (BAA) en una SA, que posteriormente cotizaría en bolsa (verano de 1987). De ella dependen siete aeropuertos: Haerthrow, Gatwick y Stansted (área de Londres) y Aberdeen, Edimburgo, Glasgow y Prestwick (escoceses). Hoy día la BAA ha sido adquirida por el grupo español Ferrovial (por cerca de 15.000 millones de euros) y controla más del 90% de los aeropuertos de Londres<sup>72</sup>, teniendo también una posición de dominio en los aeropuertos escoceses<sup>73</sup>.

El proceso privatizador y el consiguiente modelo de gestión privada<sup>74</sup> se trasladó a otros aeropuertos británicos no dependientes de la BBA y posteriormente a otros países del continente como Austria, donde el aeropuerto de Viena fue objeto en 1989 de un estudio por parte del Ministerio de Economía poniéndose en venta el 50% de sus acciones<sup>75</sup>, Italia, Alemania y Grecia<sup>76</sup>. Hoy día, la mayoría de los aeropuertos de Europa operan como empresas independientes, en competencia, siendo gestionados por sociedades mercantiles con accionariado público o mixto, participadas por los gobiernos

<sup>70</sup> Cincodias.com (16-08-2006).

<sup>71</sup> DOGANIS, R., *La empresa aeroportuaria*, Madrid, 1995, p. 5. Vid. también ARROYO MARTÍNEZ, I., *Curso de Derecho Aéreo*, cit. supra, pp. 96 y ss.

<sup>72</sup> Salvo London City Airport que pretende ser adquirido por Sacyr Vallehermoso, que construye el aeropuerto de Ciudad Real y es uno de los promotores del aeropuerto de Murcia. Vid. “las constructoras invierten 15.151 millones en aeropuertos en tres meses”, 27 agosto 2006, [www.elconfidencial.com/economia](http://www.elconfidencial.com/economia).

<sup>73</sup> “Campaña en Gran Bretaña contra la gestión aeroportuaria de Ferrovial”, [www.blogs.periodistadigital.com/ultimahora.php/2006](http://www.blogs.periodistadigital.com/ultimahora.php/2006); “las constructoras invierten 15.151 millones en aeropuertos en tres meses”, 27 agosto 2006, [www.elconfidencial.com/economia](http://www.elconfidencial.com/economia).

<sup>74</sup> ARROYO MARTÍNEZ, I., *Curso de Derecho aéreo*, cit. supra, p. 96.

<sup>75</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.D., *Derecho aeronáutico*, cit. supra, pp. 437 y 438.

<sup>76</sup> ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit. supra, pp. 54 y 55.

locales o regionales. Aeropuertos como Frankfurt, Munich, Milán, Amsterdam, Viena, Copenhague, París, Manchester, etc. mantienen una presencia importante de accionariado público y, al mismo tiempo, disponen de una amplia autonomía de gestión<sup>77</sup>. En efecto, en el Reino Unido la *Airports Act* de 1986 y la *Airports Order* (Irlanda del Norte) de 1994, parten de la autonomía de gestión de los aeropuertos británicos, regulando las condiciones económicas de los mismos, bajo el Derecho de la competencia. La *Civil Aviation Authority* está en estrecho contacto con la Comisión de Competencia, al objeto de determinar si están abusando de su posición de dominio o imponen precios predatorios o discriminatorios entre los distintos usuarios (operadores, empresas de handling, etc.), del aeropuerto<sup>78</sup>.

Sólo hay dos aeropuertos en Europa de gestión totalmente privada, la BAA británica y el aeropuerto de Roma. Y lo que es más destacable el modelo español de gestión directa sólo es seguido en Portugal (excepto los aeropuertos de Madeira con participación del Gobierno regional); Grecia (excepto el nuevo aeropuerto de Atenas); Irlanda; Noruega; Suecia y Finlandia<sup>79</sup>.

El hecho de que la gestión de determinados servicios aeroportuarios no se efectúe directamente por la Administración del Estado, sino que la misma sea cedida a favor de las Comunidades Autónomas, mediante fórmulas público-privadas, sin duda favorece una gestión más eficiente de los aeropuertos. No debe perderse de vista que hoy día los aeropuertos son un gran aliciente para los inversores, dado el incremento que ha experimentado el tráfico aéreo gracias a la liberalización. Así lo ha contemplado la propia normativa comunitaria liberalizadora del transporte aéreo, partiendo de la existencia en los aeropuertos de una "entidad gestora" (art. 2.c) Directiva

<sup>77</sup> Los aeropuertos alemanes están configurados como Sociedades Anónimas. Inicialmente eran de capital exclusivamente público, concretamente de las Administraciones en los diferentes niveles territoriales: municipio, Land (o región) y del Bund (Federación), con la cuota más baja. Hoy día constituyen ya SA de capital mixto.

<sup>78</sup> <http://www.caa.co.uk>.

<sup>79</sup> Vid. un estudio completo de los aeropuertos europeos en el Anexo I del Trabajo de la Comisión de Estrategia del I Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (14 enero 2003), "Modelo de Gestión Aeroportuaria. Propuestas sobre Accesibilidad Aérea [www.bcn.2000](http://www.bcn.2000); BEL, G., "Aeropuertos: La alternativa", *El País*, 1 marzo 2002.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

96/67/CE)<sup>80</sup>, posibilidad que nuestra legislación ha contemplado en la LS Aérea.

#### 4.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE AENA.

##### 4.3.1 LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

Los órganos de gobierno del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea son:

- a. El Consejo de Administración.
- b. El Director general.

##### A) EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

El ente público está regido por un Consejo de Administración, que tiene a su cargo la dirección de su administración y gestión. El Consejo está formado por su Presidente y por un mínimo de ocho y un máximo de quince Consejeros, cuyo nombramiento y separación corresponde al Ministro de Fomento. La presidencia del Consejo de Administración corresponde al Director general del ente<sup>81</sup>.

Al Consejo de Administración corresponden las siguientes competencias:

---

<sup>80</sup> Vid. *infra*.

<sup>81</sup> En los casos de ausencia, enfermedad o vacancia del Presidente asumirá interinamente la presidencia del Consejo de Administración el Consejero más antiguo y, a igual antigüedad, el de más edad.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- a. Conferir y revocar poderes generales y especiales, y para representación en juicio.
- b. Aprobar la organización del ente y sus modificaciones, determinando los puestos que hayan de tener la consideración de personal directivo.
- c. Dictar las normas de funcionamiento del propio consejo, en lo no previsto en el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>82</sup>.
- d. Informar y proponer las modificaciones que la experiencia de la explotación y el avance de las técnicas aconsejen sobre la legislación y disposiciones relacionadas con las funciones encomendadas al ente.
- e. Aprobar la plantilla de personal y sus modificaciones, los criterios generales para la selección, admisión y retribución del mismo, así como las normas internas y disposiciones generales necesarias para su gestión, sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral y presupuestaria.
- f. Acordar los presupuestos anuales de explotación y capital del ente, así como el programa de actuación, inversiones y financiación.
- g. Aprobar el balance, cuenta de pérdidas y ganancias, la memoria explicativa de la gestión anual del ente público, la propuesta de aplicación de resultados y el plan de empresa.
- h. Proponer al Gobierno, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la aprobación de las tasas de derechos aeroportuarios.
- i. Gestionar ante los organismos pertinentes la aprobación y la publicación de las tarifas por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea.

---

<sup>82</sup> Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- j. Solicitar del Ministerio de Obras Públicas y Transportes la aprobación de las tarifas por la prestación de servicios sometidos al régimen de precios públicos.
- k. Aprobar las tarifas por la prestación de servicios no incluidos en las letras anteriores.
- l. Autorizar los empréstitos, operaciones de crédito y demás operaciones financieras que puedan convenir al ente.
- m. Aprobar las inversiones financieras permanentes en sociedades y empresas relacionadas con sus actividades.
- n. Aprobar aquellos acuerdos, pactos, convenios y contratos que el propio Consejo determina que han de ser de su competencia, en razón de su importancia o cuantía.
- o. Aprobar las reglas generales de contratación y los límites económicos en la capacidad de aprobación y firma de contratos del Director general del ente público, de los Directores de las unidades de Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea, de los Directores de los Aeropuertos, de los Directores regionales de Navegación Aérea y del resto del personal directivo que así lo requiera.
- p. Aprobar las instrucciones y pliegos generales para la realización de obras, adquisiciones, estudios y servicios del ente, así como aprobar los proyectos, o delegar su aprobación, en la cuantía que el Consejo determine.
- q. Declarar innecesarios para la explotación los bienes a que hace referencia el artículo 36 del Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Artículo 36 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea:

“1. El Consejo de Administración podrá acordar la innecesiedad para el servicio y, en su caso, el desguace o la enajenación del material e instalaciones no útiles, así como cualesquiera otros de igual naturaleza, aplicando su producto a los fines propios del ente público.

2. El Consejo de Administración podrá declarar innecesarios los bienes inmuebles demaniales que no sean precisos para el cumplimiento de los fines del ente, al objeto de solicitar su desafectación e integración en el patrimonio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- r. Ejercer respecto a los distintos bienes integrados en el ente las facultades de recuperación posesoria que procedan, según su naturaleza.
- s. Evaluar las necesidades y elaborar propuestas de nuevas infraestructuras aeroportuarias y de navegación aérea, así como las modificaciones de la estructura del espacio aéreo.
- t. Aprobar la planificación técnica y operativa de las infraestructuras del sistema aeroportuario y de navegación aérea, así como las inversiones en aeropuertos e infraestructuras de navegación aérea ya existentes.
- u. Proponer al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, para su elevación al Consejo de Ministros, el establecimiento de servidumbres, así como aprobar la adopción de cuantas medidas sean precisas en la materia.
- v. Aprobar los períodos fraccionales de tiempo para realizar aterrizajes y despegues, sin perjuicio de la aprobación definitiva por parte del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y de acuerdo con las directrices o reglamentación del mismo, por razón de la prestación de servicios de transporte aéreo.
- w. Otorgar las concesiones y autorizaciones para la utilización del dominio público aeroportuario.
- x. Ejercer la función de policía, vigilancia y disciplina y la potestad sancionadora, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>84</sup>.

---

Ley de Patrimonio del Estado. No obstante lo anterior, podrá proponer al Ministerio de Economía y Hacienda su retención, en calidad de bienes de reserva, en previsión de obras futuras o ampliación de sus actividades debiendo en todo caso revisarse cada cinco años, al menos, esta previsión”.

<sup>84</sup> Artículo 12 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea: “El ente público ejercerá las competencias en materia de policía, en relación con las funciones públicas que tiene

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- y. Someter a la administración competente la aprobación de los planes de emergencia y seguridad del ente.
- z. Realizar cuantos actos de gestión, disposición y administración de su patrimonio propio se reputen precisos.

Con excepción de las competencias señaladas en los párrafos c), f), g), h), i), j), en el párrafo l), si la cuantía de la operación fuere superior al 2 % del presupuesto global anual del ente, el Consejo de Administración podrá delegar en el Director general del ente público o en cualquier otro órgano directivo que estime procedente, sus atribuciones y facultades. Sin perjuicio de ello, el Consejo podrá asumir el conocimiento y resolución de cualquiera de las materias delegadas, cuando así lo estime oportuno.

De conformidad con el artículo 19.1 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, la anterior determinación de competencias del Consejo de Administración es meramente enunciativa y no limita en manera alguna las amplias facultades que le competen de gobierno y dirección de la gestión y administración del ente público.

El Consejo de Administración se reunirá, previa convocatoria y a iniciativa de su presidente, o a petición de, al menos, la mitad de los consejeros, tantas veces como sea necesario para el buen funcionamiento del ente público y, como mínimo, una vez al mes. La convocatoria del Consejo de Administración, salvo casos de urgencia apreciada por su presidente, se cursará, al menos, con cuarenta y ocho horas de antelación, fijando el orden del día de los asuntos a tratar.

---

encomendadas, así como las potestades sancionadoras inherentes a las mismas, con excepción de las reservadas al Ministro del departamento o al Consejo de Ministros por la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea".

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

El Consejo de Administración quedará válidamente constituido cuando asistan a la reunión, presentes o representados mediante escrito dirigido al presidente, la mayoría absoluta de sus componentes. Los miembros del Consejo de Administración podrán otorgar su representación a cualquier otro miembro del Consejo, sin que quepa la representación a terceros ajenos al mismo. Cada consejero presente no podrá ostentar más de una representación. Podrán asistir a las sesiones del Consejo de Administración, con voz pero sin voto, todas aquellas personas que, a solicitud de dicho Consejo, sean convocadas por su presidente.

Los acuerdos en el consejo de administración se tomarán por mayoría de los consejeros presentes o representados, teniendo el presidente, en caso de empate, voto de calidad.

El Consejo de Administración podrá constituir comisiones delegadas, en las que delegará parte de sus facultades -dentro de los límites previstos en el punto 2 del artículo 19 del Estatuto-, fijando al constituir las el alcance de esta delegación, sus normas de funcionamiento y el número de consejeros que deberán formar parte de las mismas.

## B) EL DIRECTOR GENERAL.

El Director general del ente público será nombrado y separado por el Ministro de Fomento, correspondiéndole<sup>85</sup>:

- a. Representar al ente público y a su Consejo de Administración.
- b. Velar por la consecución de los objetivos asignados al ente conforme a las directrices de actuación que fije el Ministerio de Fomento.

---

<sup>85</sup> El Director general puede delegar las funciones señaladas en los párrafos i) y j) en el personal directivo del ente.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- c. Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Administración, dirigiendo sus deliberaciones y dirimiendo sus empates con su voto de calidad.
- d. Preparar y elevar al Consejo de Administración los asuntos que han de someterse a su consideración y aprobación.
- e. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración y velar por el cumplimiento del Estatuto del ente público.
- f. Dirigir los distintos servicios del ente público y vigilar la realización de los programas de actividades y servicios, de acuerdo con los objetivos de cada unidad.
- g. Nombrar al personal directivo del ente, salvo lo dispuesto en el artículo 28.2 del Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>86</sup>.
- h. Aprobar los contratos hasta el límite fijado por el Consejo de Administración.
- i. Disponer los gastos y ordenar los pagos correspondientes.
- j. Ejercer la jefatura superior del personal.
- k. Informar al Consejo de Administración de cuantos asuntos conciernan a los servicios a su cargo.

#### 4.3.2 LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN

---

<sup>86</sup> Artículo 28 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea:

"1. Para la mejor gestión de las funciones y competencias asumidas, y sin perjuicio de la estructura directiva que determine el Consejo de Administración al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.b) de este Estatuto, existirán en el ente público dos unidades de gestión, la de Aeropuertos Españoles y la de Navegación Aérea.

2. *Los Directores de Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea serán nombrados por el Consejo de Administración a propuesta del Director general.*

3. Los Directores de Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea dependerán funcionalmente del Director general del ente público".

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

Los órganos de gestión se estructuran de la siguiente forma:

- a. Los Directores de las unidades de Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea.
- b. Los Directores de los aeropuertos.
- c. Los Directores de las Demarcaciones Regionales de Navegación Aérea.

#### A) DIRECTORES DE LAS UNIDADES DE AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y DE NAVEGACIÓN AÉREA.

Para la mejor gestión de las funciones y competencias asumidas, y sin perjuicio de la estructura directiva que determine el Consejo de Administración, existirán en el ente público dos unidades de gestión:

- a) La de Aeropuertos Españoles.
- b) La de Navegación Aérea.

Los Directores de Aeropuertos Españoles y de Navegación Aérea serán nombrados por el Consejo de Administración a propuesta del Director general, dependiendo funcionalmente del Director general del ente público.

La Dirección de Aeropuertos Españoles ejercerá de modo específico las siguientes funciones:

- a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil y de los servicios afectos a los mismos, de las áreas y servicios civiles de los de utilización conjunta con el Ministerio de Defensa, en reciprocidad a las

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

que corresponden a este departamento, respecto de las áreas y servicios militares de dichos aeropuertos, sin perjuicio de las competencias que la Ley de Navegación Aérea asigna a los directores de aeropuertos, así como la coordinación, explotación, conservación y administración de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil, de acuerdo con lo dispuesto en la autorización correspondiente.

- b) Elaboración y aprobación de proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias, así como la explotación y conservación de las instalaciones de los aeropuertos, en los términos de la letra a) anterior.
- c) Aquellas otras que sean acordadas por el Consejo de Administración, con los límites previstos en el artículo 19.2 del Estatuto de AENA<sup>87</sup>.

La Dirección de Navegación Aérea ejercerá, de modo específico, las siguientes funciones:

- a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión y administración de los servicios de tránsito aéreo y de telecomunicaciones e información aeronáutica, así como de las infraestructuras, instalaciones y redes de telecomunicaciones del sistema de navegación aérea.

---

<sup>87</sup> Artículo 19 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea:

"1. La anterior determinación de competencias del Consejo de Administración es meramente enunciativa y no limita en manera alguna las amplias facultades que le competen de gobierno y dirección de la gestión y administración del ente público.

2. *Con excepción de las competencias señaladas en los párrafos c), f), g), h), i), j), en el párrafo l), si la cuantía de la operación fuere superior al 2 % del presupuesto global anual del ente, así como en los párrafos m) y n) del artículo anterior, el Consejo de Administración podrá delegar en el Director general del ente público o en cualquier otro órgano directivo que estime procedente, sus atribuciones y facultades. Sin perjuicio de ello, el Consejo podrá asumir el conocimiento y resolución de cualquiera de las materias delegadas, cuando así lo estime oportuno*".

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

- b) Elaboración y aprobación de proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones, así como la explotación y conservación de las infraestructuras, instalaciones y redes de telecomunicaciones del sistema de navegación aérea
- c) Aquellas otras que sean acordadas por el Consejo de Administración, con los límites previstos en el artículo 19.2 del Estatuto de AENA.

## B) DIRECTORES DE LOS AEROPUERTOS.

Para el ejercicio de las funciones del ente, en cada aeropuerto existirá un director a quien compete, en el ámbito del mismo, la dirección, coordinación e inspección de todos sus servicios, teniendo el carácter de autoridad en el ejercicio de sus funciones de naturaleza pública<sup>88</sup>. Los Directores de los Aeropuertos serán nombrados por el Director General del ente público.

Para la gestión y explotación de todos los servicios de los aeropuertos, podrán constituirse sociedades anónimas, cuyo capital social pertenecerá mayoritariamente al ente público. Estas sociedades estatales podrán abarcar la gestión y explotación de uno o de varios aeropuertos, según determine el Consejo de Administración del ente. El Consejo de Administración de las sociedades citadas estará presidido por el director del aeropuerto correspondiente, o, en el caso de abarcar varios aeropuertos, por el del aeropuerto que determine el Consejo de Administración del ente público.

Cuando resulte compatible con la naturaleza de un determinado servicio, su gestión y explotación podrán encomendarse a sociedades anónimas en cuyo capital social podrá participar el ente público.

En los supuestos de gestión indirecta de un servicio público será de aplicación la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

<sup>88</sup> Vide artículo 62 de la Ley de Navegación Aérea.

### C) DIRECTORES DE LAS DEMARCACIONES REGIONALES DE NAVEGACIÓN AÉREA.

Para el ejercicio de las funciones del ente en materia de navegación aérea, podrán existir regiones o demarcaciones aéreas a cuyo cargo habrá un director a quien compete, en el ámbito de su actuación, la dirección, coordinación e inspección de sus servicios. Los Directores de región serán nombrados por el Director general del ente público.

#### 4.3.3 RÉGIMEN PATRIMONIAL.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea tendrá, para el cumplimiento de su objeto, un patrimonio propio distinto al del Estado, formado por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que sean de su titularidad.

El Consejo de Administración podrá declarar innecesarios los bienes inmuebles demaniales que no sean precisos para el cumplimiento de los fines del ente, al objeto de solicitar su desafectación e integración en el patrimonio del Estado. No obstante lo anterior, podrá proponer al Ministerio de Economía y Hacienda su retención, en calidad de bienes de reserva, en previsión de obras futuras o ampliación de sus actividades debiendo en todo caso revisarse cada cinco años, al menos, esta previsión.

Corresponde al ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea el ejercicio de las facultades públicas en materia de concesiones y autorizaciones sobre el dominio público en los aeropuertos, de conformidad con la legislación vigente.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

Los terrenos, construcciones e instalaciones circundantes a los aeropuertos, aeródromos e instalaciones de ayuda a la navegación aérea, estarán sujetas a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales referentes a la protección del sistema aeroportuario y de navegación aérea o de telecomunicaciones aeronáuticas, o de zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 53 de la Ley de Navegación Aérea, los propietarios o poseedores de inmuebles no podrán oponerse a la entrada en sus fincas o paso por ellas para la realización de las operaciones de salvamento o auxilio de aeronaves accidentadas.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea propondrá al Ministerio de Fomento el establecimiento de las servidumbres que estime pertinentes para el correcto desarrollo de sus actividades, así como la naturaleza y extensión de dichos gravámenes, que deberán determinarse mediante Real Decreto. En casos de urgencia, las servidumbres podrán ser establecidas por el Ministro Fomento, a propuesta del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, quedando sin efecto si en el plazo de un año no son confirmadas por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto.

Corresponde al ente público el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia y hacer efectivas las servidumbres aeronáuticas por sus propios medios y, si estos fueran insuficientes, proponer al Ministerio de Fomento la adopción de cuantas medidas sean adecuadas para la defensa de dichas servidumbres, o requerir el concurso de cualquier otra autoridad y administración pública que sean competentes.

El Ministerio de Fomento ejercerá las facultades de expropiación forzosa que sean precisas para el cumplimiento de los fines del ente público, que ostentará a tales efectos la condición de beneficiario.

#### 4.3.4 RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea elaborará un plan de empresa, con la vigencia plurianual que determine su Consejo de Administración, en el que se fijen los objetivos que el ente se proponga alcanzar en cumplimiento de las directrices que el Gobierno determine, a través del Ministerio de Fomento. Asimismo, elaborará anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación. Este programa se elaborará antes del 15 de marzo de cada año, acompañado de una memoria explicativa de su contenido y de las principales modificaciones que contiene con respecto al que se halle en vigor, y será remitido al Ministro de Fomento.

En función de las previsiones y objetivos contenidos en el plan de empresa, y en el programa de actuación, inversiones y financiación, anualmente se elaborará un plan de objetivos para el período, que, una vez aprobado por el Consejo de Administración, se elevará al Ministro de Fomento para su definitiva aprobación.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea ajusta su contabilidad a las disposiciones del Código de Comercio, a las que se dicten en su desarrollo y al Plan General de Contabilidad.

El régimen de control de las actividades económicas y financieras del ente público, se ejercerá, de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria, por la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas, respectivamente.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea deberá amortizar, según los criterios comúnmente aceptados, los bienes de todo tipo que constituyen su patrimonio, para garantizar la conservación y reposición de los mismos. Entre los gastos de explotación se incluirán las dotaciones para amortizaciones, provisiones y riesgos y gastos que establece el Plan General de Contabilidad.

#### 4.3.5 LOS PRESUPUESTOS.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea elaborará anualmente los presupuestos de explotación y de capital que, una vez acordados por el Consejo de Administración tramitará en la forma establecida en la Ley General Presupuestaria. Al presupuesto de capital se acompañará el detalle plurianual de los proyectos de inversión financiados por el mismo.

El presupuesto de explotación será concordante con el principio de rentabilidad de la explotación de forma que los ingresos cubran los gastos de explotación, incluidos los de conservación, la depreciación de los bienes e instalaciones propias, la reposición de bienes e instalaciones adscritas, aeroportuarias y de navegación aérea, y permitan un adecuado rendimiento positivo de la inversión neta en activos fijos.

Las modificaciones internas de los presupuestos que no incrementen la cuantía del mismo y sean consecuencia de las necesidades surgidas durante el ejercicio serán aprobadas por el Consejo de Administración, o por el órgano en quien este delegue. En la medida en que estas modificaciones pudieran afectar al plan de objetivos del ente público, se dará cuenta de las mismas al Ministerio de Fomento.

Las variaciones de los presupuestos de explotación y de capital serán autorizadas:

- a. Por el Ministerio de Economía y Hacienda, cuando no excedan del 5 % del importe total, y por el Gobierno en los demás casos, siempre y cuando el ente público reciba subvenciones de explotación o capital con cargo a los presupuestos generales del Estado.
- b. Cuando no recibiere tales subvenciones, la modificación de las cifras de inversiones reales o financieras reflejadas en dichos presupuestos, requerirá la autorización del Ministro de Economía y Hacienda cuando su importe no exceda del 5 % de la suma de las mismas, y del Gobierno en los demás casos.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

El ejercicio social se computará por períodos anuales, comenzando el día 1 del mes de enero de cada año. La cuenta de pérdidas y ganancias, la propuesta de aplicación de resultados, el balance y la memoria justificativa de cada ejercicio económico serán presentados por el Director general del ente al Consejo de Administración, para su aprobación, antes de finalizar el primer trimestre del año siguiente. Esta aprobación deberá producirse antes de finalizar el primer semestre de dicho año.

#### 4.3.6 LOS RECURSOS.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea se financiará mediante los ingresos propios de su actividad y, en su caso, con cargo a los presupuestos generales del Estado. Los recursos del ente público estarán integrados por:

- a. Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio.
- b. Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el ejercicio de sus actividades.
- c. Los empréstitos que pueda emitir, así como los créditos y demás operaciones financieras que pueda concertar con entidades bancarias y otras entidades de crédito, tanto nacionales como extranjeras, dentro de los límites previstos en el presupuesto de capital. Dichas operaciones podrán contar con el aval del Estado en los términos establecidos en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y dentro de las previsiones de la Ley de presupuestos generales del Estado de cada año.
- d. Las subvenciones que, en su caso, pudieran incluirse en los presupuestos generales del Estado destinadas al ente.
- e. Las subvenciones, aportaciones y donaciones que se concedan a su favor procedentes de fondos específicos de la comunidad económica

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

europea, de otras administraciones públicas, de entes públicos, así como de particulares.

- f. Cualquier otro recurso no previsto en los apartados anteriores que pueda corresponderle por Ley o le sea atribuido por convenio, donación o cualquier otro procedimiento legalmente establecido.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea podrá utilizar para la efectividad de sus débitos con naturaleza de ingresos de derecho público<sup>89</sup> y a través de sus propios servicios, el procedimiento administrativo de apremio. Asimismo, podrá convenir con los órganos de recaudación del Ministerio de Economía y Hacienda la gestión recaudatoria de dichos ingresos, en la forma prevista en el Reglamento General de Recaudación.

#### 4.3.7 APLICACIÓN DE RESULTADOS.

El excedente que arroje anualmente la cuenta de resultados del ente público se imputará, por acuerdo del Consejo de Administración y en función de lo previsto en el programa de actuación, inversiones y financiación del ente público, a la financiación del plan de inversiones y a la reducción de su endeudamiento. El remanente que resultare, en su caso, se ingresará en el tesoro público. Los ingresos que el ente público realice a favor del tesoro público podrán generar crédito en el estado de gastos del presupuesto del Ministerio de Fomento y en la cuantía que se determine en su programa de actuación, inversiones y financiación.

Cuando los recursos del ente público resulten insuficientes para financiar las inversiones que este deba realizar, en cumplimiento de las directrices sobre

---

<sup>89</sup> Se consideran ingresos de derecho público los derivados de las tasas aeroportuarias o de navegación aérea, los obtenidos por aplicación de las tarifas por el uso de las redes de ayudas a la navegación, así como las tarifas por la prestación de servicios sometidos al régimen de precios públicos.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

inversiones incluidas en el programa de actuación, inversiones y financiación y derivadas de los planes sobremantenimiento y expansión del sistema de transporte aéreo, tales inversiones serán financiadas con cargo a operaciones de endeudamiento o a través de la inclusión de las correspondientes dotaciones, por parte del Ministerio de Fomento, en los presupuestos generales del Estado. En este caso, podrá formalizarse con la administración del Estado el oportuno contrato-programa que garantice la rentabilidad de la inversión realizada y la devolución, en su caso, de las cantidades entregadas al ente público.

#### 4.3.8 ENDEUDAMIENTO.

El ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea podrá realizar todo tipo de operaciones financieras y, en particular, concertar operaciones activas o pasivas de crédito y préstamo, cualquiera que sea la forma que se instrumente, incluso mediante la emisión de obligaciones, bonos, pagarés y cualquier otro tipo de pasivo financiero, dentro de los límites previstos en su presupuesto de capital. Corresponderá al Consejo de Administración contraer crédito y emitir deuda, concertando o fijando su plazo, tipo de interés y demás características, así como establecer la representación total o parcial de la deuda emitida en obligaciones, bonos, pagarés u otros títulos, valores o documentos que formalmente la reconozcan o, en cuanto lo permitan las disposiciones vigentes, en anotaciones en cuenta.

#### 4.4 LA GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL DE TITULARIDAD NO ESTATAL

El artículo 43 de la Ley de Navegación Aérea (LNA) estableció ya en su redacción originaria de 1960 la posibilidad de que las corporaciones locales pudieran construir o participar en la construcción de aeropuertos públicos, en los siguientes términos: *“Las Corporaciones locales podrán construir o participar en la construcción de los aeropuertos públicos, sometiéndose a las*

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*condiciones que previamente fije el Ministerio del Aire. En su caso, podrán conservar la propiedad de los mismos y participar en los resultados de su explotación en la forma que reglamentariamente se establezca*". Dicha previsión no tuvo desarrollo reglamentario, pero lo cierto es que tras la Constitución había que hacerla extensible a las CCAA.

Únicamente los artículos 4 y 6 del RD 2858/1981 contienen una referencia al respecto, pues parten del reconocimiento de la existencia de aeropuertos de interés general en recintos de titularidad no estatal. Respecto a éstos prevé el art. 4, párrafo 1º que *"la reserva de la gestión directa por parte del Estado no es obstáculo para que en todo caso el titular dominical del recinto aeroportuario de que se trate pueda ejecutar por sí o por otras personas aquellas actividades de entre las comprendidas en el núm. 5 del artículo 2º que se determinen al autorizarse, por la oportuna resolución de la Subsecretaría de Aviación Civil, la apertura al tráfico del aeropuerto o con posterioridad a petición del interesado"*. Para su explotación, *"el titular dominical, una vez que se haya otorgado la autorización, designará un Gerente en el aeropuerto, que deberá coordinar o, en su caso, subordinar estas actividades a los condicionamientos técnicos que los servicios aeroportuarios y aeronáuticos exijan y a los criterios de la misma naturaleza que el Director del aeropuerto o, en su caso, el Delegado de la Subsecretaría acuerden en aras de la seguridad del vuelo y mejor funcionamiento del tráfico aéreo"*.

Se contempla así en la legislación, aunque de forma muy parca, la posibilidad de que existan aeropuertos de titularidad no Estatal, pública o privada, en cuyo caso el titular dominical del aeropuerto podrá ejecutar por sí o por otro las actividades comerciales del aeropuerto, así como las actividades no estrictamente aeronáuticas que se declaren imprescindibles para el buen funcionamiento del aeropuerto (art. 2.4), interpretando conjuntamente los artículos 3 y 4 del RD 2858/1981, previa autorización.

Tan sólo el Aeropuerto de la Seo de Urgel se acogió a este supuesto, pero nunca llegó a funcionar comercialmente. Por el contrario, todas las normas posteriores ignoraron esta posibilidad refiriéndose al ente público AENA como gestor de los aeropuertos de interés general.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

La razón hay que buscarla en que todos los aeropuertos existentes eran propiedad del Estado, eran gestionados por AENA (anteriormente Aeropuertos Nacionales), por lo que fueron calificados de interés general (DT del RD 2858/1981), no existiendo aeropuertos de titularidad no estatal.

Sin embargo, el tenor tanto del art. 43 de la LNA, como de los arts. 4 y 6 del RD 2858/1981 posibilitaron que el Ministerio de Fomento autorizase nuevas formas de gestión aeroportuaria. Fueron concretamente la Orden FOM/3237/2002, de 18 de diciembre de 2002, que autoriza la construcción del aeropuerto de interés general de Ciudad Real, de titularidad privada (Ciudad Real Aeropuertos, Sociedad Limitada), dejada sin efecto por la Orden FOM/1510/2006, de 5 de mayo de 2006; y la Orden FOM/509/2002, de 22 de febrero de 2002 (modificada por la Orden FOM/735/2003, de 31 de marzo de 2003), por la que se autoriza la construcción del aeropuerto de Castellón, se declara de interés general del Estado y se determina el modo de gestión de sus servicios, a una sociedad pública participada por la Generalitat Valenciana y la Diputación Provincial de Castellón, sobre terrenos de esta última.

La creación de estos aeropuertos obligó a modificar por el art. 100 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el art. 43 LNA estableciendo su actual tenor que: *“Las Administraciones Públicas Territoriales y las personas y entidades particulares nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea deberán obtener una autorización previa, de acuerdo con las condiciones que determine el Ministerio de Fomento, para construir o participar en la construcción de aeropuertos de interés general. En tales casos, podrán conservar la propiedad del recinto aeroportuario y participar en la explotación de las actividades que dentro del mismo se desarrollen en los términos que se establezcan”*.

Posteriormente, mediante la Orden MFOM/125/2003, de 21 de mayo, se declara de interés general el aeropuerto de la región de Murcia y se autoriza su construcción a dicha Comunidad Autónoma.

Debe destacarse que todas estas Órdenes del Ministerio de Fomento, con idéntico contenido, establecen lo siguiente: *“Corresponde a ... la titularidad del aeropuerto de ... y la gestión de la prestación de los servicios a que se refieren los apartados 4 y 5, del artículo 2 del Real Decreto 2858/1981 que se autoricen al acordarse la apertura del aeropuerto al tráfico civil, o con*

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*posterioridad a petición de la interesada, en los modos y bajo el régimen que en cada momento establezca la legislación vigente”.*

En definitiva, es ya una realidad en nuestro país la gestión indirecta y descentralizada de aeropuertos de interés general, de titularidad no estatal<sup>90</sup>. Cobra gran importancia en el sector, consiguientemente, el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas modificado por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que contiene en sus artículos 154 y siguientes el régimen del contrato de gestión de servicios públicos, entendiéndose por tal aquel mediante el que *“las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público”*<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> MAYOR MENÉNDEZ, P., “Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores”, cit. supra, pp. 415 y ss.

<sup>91</sup> Dicho contrato se regula por lo dispuesto en el propio RD legislativo 2/2000, así como por las disposiciones especiales del propio servicio. Ahora bien, no se aplica el RD legislativo a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de Entidades de Derecho público destinadas a este fin ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración o de un ente público de la misma.

El art. 155 establece que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que tengan un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por empresarios particulares, sin que en ningún caso puedan prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. El contrato expresará con claridad el ámbito de la gestión, tanto en el orden funcional como en el territorial.

Es el art. 156 el que contiene las modalidades de contratación de la gestión de los servicios públicos: a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura, siendo de aplicación el art. 232, apart. 1 y 3; b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato; c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate; y d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

## 5. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS AEROPUERTOS EN EUROPA.

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

En el estudio de las políticas implementadas para la gestión de los aeropuertos<sup>92</sup>, conviene centrarse especialmente en países del entorno más inmediato -Comunidad Europea-, con los que España comparte no sólo unas condiciones económicas y de mercado muy próximas, sino una normativa en la materia progresivamente homogénea, fruto de una integración cada vez más política que económica. No obstante, es imposible obviar el hecho de que existen claras diferencias entre los países miembros de la Comunidad en aspectos que pueden resultar determinantes para el fondo de la cuestión, como lo es su organización política desde el punto de vista territorial y que comprende un amplio abanico que va desde el centralismo francés al federalismo alemán, pasando por supuestos intermedios de descentralización como los casos de Italia o España.

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

<sup>92</sup> Vide: IZQUIERDO, R. y VASALLO, J. M., *Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte*, Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, 2004, págs. 663 y sigs. Asimismo: *Study on the functioning of the internal market. Part 2: land-use planning and management in the EU*, INECO, Irish Aviation Authority y Aviasolutions, 2005.

## 5.1 REINO UNIDO

Los aeropuertos en el Reino Unido pueden ser de propiedad pública o privada<sup>93</sup> y, en este último caso, las compañías titulares suelen estar constituidas por las entidades locales o cuentan con ellas como mayores accionistas. Por ejemplo, el segundo grupo propietario en importancia en cuanto a la propiedad de aeropuertos es Manchester Airport Group (MAG), constituido por autoridades locales que, aparte del aeropuerto de Manchester, cuentan con los de Nottingham East Midlands, Bournemouth y Humberside, controlando casi un 15% del total del tráfico aeroportuario.

En el Reino Unido, tras la aprobación de la Ley de Aeropuertos, de septiembre de 1986, los aeropuertos que con ingresos superiores al límite establecido por la propia Ley, quedaron obligados a convertirse en empresas privadas. Esta situación llevó a la privatización de la British Airports Authority (BAA), empezando a cotizar en el mercado de valores de Londres. British Airports Authority es una empresa pública propietaria de 7 aeropuertos y que controla cerca del 65% del tráfico aeroportuario. Tras su conversión, ha iniciado una participación en negocios no estrictamente aeroportuarios, convirtiéndose en un auténtico holding.

## 5.2 GRECIA

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

<sup>93</sup> Hay que destacar que en el Reino Unido, a diferencia de muchos países europeos, las inversiones en infraestructuras aeroportuarias -tales como pistas- son prácticamente decisiones comerciales y dependen de la financiación privada. Esta decisión se dirige a asegurar que las decisiones regulatorias (planificación) y de inversión estén claramente diferenciadas.

### 5.3 ALEMANIA

En Alemania existe una red de aeropuertos regionales y una red de aeropuertos internacionales<sup>94</sup> -Frankfurt, Munich, Düsseldorf y Hannover, entre otros- cuya propiedad es normalmente pública; no obstante, su gestión está encomendada a entidades privadas entre cuyos accionistas están las entidades locales y regionales.

### 5.4 HOLANDA

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

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

### 5.5 FRANCIA

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

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

---

<sup>94</sup> En Alemania hay una red internacional de aeropuertos (Internationalen Verkehrsflughäfen) con 18 aeropuertos donde el DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) proporciona servicios ATC y una red de aeropuertos regionales con alrededor de 40 aeropuertos que proporcionan servicios ATC por sí mismos.

## 5.6 PORTUGAL

En Portugal hay 66 aeródromos (14 de ellos tienen pistas asfaltadas con una longitud de unos 2.400 m y sólo 4 manejaron más de un millón de pasajeros durante 2004) y la red pública de aeropuertos está gestionada por ANA (Aeropertos de Portugal -7 aeropuertos-) y ANAM (Aeropertos e Navegação Aérea de Madeira -2 aeropuertos-).

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

## 5.7 ITALIA

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

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

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

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

## 5.8 LUXEMBURGO

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

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

## 5.9 ESLOVAQUIA

Eslovaquia cuenta con 6 aeropuertos internacionales. Hasta el año 2005 los aeropuertos eran propiedad del estado y estaban gestionados por la Autoridad Aeroportuaria eslovaca (SSL) -organización estatal-. En la

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

actualidad, la propiedad y gestión de estas infraestructuras corresponden a una sociedad anónima participada por el Estado y los gobiernos de las entidades locales aledañas.

#### 5.10 ESTONIA

Los cinco aeropuertos internacionales con que cuenta Estonia están siendo gestionados por Tallinn Airport Ltd., entidad de derecho privado de propiedad estatal<sup>95</sup>.

#### 5.11 FINLANDIA

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

#### 5.12 LITUANIA

Lituania cuenta con 4 aeropuertos internacionales públicos, gestionados directamente o por empresas públicas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. En particular, para gestionar su aeropuerto más importante – el Vilnius International Airport- se creó una empresa estatal.

#### 5.13 LETONIA

---

<sup>95</sup> En 2005, cuatro aeropuertos locales fueron transferidos a Tallinn Airport Ltd.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

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

#### 5.14 AUSTRIA

Existen seis aeropuertos en Austria. Vienna International Airport es propiedad y está gestionado por Flughafen Wien AG, una entidad privada en la que participan en un 60% accionistas privados, en un 20% el Land de Baja Austria y en un 20% el Land de Viena. Los otros cinco aeropuertos internacionales austriacos son gestionados por empresas públicas propiedad del Gobierno Federal, los Estados y los municipios.

#### 5.15 CHEQUIA

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

#### 5.16 DINAMARCA

El aeropuerto más importante de Dinamarca es el Copenhagen Kastrup que es propiedad de Copenhagen Airports A/S, una empresa que también gestiona el aeropuerto de Roskilde y otros aeropuertos situados en el

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

extranjero. El segundo aeropuerto en importancia es el de Billund, cuyo propietario y gestor es Billund Airport Ltd., sociedad privada participada por las autoridades locales de Vejle, Kolding, Grindsted, Billund y Give.

#### 5.17 HUNGRÍA

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

#### 5.18 MALTA

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

#### 5.19 POLONIA

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

#### 5.20 ESLOVENIA

En Eslovenia existen 13 aeropuertos, de los cuales sólo 3 son internacionales: Ljubljana, Maribor y Portoroz. El aeropuerto de Ljubljana -el más importante- está gestionado por Ljubljana Aerodrom, una sociedad pública

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

que opera desde el año 1997. El aeropuerto de Maribor -propiedad de un sociedad privada local- está gestionado por Maribor Aerodrom, sociedad pública limitada en funcionamiento desde el año 2002. El aeropuerto de Portoroz pertenece a la Comunidad de Piran<sup>96</sup>, donde está situado.

### 5.21 SUECIA

La red de aeropuertos públicos (19 aeropuertos<sup>97</sup>) está gestionada por LFV (Luffartsverket) que, además, proporciona servicios de navegación aérea. Asimismo, existen otros 9 aeropuertos de interés nacional cuya propiedad y gestión corresponde bien a municipios bien a entidades privadas.

### 5.22 BÉLGICA

La red aeroportuaria en Bélgica está formada por 5 aeropuertos: el internacional de Bruselas y otros 4 aeropuertos regionales (Brussels South-Charleroi, Liège, Ostend y Antwerp). El aeropuerto internacional de Bruselas es gestionado por Brussels International Airport Company (BIAC), que ha sido recientemente privatizada.

### 5.23 CONCLUSIONES PROVISIONALES

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

---

<sup>96</sup> Ljubljana Aerodrom y otras sociedades locales han invertido, recientemente, en su desarrollo.

<sup>97</sup> En Suecia existen, asimismo, 255 aeródromos, todos ellos de pequeño tamaño, teniendo sólo 15 de ellos pistas asfaltadas de más de 2.400 metros.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

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

## 6. CONCLUSIONES.

**1.-** La liberalización del sector aéreo está produciendo resultados no sólo en el transporte, sino también en las infraestructuras aeroportuarias. Los aeropuertos han comenzado a competir entre sí. La descentralización de su gestión comercial se hace en consecuencia más necesaria: repercutirá en beneficio de los sujetos afectados por el sector aéreo (compañías aéreas, pasajeros y cargadores), cuando los servicios ofertados por los aeropuertos (hoteles, aparcamientos, tiendas, etc.) y su coste o las infraestructuras de acceso a los mismos pueden condicionar la demanda de un aeropuerto frente a otros.

El segmento de las Compañías de Bajo Coste está en constante evolución y son los territorios con vocación turística los que están a la cabeza en operaciones con este tipo de compañías. Esta circunstancia no sorprende si se tiene en cuenta que la llegada de pasajeros en estas líneas aéreas contribuye a la desestacionalización del turismo, pues uno de los rasgos diferenciales de tales compañías, frente a las tradicionales, es que reparten más equitativamente sus llegadas a lo largo del año. Por otra parte, el mayor volumen de vuelos de este tipo de compañías procede de Estados que son fuentes potenciales de turistas con elevado poder adquisitivo -Reino Unido y Alemania-. En conclusión, las Compañías de Bajo Coste se muestran como fuertes catalizadores de flujos de vuelos comerciales<sup>98</sup>.

Las inversiones en infraestructuras aeroportuarias, como puede comprobarse en los cuadros de financiación del PEIT, deberán ser abordadas desde una perspectiva extrapresupuestaria (del total de inversiones previstas en aeropuertos sólo el 2,2% será financiado con cargo a los presupuestos), esto es, acudiendo a las diversas fórmulas existentes de colaboración con el sector privado. Por ello, es indispensable hacer atractivas para la empresa privada las inversiones en este tipo de infraestructuras y serán las

<sup>98</sup> Al contrario de lo que se suele pensar, y para romper el estereotipo, el nivel de renta de los usuarios de las Compañías de Bajo Coste es medio o medio-alto y cerca de un 60% utilizan Internet para preparar el viaje; asimismo, el 40% de los turistas de las Compañías de Bajo Coste tienen estudios superiores, la mitad ha realizado actividades de tipo cultural en su viaje y casi un 90% tienen como motivo de viaje el ocio y vacaciones, alojándose en hoteles y similares.

Administraciones más imaginativas y con mayores dosis de anticipación las que aglutinen en su entorno al mayor número de empresas dispuestas a invertir. En definitiva, las posibilidades para la potenciación y el desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias radicarán en la capacidad de maniobra de sus responsables, debiendo entender por tales no sólo los gestores aeroportuarios, sino todos los agentes públicos con competencias sobre ordenación territorial, urbanismo y fomento de la actividad económica.

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

La posibilidad de competencia entre aeropuertos sólo admite una valoración caso a caso; sin embargo, algunos estudios realizados permiten sacar conclusiones con un aceptable grado de generalización. En efecto, una serie de investigaciones<sup>99</sup> han puesto de manifiesto que los grandes *hubs* aeroportuarios compiten con aeropuertos similares<sup>100</sup> y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* comunitarios y con el transporte terrestre<sup>101</sup>. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que éstos estén próximos, gocen de un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

<sup>99</sup> Vide: *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, Cranfield University, 2002.

<sup>100</sup> El nivel de competencia dependería de factores tales como la congestión y la existencia de transportes alternativos.

<sup>101</sup> En este caso, la posibilidad de competir dependería de si disponen o no de un buen acceso por vía terrestre.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

TIPO DE AEROPUERTO	POTENCIALES COMPETIDORES
<b>Grandes hubs aeroportuarios o plataformas internacionales</b>	<b>Grandes hubs aeroportuarios o plataformas internacionales</b> <b>Grandes aeropuertos regionales</b>
<b>Grandes aeropuertos regionales</b>	<b>Grandes hubs aeroportuarios o plataformas internacionales</b> <b>Grandes aeropuertos regionales</b> <b>Transporte terrestre</b>
<b>Pequeños aeropuertos</b>	<b>Pequeños aeropuertos</b>

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

Es probable y más aún deseable –dada la tendencia actual europea- que comiencen a liberalizarse en nuestro país las actividades aeroportuarias de naturaleza económica o comercial y su gestión. Con ello se daría contenido a la competencia de las Comunidades Autónomas para la gestión de algunos servicios en los aeropuertos de interés general, reiteradamente reclamada, debiendo el Estado ceder la gestión que ahora tiene asumida a través de AENA. Como afirma ARROYO: *“La gestión aeroportuaria ha sufrido una profunda transformación, consecuencia de la evolución experimentada tanto en la concepción del aeropuerto como en el propio tráfico al que sirve. Los citados factores de aumento exponencial del tráfico aéreo, la liberalización del*

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*transporte y la correlativa disminución de las compañías de bandera, la globalización, la desregulación y la privatización de los servicios, aéreos y de tierra, han influido decisivamente en el abandono de un modelo de gestión basado en el monopolio estatal, al servicio de la soberanía y de la defensa nacional*<sup>102</sup>.

**2.-** Sin duda, debe modificarse nuestra legislación aeronáutica, del todo obsoleta, insuficiente, desestructurada y de bajo rango<sup>103</sup>. La LNA y el régimen jurídico de AENA deben ser modificados. El modelo de gestión aeroportuaria de nuestro país, anclado en el monopolio otorgado a AENA, parece poco acorde con la normativa europea y la realidad económica de los actuales aeropuertos.

Además, la legislación aeroportuaria española proveniente de la LNA de 1960 se encuentra imbuida de la estructura de la Administración del Estado, anterior a la Constitución Española y a la configuración de España como Estado de las Autonomías, por lo que carece de conexión con otras instancias administrativas que poseen no sólo intereses, sino también competencias que se ven afectadas directamente por las infraestructuras aeroportuarias y su gestión. Es decisiva la conexión de los aeropuertos con su entorno territorial y con las redes de comunicaciones<sup>104</sup>, con el impacto urbanístico, por lo que causa cuanto menos asombro la nula participación de las CCAA o de las ciudades en las que están ubicados los aeropuertos<sup>105</sup>.

El análisis de las distintas formas de gestión de los aeropuertos en Europa permitiría concluir que, si bien en cuanto a la titularidad de las infraestructuras coexisten las alternativas pública y privada -prevaleciendo la primera en las infraestructuras de mayor relevancia-, la gestión aeroportuaria suele encomendarse a entidades de naturaleza privada participadas por el

<sup>102</sup> ARROYO MARTÍNEZ, I., *Curso de Derecho Aéreo*, cit. supra, p. 94.

<sup>103</sup> ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit. supra, p. 134.

<sup>104</sup> *Libro Blanco: La política europea de transportes para el 2010: la hora de la verdad*, COM (2001) 370 final.

<sup>105</sup> ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit. supra. 81.

sector público, de forma tal que las entidades territoriales menores, afectadas directamente por las infraestructuras aeroportuarias, pueden participar en la gestión activa de las mismas.

Uno de los postulados básicos de la economía regional es que los procesos de crecimiento sólo pueden reconducirse hacia una estrategia de desarrollo autosostenido en la medida en que las organizaciones locales tengan competencias para definir la estrategia de desarrollo. Partiendo de la idea de que las estrategias de desarrollo encuentran su más adecuada ubicación en el seno de los instrumentos de ordenación del territorio, sus principales actores han de ser las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Siendo esto así, y admitiendo que los aeropuertos pueden convertirse en baluartes privilegiados en la estrategia de desarrollo, es incongruente mantenerlas ajenas a su gestión<sup>106</sup>.

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT), menciona la figura del Plan Sectorial de Transporte Aéreo como un instrumento de carácter planificador, configurado como primigenio desarrollo del PEIT para este sector. En el citado Plan Sectorial se habrán de contemplar diversas actuaciones tanto "infraestructurales" como "no infraestructurales". Dentro de estas últimas, se menciona explícitamente la "*revisión en profundidad de la normativa aeroportuaria*". Resulta poco menos que sorprendente la actual ausencia de una norma que aúne en un sólo texto una clara distribución competencial en materia de instalaciones aeroportuarias, respetuosa las prescripciones constitucionales y estatutarias; que regule detenidamente la creación, calificación y apertura de nuevos aeropuertos; que defina las relaciones interadministrativas en este ámbito; que establezca una nueva y más actualizada clasificación y definición de las distintas instalaciones relacionadas con el transporte aéreo; que determine los derechos y las obligaciones exigibles a los titulares y explotadores de las instalaciones aeroportuarias; que proponga cauces alternativos flexibles para la financiación futura de las instalaciones; que regule aspectos medioambientales relacionados con los aeropuertos; que proponga alternativas para su gestión y,

<sup>106</sup> Al respecto de las perspectivas de futuro en la gestión aeroportuaria, vide: PETIT LAVALL, M. V., *La gestión de los aeropuertos españoles*, en REDA nº 133, enero-marzo de 2007, págs 29 y sigs.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

finalmente, que contenga prescripciones concretas acerca de los instrumentos de planificación aeroportuaria, esto es, los Planes Directores y los Planes Especiales.

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

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

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

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

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

**3.-** La reforma introducida con el Decreto 2825/98, de 23 de diciembre, al permitir la participación de AENA en el capital de sociedades anónimas, sin que sea necesaria la posesión de la mayoría de capital, permite concluir que representa el inicio de la admisión de un régimen de gestión indirecta y descentralizada, donde AENA ya no debe ser necesariamente la gestora directa de los aeropuertos. Por ello, los preceptos contenidos en diversos Estatutos de Autonomía, concretamente, en el Estatuto de la Comunitat Valenciana, pueden perfectamente activarse, aunque sea necesario para ello que el Estado abandone el actual modelo de gestión directa y centralizada.

**4.-** La liberalización de los servicios aeroportuarios (handling, slots) ya existe en Europa, la gestión indirecta y la privatización de aeropuertos ya no es atípica, comenzando a ser una realidad en nuestro país. La privatización de las antiguas compañías de bandera, el cabotaje o reconocimiento de la Octava

Libertad del Aire en la Comunidad Europea<sup>107</sup>, el nacimiento de las compañías aéreas de bajo coste ha roto el monopolio que las compañías de bandera tenían sobre los aeropuertos del Estado que abanderaban. La liberalización ha traído la lucha competitiva entre las compañías aéreas, así como la transferencia o intercambio de slots al perderse parcialmente los derechos históricos<sup>108</sup>. La liberalización del sector aéreo conduce inexorablemente a la liberalización de los aeropuertos<sup>109</sup>, por lo que son necesarias nuevas formas de gestión de los mismos acordes con el entorno competitivo al que se están enfrentando.

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

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

- a) Mantener un adecuado ritmo inversor, donde sean tenidos en cuenta en todo momento tanto los equilibrios básicos de la economía española (incluyendo las finanzas públicas), como su competitividad

<sup>107</sup> Reglamento (CEE) nº 2408/92, del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DOCE nº L240, de 24 de agosto de 1992).

<sup>108</sup> PETIT LAVALL, M<sup>a</sup> V., "Apuntes a la liberalización del transporte aéreo después del tercer paquete de medidas", en *Actas del I Congreso Internacional de Transporte: Los retos del transporte en el siglo XXI*, (coord. MARTINEZ SANZ/PETIT LAVALL), CEDIT-Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 703 y ss.

<sup>109</sup> ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos. Servicio público y explotación comercial*, cit. supra, p. 139.

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

futura (con unas necesidades cada vez mayores de inversión en innovación frente a las de capital fijo).

- b) Concentrar los esfuerzos en aquellos modos de transporte cuyo desarrollo permita hacer compatibles la atención a la creciente demanda de movilidad y el desarrollo sostenible del transporte, garantizando además un elevado nivel de calidad y seguridad en el mismo.
- c) Desarrollar de forma paralela las redes de infraestructuras y la adecuada regulación de los servicios de transporte, incluyendo las necesidades de financiación de éstos.
- d) Garantizar las necesidades crecientes de gastos en conservación, muy relegados en los últimos años, y que son fundamentales en los territorios que vayan alcanzando un adecuado nivel de dotación de infraestructuras.

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

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

- a) En los artículos 130 y siguientes, se hace referencia a la financiación de la obra pública mediante concesión de dominio público. Será aplicable este régimen a aquellos supuestos en los que la obra pública no es susceptible de explotación económica y consiste en la posibilidad de otorgar, como contraprestación a la construcción y/o conservación de la obra pública, una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia en que se integra la obra.
- b) En el artículo 223 se regulan las zonas complementarias de explotación comercial, destinadas a albergar actividades complementarias, comerciales o industriales, que sean necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de una

## Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

aprovechamiento económico diferenciado (establecimientos de hostelería, estaciones de servicio, zonas de actividades logísticas, zonas de ocio, estacionamientos, locales comerciales,...). Estos espacios quedarán sujetos al principio de unidad de gestión y control y serán explotados por el concesionario de la obra.

A la vista de lo expuesto, las zonas contiguas a las infraestructuras cobran una especial importancia en orden a su financiación<sup>110</sup>, esto es, la correcta ordenación de esos espacios -en buena medida dentro de la zona de servicios- y de los terrenos aledaños a los mismos resultará decisiva. Es aquí donde cabe reclamar del poder público la mayor atención en esa planificación en aras al mayor aprovechamiento de las ventajas que se han de presentar y son las entidades con competencias en ordenación de territorio y urbanismo - Municipios y Comunidades Autónomas- las que mejor pueden conseguir que todo el territorio y las actividades económicas vuelvan la mirada, decisivamente, en esa dirección.

---

<sup>110</sup> Vide SÁNCHEZ PAVÓN, B., *La financiación de la Red Transeuropea de Transporte, en Unión Europea Aranzadi*, nº 11, noviembre de 2005.

**BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

AMÍN, A.; BRADLEY, D.; HOWELLS, J.; TOMANEY, J. Y GENTLE, C., *Regional incentives and the quality of mobile investment in the less favoured regions of the EC*, Progress in Planing, 1994.

ASHFORD, N. y MOORE, C. A., *La financiación de los aeropuertos*, INECO, 2003.

AYDALOT, P., *Economie Regionale et Urbaine*, Economica, 1985.

BASSOLS COMA, M., *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*, Revista de Administración Pública nº 95, 1981.

CARABBA, M., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, 1970.

CRANFIELD UNIVERSITY, *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, 2002.

DELMAS, C., *L'aménagement du territoire*, PUF, París, 1963.

DOGANIS, R., *La empresa aeroportuaria*, Paraninfo, 1995.

ESCRIBANO COLLADO, *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos*, en R. A. P. nº 100, 1983.

ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos*. Tirant lo Blanc, 2001.

FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El urbanismo finalista*, Civitas, 2002.

FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *El régimen jurídico del urbanismo en España. Una perspectiva competencial*, INAP, 2001.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre*, Marcial Pons, 1995.

GARCÍA PÉREZ, M., *La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público*, en *Anuario da Facultade de Dereito*, Universidade da Coruña, 1997.

GARCÍA ROCA, J., *Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad*, Revista Vasca de Administración Pública nº 47, 1997.

INECO, *En torno a los aeropuertos*, Cuadernos de INECO, 1996.

INECO, *Study on the functioning of the internal market. Part 2: Land-use planning and management in the EU*, INECO, Irish Aviation Authority y Aviasolutions, 2005.

IZQUIERDO, R. y VASALLO, J. M., *Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte*, Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos, 2004.

MARTÍN MATEO, R., *El consorcio como institución jurídica*, RAP nº 61, 1970.

MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑIZ, J. L., *Los consorcios en el Derecho español. Análisis de su naturaleza jurídica*, IEAL, 1974.

MAYOR MENÉNDEZ, P., *Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos. Los Planes Directores*, en MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, 2005.

MEILÁN GIL, J. L., *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971.

MEILÁN GIL, J. L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, 1988.

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (Dir.), *Régimen jurídico del transporte aéreo*, Civitas, 2005.

MINISTERIO DE FOMENTO, *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020*.

PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, 1981.

PAREJO ALFONSO, L., *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, en RDU nº 105, 1987.

PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico del gasto público*, Boletín Oficial del Estado, 2005.

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

PETIT LAVALL, M. V., *La gestión de los aeropuertos españoles*, en REDA nº 133, enero-marzo de 2007.

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

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

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

SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la*

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

*planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.

SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Luces y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?*, en CEFLegal nº 81, octubre de 2007.

SÁNCHEZ PAVÓN B., *La dotación de inversión pública en infraestructuras en Galicia y su dimensión Comunitaria. Aspectos jurídicos*, en MARTÍNEZ SANZ, F. (Dir.), *Los retos del transporte en el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, 2005.

SÁNCHEZ PAVÓN, B., *La financiación de la Red Transeuropea de Transporte*, en *Unión Europea Aranzadi*, nº 11, noviembre de 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Notas sobre la sentencia de las Diputaciones Provinciales*, REDC, nº 6, 1982.

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

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

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

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

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

### **M<sup>a</sup> Victoria Petit Lavall**

Profesora Titular de Derecho Mercantil en la Universidad Jaume I de Castellón, Secretaria Técnica del Centro de Derecho del Transporte Internacional de la Universidad Jaume I de Castellón y Magistrada Suplente de la Audiencia Provincial de Castellón.

Ha impartido docencia en numerosos cursos y masters.

Es autora de varias monografías: *Régimen jurídico de la auditoría de cuentas anuales*, *La protección del consumidor de crédito: las condiciones abusivas de crédito* y *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*.

Asimismo, ha escrito numerosos artículos en obras colectivas y en revistas jurídicas especializadas, destacando, en materia de Derecho Aéreo, los siguientes: *Apuntes a la liberalización del transporte aéreo después del tercer paquete de medidas*; *Las Directrices 2005 de la Comisión Europea sobre ayudas públicas al sector aéreo tras las Decisiones Ryanair e Intermed*; *La liberalización del transporte aéreo en la Comunidad Europea: los sistemas informatizados de reserva (SIR)*; *El interlining o los acuerdos de combinación de pasajes (a propósito de la Resolución del Pleno del TDC de 29 de noviembre de 1999)*; *El overbooking o sobreventa en el transporte aéreo de pasajeros*; *El retraso en el transporte internacional de pasajeros* y *La gestión de los aeropuertos españoles*.

### **Bernardo Sánchez Pavón.**

Miembro del *Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras*, de la *Asociación Española de Ciencia Regional* y de la *European Regional Science Association*. Sus trabajos acerca de las relaciones puerto-ciudad, publicados por el *Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de A Coruña* han servido de fuente principal para la confección del *Plan Nacional de Desarrollo Portuario de Perú*, presentado en 2005 (Área

Perspectivas de futuro de la gestión aeroportuaria en España - Estudios Monográficos del IGETI

Temática VII *-Estrategias para el desarrollo de la relación ciudad-puerto-*, págs 311 y sigs.).

Cabe destacar su intervención en la redacción de varios libros, entre los cuales se encuentran: *Las infraestructuras de transportes y comunicaciones en el desarrollo territorial de Galicia; Desarrollo sostenible en la Europa de las regiones; La geografía y la gestión del turismo; El ferrocarril en la provincia de Lugo; Los servicios, los transportes y las redes territoriales; Regions and Fiscal Federalism; Competitividad regional en la Unión Europea ampliada; La política regional en la encrucijada; Los retos del transporte en el siglo XXI y Ordenación de los espacios litorales en Galicia.* Entre sus obras individuales cabe mencionar: *El futuro de las relaciones puerto-ciudad, Los puertos y las zonas de actividades logísticas, Planificación urbanística y aeropuertos de interés general y El régimen jurídico-administrativo de las marinas interiores. Una alternativa al concepto tradicional de puerto deportivo.*

Asimismo, ha escrito numerosos artículos doctrinales, mereciendo especial reseña: *Un aeropuerto para el 2020: aspectos jurídicos del plan director del aeropuerto de Vigo; Los empresarios y la ordenación del territorio; Aspectos jurídicos del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas en las rías de Pontevedra; La intervención de la administración corporativa en la ordenación del territorio; La protección contra el ruido en las ciudades con vocación turística; Aproximación al marco normativo de las relaciones transfronterizas en la Euroregión Galicia-Norte de Portugal; El proceso de modernización de las ciudades portuarias como factor de dinamización del empleo; La seguridad portuaria y sus repercusiones sobre las relaciones puerto-ciudad; Los planes especiales de los puertos de titularidad estatal como garantía de coherencia en la política de ordenación del territorio y La financiación de la Red Transeuropea de Transporte.*

En el año 2007, su trabajo *Luces y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?* obtuvo el accésit al Premio Centro de Estudios Financieros a investigaciones sobre Derecho Administrativo.

**Colección: Estudios Monográficos del Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras.**

**Documento de Trabajo nº 0:** *La comercialización de una oferta de transporte intermodal de mercancías en Galicia: un diagnóstico a una cadena en fase de integración.* José Antonio Díaz Fernández. USC. IDEGA. IGETI.

**Documento de Trabajo nº 1:** Los puertos y las zonas de actividades logísticas. Bernardo Sánchez Pavón. IGETI. IUEM.

**Documento de Trabajo nº 2:** Política de infraestructuras de transporte multimodales y servicios logísticos.

**Documento de Trabajo nº 3:** Análisis descriptivo del sector turístico en Galicia y consideraciones para la mejora competitiva en el caso gallego: el papel de la administración.

