

**LA INFRAESTRUCTURA Y EL ESPACIO  
AÉREO COMO ELEMENTOS DEL  
MERCADO DE TRANSPORTE.**

**SU GESTIÓN, SISTEMA NORMATIVO Y  
DERECHO COMPARADO**

**ESTEBAN REGALES CRISTÓBAL**



**LA INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA Y EL  
ESPACIO AÉREO COMO ELEMENTOS DEL  
MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO. SU GESTIÓN,  
SISTEMA NORMATIVO Y DERECHO COMPARADO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PRIVADO, DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
AUTONOMA DE BARCELONA**

**2015**



**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA**

**LA INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA Y EL  
ESPACIO AÉREO COMO ELEMENTOS DEL  
MERCADO DEL TRANSPORTE AÉREO. SU  
GESTIÓN, SISTEMA NORMATIVO Y DERECHO  
COMPARADO.**

**TESIS DOCTORAL, presentada por el Doctorando Don Esteban Regales Cristóbal, bajo la dirección de la Doctora Doña Maria Isabel Martinez Jimenez, Catedrática de Derecho Mercantil, de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, para optar al título de Doctor en Derecho.**



## INDICE GENERAL

ABREVIATURAS .....	5
--------------------	---

INTRODUCCIÓN .....	9
--------------------	---

### **CAPÍTULO I: POLÍTICA DE LOS ESTADOS; NACIMIENTO DE UNA POLÍTICA AEROCOMERCIAL. LA INFRAESTRUCTURA COMO ELEMENTO DETERMINANTE EN EL DESARROLLO DEL MERCADO DE TRANSPORTE.**

1. Ubicación del tema .....	21
2. Medidas planteadas por los Estados a fin de adaptarse a las nuevas exigencias del transporte aéreo .....	33
2.1. Situación en España. Armonización y coordinación competencial .....	37
3. El aeropuerto, la ordenación del territorio y el urbanismo .....	41
4. El aeropuerto en la Europa de la competencia. Su proyección como medio de intercambio modal .....	46
5. Concepto de infraestructura aeronáutica .....	49
6. La infraestructura aeroportuaria y la navegación aérea .....	51

### **CAPITULO II: EL ESPACIO AÉREO SU TRASCENDENCIA EN EL ENTORNO DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA Y EN EL MERCADO DEL TRANSPORTE AÉREO.**

7. Concepto .....	57
8. Los principios de propiedad y soberanía. Su especial consideración en el ámbito del espacio aéreo. El aeropuerto y su espacio aéreo de influencia .....	59
8.1. El espacio aéreo y el entorno aeroportuario. Las servidumbres acústicas.....	62
9. Nacimiento de las rutas aéreas. Su trascendencia en el mercado de transporte aéreo y en los aeropuertos .....	78
10. Franjas horarias. Los slots. Su incidencia en el mercado de transporte aéreo. Evolución y problemática .....	83
10.1. Orígenes .....	83
10.2. Análisis de la problemática planteada por la asignación de franjas horarias. .	88
10.3. La normativa Comunitaria sobre asignación de franjas horarias tras el tercer paquete. Veinte años de evolución .....	111
10.4. Normativa española. Adaptación a la legislación europea. Su evolución e incidencia en el cambio de modelo de gestión aeroportuaria .....	125

### **CAPITULO III: LA ACTIVIDAD DEL MERCADO Y LAS RELACIONES ECONÓMICAS EN EL MERCADO EN LA U.E.: EVOLUCION DE LA POLITICA DE TRANSPORTES EN LOS ESTADOS; SU INCIDENCIA EN LOS AEROPUERTOS Y POSICIONAMIENTO DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS.**

11. La competencia y la competitividad; aspectos a considerar .....	137
11.1. La calidad y la competitividad en el marco de la competencia .....	140

11.2. La Carta de derechos de los pasajeros. Los compromisos voluntarios de las compañías aéreas en el transporte de viajeros .....	142
11.3. Los compromisos voluntarios de los aeropuertos; solapamiento de responsabilidades respecto de los compromisos voluntarios de las compañías aéreas. ....	148
11.4. La intervención de los Estados en el sector del transporte aéreo. Las Directrices europeas .....	154
11.4.1. Las Directrices para la aviación de 2014 .....	159
11.4.1.1. La financiación pública de aeropuertos. La POPEM .....	162
11.4.1.2. Los servicios de interés económico general .....	166
11.4.1.3. La compatibilidad de las ayudas a los aeropuertos .....	168
12. La política aerocomercial del Estado y la política de mercado. Incidencia de la normativa supranacional en el ordenamiento jurídico de los Estados .....	173
12.1. Liberalización y armonización del transporte aéreo. Configuración de la política exterior en la Unión Europea .....	178
12.1.1. Los acuerdos bilaterales. Los acuerdos <i>open skies</i> . ....	184
12.1.2. El desarrollo de la política exterior comunitaria tras las Sentencias del TJCE de 5 de noviembre de 2002 .....	191

#### **CAPITULO IV: EL MERCADO DE TRANSPORTE Y LA INTERMODALIDAD.**

13. Concepto de intermodalidad. El transporte intermodal. ....	197
14. La política común de transportes (PCT) en el contexto de la Unión Europea. Especial referencia al transporte aéreo .....	204
14.1. La política común de transportes, su evolución hacia una política competitiva y sostenible. La política aeroportuaria en la U.E. ....	206
14.2. La gestión de tránsito aéreo en la U.E.. El sistema de evaluación del rendimiento de los servicios de navegación aérea. Su incidencia en el transporte aéreo.....	223
14.3. El Cielo Único Europeo. Su evolución hacia un contexto de integración supranacional .....	229

#### **CAPITULO V: LOS AEROPUERTOS Y SU ESTRATEGIA COMO EMPRESA.**

15. La Evolución del aeropuerto y su desarrollo .....	233
16. Los costos aeroportuarios .....	246
17. Modos de gestión aeroportuaria .....	249
18. El gestor aeroportuario en España .....	252
18.1. Hacia un nuevo modelo de gestión aeroportuaria. Primeras disposiciones normativas .....	263
18.2. El Real Decreto-ley 13/2010 .....	266
18.3. Marco actual de la regulación en materia aeroportuaria en España .....	273
18.4 La gestión aeroportuaria en la OACI.....	275
18.5 Cuestiones jurídicas aeroportuarias.- Su naturaleza Jurídica.- Régimen Jurídico en Función de su consideración de Servicio Público, o de Servicio de Interés General. ....	279



## **CAPITULO V: LA PRIVATIZACIÓN.**

19. Introducción.....	305
19.1. La privatización y los aeropuertos.....	307
19.2. La privatización y la OACI Posición respecto la soberanía y la autonomía .	311
19.3. Análisis sobre la gestión privada.....	313
19.4. El papel del estado según OACI.....	317



## **ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS**

**ACC:** Centro de Control de área.

**ACI:** Consejo Internacional de Aeropuertos.

**AESA:** Agencia Europea de Seguridad Aérea.

**AFI:** Área Regional de Información de vuelo. África y Océano Índico.  
Incluye FIR de Adén, Canarias, Dakar, Kinshasa, Port Elizabeth, Salisbury,  
etc.

**AIP:** Aeronautical Information Publication.

**ALADA:** Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico.

**ALALC:** Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

**ATAP:** Asociación Personal Técnico Aeronáutico de la República Argentina.

**ATS:** Servicio de Tránsito Aéreo.

**BOA:** Boletín Oficial del Ejército del Aire (España).

**BOE:** Boletín Oficial del Estado.

**CAR:** Área Regional de Información de Vuelo: Caribe.  
Incluye entre otras: Bogotá, La Habana, México, Panamá, Sto. Domingo, etc.

**CC. AA.:** Comunidades Autónomas.

**CEE:** Comunidad Económica Europea.

**CLAC:** Conferencia Latinoamericana de Aviación Civil.

**COM:** Comisión (CEE).

**COPAC:** Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial.

**CNS – ATM:** Comunicación, Navegación, Vigilancia/Gestión, Tráfico Aéreo; (Communications, Navigation, Surveillance- Air Traffic, Management).

**DA:** Disposición Adicional.

**EGNOS:** European Geostationary Navigation Overlay Service.

**ET:** Estatuto de los Trabajadores.

**EUR:** Europa. Incluye entre otras: Ankara, Barcelona, Madrid, Londres, Casablanca, etc.

**FIR:** Región Aérea de vuelo.

**GLONASS:** Global Orbiting Navigation Satellite System.

**GNSS:** Global Navigation Satellite System.

**GPS:** Global Positioning System.

**GSAB:** Galileo Security Advisory Board.

**GSB:** Galileo Security Board.

**GSS:** Galileo, Sistemas y servicios.

**GSSB:** Galileo System Security Board.

**IATA:** Asociación Internacional del Transporte Aéreo.

**LCT:** Ley del Contrato de Trabajo.

**LNA:** Ley de Navegación Aérea Española.

**LS:** Ley de Seguridad Aérea.

**MOP:** Ministerio de Obras Públicas.

**NAM:** Norteamérica. Incluye entre otras el FIR de Albuquerque, Anchorage, Atlante, Boston, etc.

**OACI:** Organización Internacional de Aviación Civil.

**OAAN:** Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales.

**OM:** Orden Ministerial.

**PCT:** Política Común de Transporte en la CEE.

**RAP:** Revista Administración Pública.

**RCUD:** Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina.

**RD:** Real Decreto.

**RDL:** Real Decreto Ley.

**SAM:** Sudamérica. Incluye entre otras: FIR de Antofagasta, Asunción, Brasilia, Montevideo, etc.

**SARPS:** Normas y métodos recomendados (OACI).

**STSJ:** Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

**STCT:** Sentencia del Tribunal Central de Trabajo.

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo.

**TC:** Tribunal Constitucional.

**TCEE:** Tratado de la Comunidad Económica Europea.

**TJCE:** Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (desde 1952 a 2009).

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde 2009.

**UCCEGA:** Union des Chambres de Commerce et Établissements Gestionnaires d'Aéroports.

**USCA:** Unión Sindical de Controladores Aéreos.

**UTE:** Unión Temporal de Empresas.

**UTT:** Unión Internacional Telecomunicaciones.

**UIT:** Unión Internacional de Telecomunicaciones. (International Telecommunication Union, Union Internationale des Télécommunications).

**VOR:** Very high Frequency Omni directional Range.

## **INTRODUCCIÓN.**

Podemos establecer que los aeropuertos son consecuencia, desde una perspectiva jurídico política, de la actividad administrativa soberana de los Estados a través de la cual impusieron en el ámbito de su respectivo territorio nacional la reglamentación sobre seguridad y en general, toda la relativa a los diferentes aspectos de control de la actividad aérea.

En la Convención de París, dentro del ámbito internacional, fue la primera vez en que se trató la cuestión de los aeródromos internacionales, anunciando la creación de campos especiales para la salida y aterrizaje de las aeronaves que marchasen o procediesen del extranjero; es decir, en esos casos, las aeronaves no podían operar más que desde los aeródromos designados para ello.

La Conferencia internacional de Chicago e 1944 y las posteriores de Dublín y de Montreal señalaron una serie de normas reguladoras de las condiciones que debían cumplir lo aeropuertos teniendo en cuenta las circunstancias del tráfico que debían servir.

El desarrollo del sector del transporte aéreo, del que el aeropuerto ha sido y es un elemento complementario indispensable, supuso un cambio en la concepción de aspectos tales como el relativo a la distancia/tiempo, que junto a la importante evolución tecnológica ha permitido extender y conectar los distintos puntos del planeta, convirtiendo el transporte aéreo en un factor económico de primer orden.

Los aeropuertos han sido el gen indisociable en la gestación de las rutas aéreas y de los puntos de desarrollo del transporte aéreo propiciando, a partir de la figura del aeródromo y con la indispensable complementación de los sistemas de comunicaciones, el progreso y evolución de la navegación aérea, hasta niveles de optimización y seguridad otrora impensables.

Factor que resultó decisivo para el crecimiento económico del sector en los distintos Estados que se vieron abocados a atender otros aspectos y ámbitos no menos importantes, como son el territorio y las infraestructuras.

Empero, el estímulo que lo anterior pudo suponer para incentivar la investigación y el estudio de las infraestructuras aeronáuticas, no produjo la profusión que era de esperar, sin perjuicio de los numerosos trabajos y monografías de carácter específico sobre temas puntuales publicados, sobre todo en relación con las medidas de la Unión Europea que se fueron adoptando en relación al mercado de transporte;

situación que ha producido la ascendencia de la doctrina económica sobre la jurídica, que se ha visto acotada en muchos casos al análisis de las reglamentaciones comunitarias, en materia de gestión económica, defensa de la competencia, responsabilidad del operador aéreo, acceso al mercado, capacidad de la infraestructura, medio ambiente, etc.

Ante la heterónoma circunstancia, cabe plantearnos cual sea la naturaleza jurídica y el ámbito normativo de los aeropuertos. Ciñéndonos a este último, podemos respondernos de una forma simple y genérica: su ámbito normativo de halla ubicado dentro del derecho aeronáutico. Doctrinalmente, en la concreción y génesis del concepto general del derecho aeronáutico se ha venido sosteniendo sus íntimas conexiones con el derecho de la navegación (marítimo), con el que guarda indudables analogías; empero, estas analogías dada la especialidad de cada campo, no dan lugar a confusiones, Son, como decía Gay de Montellá, siguiendo a Brunetti, dos derechos que guardan posiciones simétricas; son especialidades del gran tronco comercial regidas por un complejo de leyes y de hechos técnicos que caracterizan a la navegación en general con identidad de caracteres.

Históricamente se ha discutido la autonomía del derecho aeronáutico. Reconociendo sus caracteres de internacionalidad y politicidad, ha sido considerado por algún autor como una rama del derecho comercial. Concretamente, para Ambrosini, la naturaleza especial del medio (aire) y del vehículo (aeronave), confieren al derecho aeronáutico características cuya singularidad y complejidad determinan su importancia y autonomía.

El debate respecto de la autonomía de esta rama del derecho, conllevó la necesidad de dotarle de una definición que permitiera llegar a su esencia, a su naturaleza jurídica. Con ese objetivo, Wischer concebía el derecho aeronáutico como un conjunto de reglas que rigen el medio aéreo y su utilización.

Lemoine, definió el derecho aéreo como la rama del derecho que determina y estudia las leyes y las reglas que regulan la circulación aérea y la utilización de las aeronaves, así como las obligaciones que dimanen de ellas.

Gay de Montellá, definió esta rama jurídica como conjunto de normas de derecho público y privado de la navegación aérea dedicada al transporte de cosas y de personas, mediante la utilización de aeronaves y las relaciones jurídicas nacidas de tal sistema.



Para Tapia Salinas, derecho aeronáutico es aquel conjunto de normas que se refieren a la navegación aérea y problemas con ella relacionados. Este mismo autor añadía que no se trataba de una cuestión terminológica, sino de contenido; es decir, lo fundamental son los problemas que abarca esta rama del derecho.

Deteniéndonos un momento en las características extrínsecas de esta especialidad jurídica, podemos decir, tal y como hemos afirmado anteriormente, que el derecho aeronáutico se caracteriza por su carácter internacional (desde el ámbito territorial y operativo que abarca), por su carácter político en tanto que el Estado sea definidor de una política liberal o restrictiva sobre el transporte aéreo, y también por su carácter dinámico, en cuanto a la evolución tecnológica, en continuo avance y el constante crecimiento del mercado y las nuevas necesidades que plantea.

Así, entre el progreso tecnológico y la necesidad de regular la evolución de la actividad que se genera en su ámbito, en el decurso del tiempo se ha ido desarrollando un conjunto normativo y conformando una rama del derecho que sea capaz de atender, regular y facilitar las situaciones que se producen en el tráfico aeronáutico.

Describir el marco del derecho aeronáutico, siempre en crecimiento, implica en la práctica un recorrido por la generalidad de todas las especialidades jurídicas. Esta afirmación es constatable a través de los supuestos que plantea y de los campos a que afecta esta disciplina. Sucede que este tránsito por las diferentes especialidades que conforman nuestro ordenamiento jurídico, implica añadir una tilde, un plus, una peculiaridad que le es propia e inmutable al mundo del derecho aeronáutico y de la aviación en general; es lo que Parada Vázquez entendía como relación del derecho aeronáutico con otras ciencias del derecho; supuestos entre los que podemos citar las relativas a concesiones aeronáuticas, a expropiación en materia de servidumbres aéreas, a la concesión de franjas aéreas, al medio ambiente, al urbanismo, a la seguridad, etc.

En España no existe un código aeronáutico; tampoco disponemos de una ley de Aeropuertos que en conjunto sustituya al mosaico normativo actual; carencia que se hace más patente y acusada, dada la existencia de instituciones y figuras jurídicas que son específicas del derecho aeronáutico.

La normativa española aeronáutica básica se halla recogida en la Ley de 21 de julio de 1960 de Navegación aérea (LNA), con un contenido muy contestado dado su evidente desfase por el transcurso del tiempo desde que fue promulgada. Es una Ley que ha sido objeto de numerosas modificaciones y “parches”, debiéndose señalar que la última modificación a dicha norma fue introducida por Real Decreto-ley 8/2014;

concretamente modificó el artículo 11 de la LNA, en el que introduce un apartado b) relativo a las aeronaves pilotadas por control remoto.

Asimismo, citado Real Decreto-ley, también modifica el artículo 150 de la LNA, en este caso para añadirle un punto 2 y establecer que cualesquiera que sean las finalidades a las que se destinen las aeronaves civiles pilotadas por control remoto, excepto las que sean utilizadas exclusivamente con fines recreativos o deportivos, quedarán sujetas a esta Ley y sus normas de desarrollo, en cuanto les sean aplicables, no estando obligadas este tipo de aeronaves a utilizar infraestructuras aeroportuarias autorizadas, salvo que así lo determine su normativa específica.

En cuanto al artículo 151.1 del mismo Texto quedó redactado señalando que las actividades aéreas que se realicen a los fines del artículo anterior, excepto las de turismo y las deportivas, requerirán la comunicación previa a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea o su autorización, a los efectos de mantener la seguridad en las operaciones aeronáuticas y de terceros, en los casos en que la naturaleza de estas operaciones, el entorno o circunstancias en que se realizan supongan riesgos especiales para cualquiera de ellos y estarán sometidas a su inspección en los términos establecidos por la Ley.

Si ya en un principio la LNA fue calificada como una Ley redactada con cierta precipitación, en la actualidad cincuenta y cinco años después, sin perjuicio de su desfase se sigue denunciando la ausencia del desarrollo reglamentario que el texto de la misma preveía en varios de sus preceptos. Ya en el año 2002. Mapelli afirmaba al respecto que el desarrollo reglamentario de la Ley de 21 de julio de 1960 podía calificarse de incompleto, tardío, dudosamente legal y manifiestamente inadecuado al ordenamiento jurídico general.

Evidentemente debe citarse también la Ley 209/1964 de 24 de diciembre, Penal y Procesal de Navegación Aérea, la cual ha sufrido desde su promulgación importantes modificaciones, debiéndose destacar que en cuanto a competencia y jurisdicción se ha de entender referida a los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria; la Ley Orgánica 1/1986 de 8 de enero, suprimió la Jurisdicción Penal Aeronáutica, derogando el libro segundo, la Disposición Transitoria y las Disposiciones Finales de esta Ley.

Tampoco puede obviarse por su importancia, la Ley 21/2003 de 7 de julio de Seguridad Aérea, que nació básicamente con objeto de reforzar las potestades públicas de intervención sobre el tránsito y el transporte aéreo, dotando a la Autoridad aeronáutica nacional de los instrumentos jurídicos necesarios para asegurar la debida

aplicación de la normativa nacional e internacional sobre seguridad en el transporte, la navegación aérea y los sistemas e instalaciones aeroportuarias.

Una de las finalidades perseguidas con la modernización de la normativa aeronáutica fue la concerniente a la prevención de riesgos; en ese sentido, en España, mediante la Ley 1/2011 de 4 de marzo se estableció el Programa estatal de Seguridad Operacional y se modificó la Ley de Seguridad Aérea

La LSA siguió así las iniciativas de la OACI para seguir fortaleciendo la seguridad operacional, y esta Organización, respondiendo directamente a las recomendaciones que le fueron formuladas durante la conferencia mundial de alto nivel sobre seguridad operacional de 2010, confirmó durante la celebración de su semana de la seguridad operacional, que el Consejo Rector de la organización había adoptado oficialmente un nuevo Anexo al Convenio de Aviación Civil sobre la gestión de la seguridad operacional. Este Anexo, con el número 19, fue adoptado el 25 de febrero de 2013, comenzando su aplicación en noviembre del mismo año.

Por otra parte, la citada Ley 1/2011 también modificó la LSA, añadiéndole un Título VI relativo a los ingresos de los gestores de aeropuertos y en cuyo Capítulo I se trata sobre la naturaleza de los ingresos de los gestores de la red de “Aena Aeropuertos S.A. (AASA). En el nuevo modelo de gestión aeroportuaria dimanante del Real Decreto-ley 13/2010 y en base a la modificación introducida por la precitada Ley 1/2011, en la LSA, se dispone que tendrán la consideración de precio privado todo ingreso que perciba el gestor aeroportuario en el ejercicio de su actividad, a excepción de aquellos que se consideren prestaciones patrimoniales de carácter público.

Con esta exegética exposición debe entenderse que estamos ante un sector muy regulado y dotado de una normativa tan casuística como exhaustiva. Con carácter general, existe todo un cuerpo normativo, constituido por el ordenamiento jurídico nacional de cada Estado, los convenios internacionales y en Europa la normativa comunitaria, que a pesar de su complejidad, entendida desde la óptica de su disgregación, contemplan y regulan los diferentes supuestos, adaptándose a las nuevas necesidades y circunstancias.

Sin perjuicio de lo dicho, es un buen momento para remarcar una característica intrínseca del derecho aeronáutico dimanante de su ya indicado carácter internacional. Hablamos de su proyección teleológica hacia la uniformidad de principios y procedimientos cada vez más acentuada y de la que es buena referencia el Convenio de Chicago sobre aviación civil internacional. Uniformidad que a nuestro modo de ver, no

solo es predicable respecto de los principios de la aviación civil, sino que cada vez se hace más patente en el marco del mercado del transporte aéreo.

Retomando el hilo de esta exposición introductoria, resulta palmario que esta disciplina jurídica trae causa del hecho de que el hombre fuera capaz de volar; sin que deje de llamarnos la atención el hecho de que desde sus albores, aunque de forma rudimentaria, se entendiese esta actividad como de riesgo y en ese sentido, aunque en un ámbito local, se regulase la forma y lugar en que podían elevarse los aerostatos y otros artefactos de la época, así como la prevención de daños en la superficie, con especial incidencia en la responsabilidad inherente.

La rápida evolución de la técnica que permite volar con aparatos más pesados que el aire, la aparición de la aeronave, la facilidad con la que ésta permite burlar las existentes fronteras entre los países, y como no, su utilización con fines militares, produce una rápida y consecuente preocupación en los Estados que se traduce en normativas, regulaciones y en algunos casos en limitaciones o prohibiciones de sobrevuelo.

En consecuencia se empieza a tratar a la aeronave como un objeto susceptible de ser regulado jurídicamente; adscrito a una nacionalidad, tal como disponía el artículo 6 del Convenio para la Reglamentación de la Navegación aérea de París de 1919 al determinar que las aeronaves tienen la nacionalidad del Estado en cuyo Registro han sido matriculadas y exigiéndose que aquéllas deben ser pilotadas por persona especialmente habilitada. Se definen conceptos tales como el de espacio aéreo y el correspondiente a la soberanía del Estado subyacente. A la labor legislativa de los diferentes Estados e nivel interno, se une inmediatamente la necesidad de hallar el marco internacional en el que incorporar los acuerdos alcanzados que posibiliten el tránsito de aeronaves y la utilización del espacio aéreo. En ese sentido, importante es destacar la Convención de Varsovia de 12 de octubre de 1929, conocida como “Convención para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional”.

La necesidad de que las aeronaves dispongan de unas instalaciones ad hoc desde donde puedan despegar y aterrizar, derivó del principio universalmente admitido de que las aeronaves no podían realizar esas operaciones más que en campos adecuados para ese fin.

La existencia de aeródromos y aeropuertos, con la necesidad y obligatoriedad de su utilización, se explica no sólo por necesidades de orden práctico y técnico, toda vez

que estos campos por estar destinados ex profeso a dichos fines han de reunir más requisitos y mejores condiciones de seguridad que cualesquiera otros, sino también por razones de orden político, fiscal, de seguridad, etc., ya que a los Estados siempre les interesó poseer el control de entrada y salida de las diferentes partes de su territorio de los pasajeros y mercancías, a más de sujetarlos al pago de los correspondientes impuestos por la utilización de este medio de transporte

El motivo que nos ha llevado a realizar esta investigación ha sido ahondar en el análisis de la naturaleza jurídica de los aeropuertos partiendo desde su origen, de la necesidad de su existencia y su creación, con clara vocación pública que interesaba a la seguridad y a la defensa nacional.

Se pretende aportar a la comunidad jurídica un análisis sobre la evolución de los aeropuertos desde una perspectiva cronológica que entre otros aspectos nos permita armonizar el concepto de aeródromo, instalación o establecimiento aeroportuario entre otras denominaciones utilizadas, con el más amplio, actual y desarrollado que hoy denominamos infraestructura aeroportuaria.

Objetivar el término aeropuerto desde una perspectiva técnico-operativa se nos antoja complejo si partimos de conceptos tales como mercado aeroportuario, competencia, privatización o modelos de gestión, todos ellos básicamente orientados a su vertiente económica.

En definitiva es la búsqueda de la esencia jurídica que nos permite conceptualizar y definir en algunos Estados a los aeropuertos como un servicio público; en otro contexto, verlos integrados dentro de un mercado aeroportuario, pero no integrados como elementos propios del mercado de transporte; entenderlos como una verdadera empresa o incidir en lo ya resuelto en la U.E. negativamente tras ardua polémica, de que los aeropuertos realicen una actividad comprendida en el sector de la prestación de servicios.

El estudio lo iniciamos partiendo del concepto de la política, entendiéndola, a los efectos que nos interesan, como la actuación del Gobierno que se ocupa de los negocios públicos aplicando los medios que permitan el cumplimiento de los fines del Estado.

En ese sentido concluimos en que conocer el protagonismo del Estado en el derecho aeronáutico (que comprende el transporte aéreo), nos hace pasar por las fuentes de esta rama jurídica que en el sector del derecho público, son de carácter internacional.

La génesis del derecho aeronáutico no tuvo un trasfondo económico; antes bien se ocupó de la elaboración científica y estudio de los problemas jurídicos que habrían de surgir con la conquista del aire.

La Convención de París de 1929, tras la 1ª Guerra Mundial, fue la carta de la aviación civil hasta la entrada en vigor de la Convención de Chicago de 1944; teniendo aquella como notas relevantes la exclusiva soberanía del Estado sobre su espacio aéreo y la posibilidad de sobrevuelo inocuo de las aeronaves extranjeras, si bien estas estaban sujetas a la imposición de las rutas que debían seguir, fijadas por el Estado sobre el que sobrevolaban.

Durante el período de entre guerras, hasta la 2ª Guerra Mundial se produjo una importante actividad interestatal que incidió en el derecho internacional privado en el ámbito aeronáutico.

Finalizada la 2ª Guerra Mundial, Estados Unidos propició la celebración de la Conferencia Internacional de Aviación Civil de Chicago, y el nuevo contexto en el que se vieron inmersos los diferentes países provocaron la necesidad de explotar los aviones comercialmente, así como a introducir las mejoras técnicas que se iban produciendo en la aviación civil. El transporte de pasajeros y mercancías fue exigiendo la creación de instalaciones cada vez más específicas en los aeródromos que evolucionaron hacia el nuevo modelo de aeropuerto a fin de atender las necesidades que el transporte aéreo planteaba.

En el capítulo primero del trabajo, proponemos una aproximación al tema, mediante una exposición cronológica, de carácter global, que comprende a grandes rasgos elementos y aspectos relativos a los aeropuertos y su evolución dentro del período comprendido entre la finalización de la primera Guerra Mundial y el planteamiento en Europa, en 1987, del primer paquete de medidas encaminadas a introducir un mayor grado de liberalización de los elementos del servicio de transporte aéreo.

En los años 80 el mercado de transporte aéreo recibió además de los efectos de la desregulación americana y en forma concurrente, la subida del precio del petróleo, la crisis de Libia, el terrorismo y la aparición de las compañías aéreas de bajo coste.

La política aerocomercial para Folchi, es el conjunto de principios y normas que regulan la orientación definida del Estado frente a los problemas que plantea el transporte aéreo internacional, por lo que aquélla debe estar amparada por leyes y

reglamentos, que dada la constante evolución del sector, hace que los países deban actualizar frecuentemente sus legislaciones.

La década de los 90 del siglo pasado marcó un nuevo ciclo acelerativo en la evolución comercial del transporte aéreo, que ya a través de los años precedentes había venido requiriendo medidas correctoras tanto por parte de los Gobiernos como de la iniciativa privada, que junto a las compañías aéreas habían tenido que atender el incremento de la demanda, tanto en servicios como en operativa.

Esto hizo patente que los aeropuertos y las compañías aéreas requieren la vinculación, si las analizamos separadamente, de la política aerocomercial con la aeroportuaria; resultando ambas en cierto modo complementarias.

Aquellas medidas adoptadas tuvieron como objetivo inmediato la mejora de las infraestructuras y el desarrollo intermodal que avalado por las instituciones públicas y optimizado por las compañías transportistas perseguían potenciar la utilización del transporte aéreo, mejorando los tiempos de viaje y espera, tanto en la distribución de mercancías como de pasaje.

El mercado de transporte aéreo no es un concepto etéreo; uno de los elementos en que se concreta son los aeropuertos, cuya evolución y crecimiento afecta localmente a la ordenación del territorio y al urbanismo respecto de las ciudades y áreas a las que sirve, y que con su vocación expansiva, se fue proyectando como medio de intercambio modal formando verdaderas redes de comunicación que permiten el rápido y fácil enlace con otros aeropuertos.

Este sistema y estructura aeroportuaria produjo un replanteamiento de las redes de las líneas aéreas. Éstas atienden cada vez más a la calidad de los sistemas de redes de transporte aéreo y a la calidad de los aeropuertos.

Lo anterior nos hace incidir, en nuestro estudio, en el concepto de infraestructura para tras un somero análisis y siguiendo a Videla Escalada, concluir que la organización y el régimen legal de aquéllas presentan características particulares cada vez más complejas en las que se conjugan factores económicos, financieros, técnicos y especialmente jurídicos.

Por último, en este capítulo primero hacemos una referencia a la navegación aérea, entendida en este caso como el conjunto normativo que regula la circulación aérea en el espacio aéreo, desde el despegue al aterrizaje de las aeronaves y también en tierra en lo correspondiente a la operatividad de la aeronave.

Entendemos clara la relación y en definitiva la vinculación entre la navegación aérea y la operativa de los aeropuertos, toda vez que la primera es condición necesaria en la actividad que los segundos realizan.

En el capítulo segundo, entramos en el estudio del espacio aéreo y su trascendencia en torno a la infraestructura aeroportuaria.

Dicho estudio lo realizamos desde la perspectiva de su utilización y aprovechamiento lo que nos permite, más allá de las definiciones doctrinales que se exponen, centrarnos en la navegación aérea; en ese sentido, Coüanier afirmaba que el radio de acción de la aeronave se extendía – en referencia al espacio aéreo -, por lo que denominaba el océano atmosférico que rodea la tierra; y que en el aire está el punto de apoyo indispensable para la navegación aérea.

Esta afirmación nos lleva a los principios de propiedad y soberanía, que brevemente tratamos, en su especial consideración dentro del ámbito del espacio aéreo.

A medida que la vida en sociedad se ha ido desarrollando, puede observarse como los caracteres absolutos de los derechos primitivos se atenúan, lo cual comporta o posibilita la introducción de modificaciones que los suavizan; tal parece haber sucedido respecto de los derechos de propiedad y soberanía en el tema que nos ocupa.

La infraestructura aeronáutica requiere del espacio aéreo para que su operativa y obtención de sus objetivos sea viable.

Es este un capítulo que aunque centrado en el espacio aéreo trata de exponer las principales cuestiones que giran alrededor del entorno aeroportuario.

El espacio aéreo es el medio en el que se realiza la navegación aérea; el aeropuerto es el lugar desde el que despegan las aeronaves y al que arriban, aterrizando, cuando finalizan su operación, requiriendo en ambos casos de recursos humanos, operativos y técnicos, tales como los sistemas de aproximación, aterrizaje, ayudas visuales, etc. Aspectos, estos últimos, que nos permiten entrar a analizar la naturaleza y clases de servidumbres aeronáuticas, así como su regulación jurídica.

En concreto entendemos que el espacio aéreo es una infraestructura, considerada desde su vertiente técnico operativa, con un tratamiento jurídico específico e independiente, dada su propia naturaleza, y que sin perjuicio de lo anterior, intersecciona y comporta como coadyuvante de la infraestructura aeroportuaria, considerado esto desde el ámbito de afectación de esta última.

La organización y diseño del espacio aéreo que comprende el aeródromo y sus alrededores, determina el marco de su utilización y capacidad operativa; por otra parte



los recursos que se requieren y las instalaciones en su buen funcionamiento, afectan a las zonas adyacentes, con mayor incidencia si se trata de núcleos urbanos, zonas industriales o reservas naturales.



# **CAPÍTULO I: POLÍTICA DE LOS ESTADOS; NACIMIENTO DE UNA POLÍTICA AEROCOMERCIAL. LA INFRAESTRUCTURA COMO ELEMENTO DETERMINANTE EN EL DESARROLLO DEL MERCADO DE TRANSPORTE.**

## **1. Planteamiento general.**

El término política, acotado al tema que nos ocupa, lo describiremos como “la vida consciente del Estado”, es decir, la que se ocupa de la dirección de los negocios públicos, el “arte” práctico del gobierno<sup>1</sup>. Así, la entenderemos como acción y consistirá en la “política” específica para cada uno de los fenómenos, cuestiones o “negocios” diferenciados, aplicando los medios para la realización de los fines de Estado.

Respecto del derecho aeronáutico, en su naturaleza y especial complejidad, presenta dos características fundamentales, como son su politicidad y su internacionalidad. La primera, como apuntaba ya Gay de Montellá<sup>2</sup>, entre otros, implica que está fuertemente influido por consideraciones político militares y político económicas, es decir, que el Estado se ha hecho sentir sobre esta clase de navegación con una presión considerable y determinada.

Conocer el protagonismo del Estado en el Derecho aéreo y en el transporte aéreo, nos hace pasar obligatoriamente por las fuentes de esta especialidad, con la particularidad de que en el sector del derecho público, aquéllas son de carácter internacional. De hecho podrían aducirse diversas razones justificativas de esa internacionalidad, dimanante de los acuerdos interestatales completados por las leyes propias de los Estados, pero existe una que puede calificarse de básica, y que no es otra que entender que el aerostato y otros artefactos voladores de la época, eran instrumentos bélicos, o podían convertirse en la práctica en importantes medios de

---

<sup>1</sup> POSADA, Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, 4ª Edición, tomo I, Biblioteca de derecho y de ciencias sociales, Madrid, 1928, p. 5, en la que con cita de Bluntschli (*La política*, Lib. I; Cap. I, pág. 11), desarrolla el concepto de política.

<sup>2</sup> GAY DE MONTELLA, Rafael, *Principios de derecho aeronáutico*, Ed. De Palma, Buenos Aires (Argentina), 1950, p. 7: Así se expresa el Autor al tratar el tema de la autonomía del derecho aeronáutico, con cita de Ambrosini A., y de sus trabajos *Corso de diritto aeronáutico*, Roma 1.933, y *Institución di diritto aeronáutico*, 1.939, Ed. Aeronáutica.

ataque o defensa,<sup>3</sup> extremo éste que por sí solo justificaría el interés de los Estados en participar, controlar y regular la actividad aeronáutica.

Con todo, en el período anterior a la primera Guerra Mundial, el dominio del derecho aeronáutico internacional tenía un alcance limitado, las más de las veces a la vista de casos especiales y para una actividad reguladora estatal; en cambio, en esa misma época la ciencia en esta rama del derecho fue muy activa, elaborando científicamente los problemas jurídicos que habían de surgir con la conquista del aire.

Destacan en esos años previos, la primera conferencia diplomática sobre navegación aérea, celebrada en París del 18 de mayo al 29 de junio de 1.910, en la que, empero, no se obtuvo ninguna decisión sobre la regulación internacional del tráfico aéreo; y el acuerdo sobre navegación aérea de 1.913, logrado por un cambio de correspondencia entre el embajador francés en Berlín y el secretario de relaciones exteriores de Alemania, el 26 de julio de dicho año.

La Convención de París<sup>4</sup>, después de la Primera Guerra Mundial, fue la carta de la aviación civil internacional hasta que entró en vigor la Convención de Chicago de 1944. El espíritu y principios básicos de la Convención de París pueden prácticamente extraerse de sus dos primeros artículos: El artículo 1º proclama la total y exclusiva soberanía de los Estados contratantes sobre el espacio aéreo correspondiente a su territorio. El artículo 2º, concede la libertad de paso inocuo en tiempo de paz sobre su territorio al aeroplano de otro Estado contratante con tal de que se observen las condiciones impuestas por la Convención.<sup>5</sup>

Lejos estamos aún de un derecho aéreo real y absolutamente internacional, ya que el ámbito de estas convenciones y sus normativas, normalmente tienen un marco regionalista, que no incluye, las más de las veces, ni siquiera a los Estados de su continente o región. Eso explica, por ejemplo, que en Madrid se celebrara en el año

---

<sup>3</sup> En la Conferencia para la paz de La Haya de 1899, entre otras, se tomó la siguiente medida: “ *Las naciones contratantes convienen en prohibir por un plazo de cinco años el lanzamiento de proyectiles y explosivos desde aerostatos o cualquier otro método de naturaleza semejante.*”

Históricamente, se considera que el más antiguo de los convenios interestatales para la regulación de la navegación aérea, fue el acuerdo tomado entre Alemania y Austria-Hungría por vía del intercambio de notas acerca del paso de las fronteras nacionales de ambas partes con globos militares desde el 6 de agosto al 2 de noviembre de 1.898. (Vid RIESCH: *El primer acuerdo sobre navegación aérea en el mundo*, Archiv für Luftrecht, 1.940, p. 41.

<sup>4</sup> La Convención de París de 1919 constaba de dos partes, la primera integrada por 43 artículos, y una segunda compuesta por anexos de la A a la H. En su seno instituyó la organización internacional permanente denominada Comisión Internacional para la Navegación aérea, bajo la supervisión de la Sociedad de Naciones, para la administración del derecho internacional público aéreo.

<sup>5</sup> A pesar de esta libertad, en su Art. 15, se limita la misma, en el caso de vuelo sin aterrizaje, imponiendo al aparato la ruta fijada por el Estado sobre el que vuela.

1926, la Convención sobre navegación aérea;<sup>6</sup> o que al otro lado del Atlántico se celebrara en 1928, la Convención Panamericana para la Aviación Comercial<sup>7</sup>, que fué fruto de la Quinta Conferencia Panamericana de Santiago de Chile. Hubo otras convenciones<sup>8</sup> en el contexto internacional que avalan esa dicotomía denunciada, basada, o mejor dicho propiciada por los problemas derivados de la imposición de las respectivas soberanías sobre los intereses comunes a los Estados, y la desconfianza en el seno de la comunidad internacional. Con todo, es interesante destacar que mientras los Estados europeos tratan sobre la navegación aérea fundamentalmente, en América se habla ya de la aviación comercial.

En ese período, después de la primera guerra mundial y hasta la segunda, se produjo una importante actividad interestatal, en el dominio del derecho aeronáutico privado. Así, para la unificación del derecho aeronáutico privado, se reunió en 1.925, a instancias del Gobierno francés, “la Primera Conferencia diplomática del Derecho privado aeronáutico”, en la que participaron cuarenta y ocho Estados.<sup>9</sup> A esta primera conferencia, siguieron otras tres, que por su trascendencia e importancia, merecen ser citadas. Así, la celebrada en Varsovia en 1.929,<sup>10</sup> la celebrada en Roma en 1.933<sup>11</sup> y la celebrada en Bruselas en año 1.938.<sup>12</sup>

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos propició la celebración de la Conferencia Internacional de Aviación Civil de Chicago,<sup>13</sup> allí se luchó de nuevo

---

<sup>6</sup> La Convención de Madrid, sobre la navegación aérea (1-11-1926), fue firmada por España y veinte repúblicas hispanoamericanas. Nunca fue un instrumento efectivo; hasta el punto de que incluso España y Argentina (que lo ratificaron), se adhirieron después a la Convención de París.

<sup>7</sup> La Convención Panamericana para la Aviación Comercial (20-2-1928) se celebró en la Ciudad de La Habana, ya que varios Estados, entre ellos Estados Unidos, rehusaron entrar en la comunidad creada por la Convención de París.

<sup>8</sup> Por ejemplo, La Convención Balcánica de Navegación Aérea, firmada en Bucarest el 24 de enero de 1936, que nunca fue aplicada a los vuelos regulares.

<sup>9</sup> En esta Conferencia se creó el Comité internacional Técnico de Expertos Jurídicos Aéreos (C.I.T.E.J.A.), comité de expertos gubernativos, al que correspondía preparar y proyectar los convenios de las conferencias diplomáticas de derecho aeronáutico privado, y cuya labor fue de gran importancia hasta el estallido de la segunda guerra mundial.

<sup>10</sup> En la que se aprobó el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1.929, llamado Convenio de Varsovia.

Fue ratificado por casi todos los Estados europeos, incluida Rusia con sus posesiones coloniales, Estados Unidos, Australia y otros Estados transoceánicos. Abarcaba en su primera redacción, la ordenación de las guías de transporte y la obligación del comandante aéreo por daños a las personas, a las cosas y por retardos en el transporte internacional.

<sup>11</sup> De la que surgió el Convenio para la unificación de ciertas reglas en el embargo provisorio de aeronaves por razones de seguridad, firmada el 29 de mayo de 1.933.

<sup>12</sup> Donde se produjo el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas a la asistencia y salvamento de las aeronaves o por las aeronaves en el mar, firmado en Bruselas el 29 de septiembre de 1.938.

<sup>13</sup> Celebrada en la Ciudad de Chicago el 7 de diciembre de 1944, y en la que participaron 54 naciones.(no asistió Rusia).

entre el principio de la soberanía y el de la libertad. La diferencia de puntos de vista fue y está aún determinada en razón a los recursos materiales y geográficos.<sup>14</sup> Con todo, el punto de partida de la Convención de Chicago no es la libertad, sino el de la soberanía.<sup>15</sup>

Si comparamos las Convenciones de París y la de Chicago, nos encontramos con los siguientes puntos:

En primer lugar, respecto del Estado y su organización, vemos que ambas coinciden, en tanto que el tránsito y el aterrizaje de aeronaves, están sujetos a una previa autorización.

En segundo lugar, respecto de la aviación civil, no comprometida en el tráfico regular internacional, la Convención de Chicago resulta más abierta que la de París. Ambas conceden el derecho de sobrevuelo inocuo, pero el texto de Chicago posibilita el derecho a comerciar, siempre que éste esté sujeto a la normativa de los Estados en donde tal comercio se realice.

Finalmente, sin ánimo exhaustivo, vemos que en el tráfico regular internacional, el régimen es igual en ambas convenciones. El permiso y cumplimiento de los términos de éste, son las condiciones previas al establecimiento de los servicios regulares.

Con todo, el marco de Chicago ha supuesto un punto de inflexión importante para el desarrollo del transporte aéreo, admitiéndose que una de las claves de su éxito radica en su contenido técnico, que a través del tiempo ha favorecido la unificación de criterios sobre normas y procedimientos.<sup>16</sup> No obstante, los problemas se plantearon desde el inicio de la Convención de Chicago: el fracaso en la negociación para un acuerdo de transporte en su Acta final, tuvo un impacto desfavorable sobre el desarrollo de la navegación aérea. Así, para fomentar y regular el tráfico de las aerolíneas

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, la India, sin recursos y sin una población lo suficientemente pudiente para usar el transporte aéreo, no pudieron aceptar la libertad tal y como pedían los Estados Unidos.

<sup>15</sup> El Art. 1º de la Convención de Chicago resume el párrafo 1 de la Conferencia de París, y el Art. 6 de aquélla, confirma este principio al declarar que ningún servicio aéreo internacional que no sea regular podrá realizarse ni sobre el territorio ni en el territorio de un Estado contratante, a no ser con permiso especial o autorización y de acuerdo con tal permiso o autorización.

<sup>16</sup> “*La uniformidad legislativa implica que las soluciones institucionales que aportan las leyes positivas de cada país responde a principios universales y son, por lo tanto similares, cuando no idénticas.....La unificación legislativa significa alcanzar el desideratum de una ley internacional destinada a regir en una pluralidad de Estados y es, por lo tanto, el logro de la internacionalidad en su expresión más práctica y concreta.*” RODRIGUEZ JURADO, Agustín, *Teoría y Práctica del Derecho aeronáutico*, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1963, p. 6.

internacionales, apenas se halló otra solución práctica diferente a la convención bilateral.<sup>17</sup>

Sentada la vocación internacional del derecho aéreo, en cuyo seno se halla y desarrolla el transporte aéreo, consustancial al mercado en que se mueve la aviación comercial, se hace patente así mismo que dicho mercado tiene también una naturaleza y carácter vocacionalmente internacional. Sin perjuicio de los ámbitos domésticos, es en el seno de la comunidad internacional donde la aviación comercial deviene y adquiere la importancia de un factor económico de primer orden.

Hablábamos al principio, de que existe otra connotación intrínseca del derecho aéreo: es su politicidad.

Si bien todo ordenamiento jurídico nacional es reflejo o consecuencia de la política general de un país, en el derecho aeronáutico esta relación es aún más estrecha y evidente.

Considerada la aviación como elemento de representación y poder tanto nacional como internacional, como base de prestigio y de gravitación en las relaciones comerciales, como factor de independencia en las comunicaciones con el resto del mundo y como eficaz elemento de difusión de ideas,. El derecho que la reglamenta no ha podido escapar a dicha gravitación política tal como lo reconocen entre otros juristas, Lemoine y Ambrosini,<sup>18</sup> al hacer referencia a la politicidad del derecho aeronáutico.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> En 1946, se firmó el Acuerdo de las Bermudas entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, considerado de gran trascendencia en tanto podía suponer de acercamiento en cuanto a los planteamientos y política aérea de ambos países, totalmente antagónica. Mediante una concesión recíproca, las compañías aéreas de Estados Unidos se aseguraban el tráfico comercial con el lejano oriente, a través de Palestina primero y del cercano oriente después; mientras que las británicas podían tener acceso al oeste del territorio norteamericano a través del Pacífico, llegándose a establecer y definir ciertas modalidades de quinta libertad o derecho de tráfico comercial, a base de restricciones y controles, apareciendo por primera vez en los Acuerdos los términos y formulas de capacidades, frecuencias, tarifas, autoridades aéreas, procedimientos, etc., que convertían los Convenios bilaterales en auténticos tratados internacionales con suficiente autonomía dentro del campo aeronáutico. Este acuerdo, ha servido como modelo a gran parte de los convenios bilaterales.

<sup>18</sup> AMBROSINI A. , *Instituciones del Derecho de la Aviación*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1951, p. 11; LEMOINE, M. , *Traité de droit aérien* , París, 1947, p. 8.

<sup>19</sup> VIDELA ESCALADA no comparte este criterio, negando la importancia de la politicidad: “*Las necesidades militares o políticas pueden tener sobre el derecho aeronáutico, especialmente en situaciones excepcionales, una influencia que sería injusto negar, pero la misma presión se ejerce en situaciones análogas sobre las restantes ramas de la ciencia jurídica, regla esta a la que puede decirse que ninguna de ellas puede escapar, ya que no sólo el derecho público la sufre, sino que repercute sobre todas las ramas particulares, con mayor fuerza sobre unas más que sobre otras, pero sin excluir ninguna.*” Videla Escalada, Federico N., *Derecho Aeronáutico*, tomo I, Ed. Victor P, de Zabalia, Buenos Aires, 1969, pp. 57 a 60; PALACIN, al respecto manifiesta que “*Frente a esta postura la cátedra considera que la politicidad es una cualidad característica del derecho aéreo, por cuanto se denota su influencia a través de la aplicación de ciertos principios como el de soberanía de los Estados sobre el*

Para Ugarte Romano<sup>20</sup>, que se adhiere a los postulados de Bauzá, “si consideramos que los Estados dentro de sus obligaciones está el buscar el desarrollo y bienestar de sus pueblos, en lo económico y en lo social y estos principios coinciden con los de otros Estados, se irán formando los ingredientes para la estrategia política de cada uno de ellos, que concluirá al final con la suscripción de dichos Tratados.”

Según este mismo autor, el ejercicio libre y sin vicios de la voluntad de los Estados, en la suscripción de los Tratados en donde se contienen las obligaciones y derechos recíprocos y bajo el principio de reciprocidad e igualdad, viene a resultar una muestra del ejercicio positivo de la soberanía, es decir, se otorga y se recibe con respeto mutuo privilegios que benefician a ambas partes y la contraprestación igualmente equilibrada, no es de ninguna manera como sostienen atávicos pensadores, pérdida de soberanía, sino por el contrario, libre ejercicio de la misma.

Si bien es cierto, que la política de un Estado se ve reflejada en las diferentes normas que corresponden a diversas disciplinas jurídicas, incluyendo al derecho civil, resulta palmario que en el derecho aeronáutico esta política podrá ser liberal o restrictiva, o de integración como en la unión europea o de cooperación como en Latinoamérica a través de la C.L.A.C<sup>21</sup>, que es un organismo latinoamericano formado por los directores de aeronáutica civil y que fijan las políticas de acciones uniformes a seguir el beneficio de todos sus miembros.

El Convenio de Chicago dibujó una nueva situación dentro del insuficiente mercado de transporte aéreo, innovador pero lejos del contexto que rige en la Comunidad Europea, respecto de la defensa de la competencia, en la actualidad.<sup>22</sup>

---

*espacio aéreo que cubre sus territorios, fundándose en que el ejercicio de la actividad aeronáutica representa un riesgo para la seguridad e interés de los países”.*, (PALACIN FERNÁNDEZ, Julián, *Curso de Post grado en Derecho Aéreo y Espacial*, Tomo I p. 20.- Ed. CIJEDAE, Comisión Internacional de Juristas Expertos en Derecho Aéreo y Espacial, Perú, 1991).

<sup>20</sup> UGARTE ROMANO, Luis, *Tratado de derecho aeronáutico*, México, 2000, p. 88. Y en el mismo sentido, *vid* BAUZA ARAUJO, Alvaro, *Derecho aeronáutico*, Tratado de..., Tomo I, Montevideo, 1976, P. 35.

<sup>21</sup> Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC), cuyos Estatutos fueron aprobados en la ciudad de México en 1.973. Su objetivo primordial es el de proveer a las autoridades de aviación civil de una estructura adecuada donde puedan discutirse y plantearse las medidas para la cooperación y coordinación de las actividades de aviación civil.

<sup>22</sup> Tal y como afirma RIPOL CARULLA, “*las normas de la Convención de Chicago destinadas a regular la navegación aérea internacional se centran en dos elementos: las aeronaves y los aeropuertos, a las cuales la Convención les dedica un número muy escaso de artículos, limitándose a definirlos y a señalar sus aspectos generales. La Convención opta en cambio por regular con detalle las obligaciones y derechos de los Estados respecto a ambos elementos. Esta técnica legislativa tiene como consecuencia principal establecer un cúmulo definido de obligaciones y responsabilidades respecto de los dos elementos centrales de la actividad aeronáutica y asentar tales obligaciones en las manos de los Estados, a los que el derecho internacional podrá exigir su pleno cumplimiento.*” (RIPOLL CARULLA, Santiago, *El Derecho Internacional de la navegación aérea a los 60 años del Convenio de Chicago*, Ed. Instituto



En el marco del transporte aéreo internacional, el Art. 77 del convenio citado, establece la posibilidad de la existencia de Organizaciones de Explotaciones conjuntas autorizadas. Es decir, que dos o más Estados contratantes constituyan organizaciones de explotación conjunta de transporte aéreo, organismos internacionales de explotación, o que mancomunen sus servicios aéreos en cualquier ruta o región.

La participación del Estado en estas Organizaciones de explotación conjunta, o en arreglos de mancomunidad, será a través de sus Gobiernos, o de una o varias Compañías de transporte aéreo designadas por éste. Las compañías, a discreción exclusiva del Estado interesado, podrán ser estatales, parcialmente estatales o de propiedad privada.

En definitiva, en el seno de la comunidad internacional regida por el Convenio de Chicago, se buscan soluciones a los problemas que desde un inicio han afectado a la actividad aerocomercial<sup>23</sup> y que en general han convergido en un mismo punto: “que esta actividad pueda ser realizada en condiciones económicamente satisfactorias.”<sup>24</sup>

Remitiéndonos de nuevo al Acta Final de la Conferencia de Chicago, constan en ella dos acuerdos que pueden considerarse determinantes en la evolución y desarrollo del Convenio y para el transporte aéreo internacional.

Se trata del Acuerdo relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales<sup>25</sup> en el que se definen las dos primeras llamadas libertades: 1).- El

---

Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación comercial, Madrid, 2.006, p. 38).

<sup>23</sup> Estos problemas, para BAUZÁ ARAUJO, Alvaro, “La contratación entre sociedades y la conformación de grupos empresarios en el transporte Aéreo”, publicado en las *II Jornadas Rioplatenses de derecho*, celebradas en Punta del Este (Uruguay) el 30 de marzo de 1977, se concretan básicamente en los siguientes puntos: a).- Existencia de un exceso de capacidad ofrecida en ciertas rutas o segmentos (problema que se agudiza al incorporarse al mercado cada vez aviones de mayor capacidad), esta circunstancia hace aumentar los costes de explotación. B).- Superposición de servicios y multiplicidad de empresas (superposición antieconómica de itinerarios, frecuencias y horarios, en desproporción de la demanda). C).- El débil potencial económico de las empresas. D).- Las diferencias existentes en la legislación y política aérea de los países (fundamentalmente en cuanto a las libertades del aire).

<sup>24</sup> MORALES RODRÍGUEZ, en su Comunicación presentada en las XXI Jornadas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial (Lisboa, 1991) sostiene que: “*Es de todos conocido que históricamente la regulación del transporte aéreo ha trascendido de lo estrictamente jurídico debido a varias de sus principales características entre las que se podrían destacar a estos efectos, el hecho de que el avión disminuya las distancias, borre las fronteras, acelere la creación de un nuevo derecho y cree una interdependencia internacional más estrecha*”, (MORALES RODRÍGUEZ, José Ramón.- “Transporte Aéreo y Servicio Público”, Ed. *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, nº VIII (1.992), p. 1.379).

<sup>25</sup> El expresado acuerdo figura en el Apéndice III del Acta Final del Convenio de Chicago, firmada el 7 de diciembre de 1.944.

derecho a cruzar el territorio de un Estado contratante sin aterrizar, y 2).- El derecho de aterrizar sin fines comerciales sobre el territorio de otro Estado contratante.

Este acuerdo tuvo una general aceptación entre los países miembros de la OACI, toda vez que los derechos que concede no se entendieron polémicos en relación con los derechos comerciales de tráfico aéreo internacional.

El segundo, es el Acuerdo sobre el Transporte Aéreo internacional<sup>26</sup> que contiene y define las cinco libertades del aire, y que fue ofrecido a los Estados para su firma, juntamente con el relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, que contenía sólo las dos primeras libertades. Este segundo Acuerdo tuvo escasa aceptación y por consiguiente ninguna eficacia. El hecho de que fuera denunciado por Estados Unidos, después de su firma, anuló prácticamente su valor, siendo sustituido por Convenios bilaterales en materia de transporte y navegación aérea, en los que los Estados se otorgan recíprocamente las correspondientes libertades y privilegios en la medida que mutuamente establecen.

Al hilo de lo expuesto, importante es citar los artículos 5 y 6 del Convenio de Chicago, en tanto se ocupan de diferenciar conceptualmente los vuelos regulares, de los no regulares. El primero gira bajo el epígrafe de “derecho de vuelo en servicios no regulares”, y el segundo, con el de “servicios aéreos regulares”.

Una operativa de vuelo (regular y no regular), preexistente a la segunda guerra mundial, y que en aquel momento carecía de importancia, en el Convenio de Chicago, además de los debates respecto de los citados artículos, con su redacción, éstos han dado lugar con posterioridad a gran controversia con importante repercusión jurídico-política, sobre todo, a partir de cuando la OACI, en 1952 emprendió la doble tarea de interpretar el artículo 5 del Convenio y de elaborar una definición de “servicio aéreo internacional regular”.<sup>27</sup>

Lo trascendente es que durante la década de los años 50, se produjo un gran incremento de los vuelos no regulares, a lo que se vino a añadir el desarrollo, a partir de 1.960 de las compañías charter, que alcanzaron a competir seriamente con los vuelos regulares, llegándose a crear una situación muy conflictiva entre ambos.

---

<sup>26</sup> Este Acuerdo constituye el Apéndice IV del Acta Final del Convenio de Chicago.

<sup>27</sup> OACI, DOC.7255-C/840 (min.), p. 198, par. 1 ; C.- WP/1123, de 1.952.

A las dificultades de los años 60, se añadió la crisis de los 70. La situación del mercado del transporte aéreo mundial de la época, exigía nuevas medidas y soluciones. Las compañías aéreas, con la colaboración de los Estados, apoyaban cualquier medida que ayudara a limitar los costes y aumentar la demanda.

El año 1978 marcó el inicio de un período de cambios sin precedentes para los explotadores aeroportuarios, sobre todo en Estados Unidos<sup>28</sup>, donde la política de desregulación alteró de forma tan espectacular las relaciones tradicionales entre las compañías aéreas y los explotadores de los aeropuertos que determinaron el nacimiento de nuevas responsabilidades y obligaciones que hubieron de cargar estos últimos.

La desregulación, en definitiva engendró toda suerte de problemas que resultaron diferentes para los explotadores de los grandes aeropuertos, respecto de los explotadores de los pequeños. Mientras que numerosos aeropuertos, ubicados en el ámbito de medianas o pequeñas aglomeraciones urbanas veían reducir su tráfico aéreo, tanto de aviones como de pasajeros, otros aeropuertos, cercanos a las grandes urbes, hecho que ya les producía cierta saturación, vieron aumentar rápidamente y a la vez, el número de compañías operantes y el número total de movimiento de aviones. Otros aeropuertos vieron desaparecer su tráfico completamente, y otros que no habían tenido nunca tráfico comercial, eran ahora utilizados por las compañías aéreas, lo cual implicaba para las compañías y los pasajeros que las contrataban, problemas de regularidad y de seguridad derivados de las instalaciones y equipos muy costosos.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> La promulgación de L'Airline deregulation Act, cambió radicalmente las reglas de base que habían presidido el funcionamiento del transporte aéreo desde el nacimiento de la aviación comercial. El movimiento hacia la liberación del transporte aéreo en los Estados Unidos que se inició políticamente en 1.975 a instancias del Senador Kennedy y que culminó legislativamente a nivel interno el 20 de octubre de 1.978 con la Airline Deregulation Act, rectifica el concepto político-económico afianzado casi universalmente a raíz del fracaso durante la Conferencia de Chicago de 1.944 de la tesis estadounidense de los cielos abiertos, pues desde entonces se consideró que, por el contrario, la aviación comercial es un servicio público esencial que por lo mismo debe ser reglamentado en sus múltiples aspectos.

La desregulación predica que el transporte aéreo comercial debe ser tratado como cualquier otra actividad económica, esto es, dentro del concepto puramente liberal de la autonomía privada, con la única limitación de una posible intervención estatal para evitar la competencia ruinosa y la formación de monopolios, aunque desde luego conservando la presencia del Estado para los aspectos técnicos referentes a los estándares de seguridad del equipo, del personal y de la navegación aérea. Ver VASQUEZ ROCHA, Ernesto, *“Efectos de la Política de desreglamentación del transporte aéreo de los Estados Unidos en Iberoamérica”*, publicado en las *XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*, celebrado en Río de Janeiro en Septiembre de 1.987, AA.VV., Ed. ANAIS.- Sociedade Brasileira de Direito Aeroespacial, Rio de Janeiro, 1.987, pp. 46-53.

<sup>29</sup> Según RIPOLL CARULLA, *“Los principales inconvenientes del proceso de liberalización fueron la congestión de los aeropuertos, incapaces de poner en funcionamiento los equipamientos necesarios para atender el aumento de tráfico, y la formación de un mercado oligopolístico en lo relativo a las compañías*

Los cambios sobrevenidos en las rutas después de la desreglamentación muestran un cierto desplazamiento del tráfico, la nueva política ha permitido a las compañías aéreas adaptarse mejor y más rápidamente a la evolución de la coyuntura económica y a un desplazamiento de la actividad, estimulando la tendencia en las compañías aéreas a hacer transitar a los pasajeros a los grandes aeropuertos regionales a fin de disminuir los vuelos directos, jugando con los pequeños aeropuertos.

Evidentemente, no en todos los Estados en los que se aplicó el principio desregulatorio el resultado fue idéntico.<sup>30</sup> Empero, sí podemos destacar que durante su desarrollo, se hizo patente el considerar al aeropuerto como un elemento económico importante, toda vez que la no disponibilidad de la instalación por las compañías en el tiempo y en la forma requeridas, determinaba unas consecuencias muy negativas para estas últimas. La cuestión, de máxima importancia, fue objeto de debate y estudios<sup>31</sup>, que plantearon incluso la conveniencia de pagar por obtener los correspondientes slots.

Desde 1979 y durante los años 80, el mercado de transporte aéreo no sólo recibió el impacto de la desregulación americana, que determinó una pérdida de cuota de mercado mundial del 51% al 46'7% para las compañías europeas.<sup>32</sup> En esa década fueron concurrentes la subida de precio del petróleo, la aparición de las compañías de

---

*aéreas, habida cuenta de que sólo alguna de ellas tienen capacidad para operar en todas las rutas, bien directamente, bien a través del control de otras compañías de menor entidad, o sencillamente, a través de acuerdos entre ellas*". RIPOL CARULLA, Santiago, *El derecho internacional de la Navegación Aérea a los 60 años del Convenio de Chicago*, Ed. Fundación Aena/Instituto Iberoamericano del Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 2006, p. 91.

<sup>30</sup> Por ejemplo, en Argentina, según explica BALLISTRIERI, en cuanto a las opciones posibles para desregular los servicios aéreos domésticos se consideró desde la no introducción de ninguna modificación en el marco regulatorio vigente, hasta la desregulación total en la cual no existe ningún tipo de restricción operativa ni tarifaria. Otras alternativas intermedias eran la desregulación parcial en la que una parte del país podía ser tratada en forma diferente de la otra –pudiendo desregularse únicamente aquellas rutas con alta densidad de tráfico y manteniendo la regulación en regiones remotas- y la desregulación evolutiva, que se diferencia de la anterior en que luego de cumplir una etapa con duración acotada entra en vigor la desregulación total. En cambio la desregulación balanceada busca el equilibrio y asegurar la competencia para evitar prácticas predatorias que provoquen el retorno a la regulación, priorizando el logro de beneficios a largo plazo para los usuarios, las aerolíneas, la industria turística y el gobierno a una rápida pero volátil caída brutal de las tarifas. Fue la opción aconsejada para un país de las características de Argentina., BALLISTRIERI, Carlos A., COPELAND, Martin; KNECHTEL, Karl y MAISONNAVE, Pablo, *El transporte aéreo de cabotaje en la Argentina. Análisis de niveles de competencia alternativos. Posibilidades de reestructurar el mercado*. (Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit – GTZ – Gmb H.) Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos – MEOSP – Secretaría de Transporte Aéreo, Fluvial y Marítimo, Buenos Aires, 1993, pp. 77 y 78.

<sup>31</sup> Hacemos referencia al publicado en agosto de 1979, titulado "Alternative methods of allocating Airports slots", y realizado por *Polinomics Research Laboratories, Inc.* De Pasadena (California), que recomendaba que los slots fuesen en lo sucesivo atribuidos a través de subasta en plica cerrada. El precio pagado por cada adjudicatario, sería el más alto de los ofertados

<sup>32</sup> .- Informe de CC.OO. sobre el transporte aéreo.- 5ª parte, Liberalización del transporte aéreo en Europa, Mayo de 1989.

bajo costo, la crisis de Libia y el terrorismo. Se produce una baja en la ocupación de los aviones y en general un descenso de ingresos por unidad, que obliga a las compañías a adoptar políticas de máxima ocupación. La crisis en definitiva afecta a las grandes aerolíneas, que se ven obligadas a reducir drásticamente sus costes, incluidos los de personal.<sup>33</sup>

La sensación de impotencia que reflejan las compañías aéreas para superar la crisis y relanzar el mercado de transporte, propicia el desenvolvimiento de la normativa comunitaria en el sector, y para nosotros, hace posible que los aeropuertos e infraestructuras aeronáuticas en general, se revelen como elementos determinantes en el futuro desarrollo del mercado de transporte.

Puede decirse que la década de los 90 del siglo pasado, marcó un nuevo ciclo acelerativo en la evolución comercial del transporte aéreo, que ya a través de los años precedentes había ido requiriendo unas medidas correctoras tanto por parte de los Gobiernos como de la iniciativa privada, y que junto a las compañías aéreas, habían debido atender al incremento de la demanda, tanto en servicios como en operativa.<sup>34</sup> Esas medidas tuvieron como objeto inmediato, la mejora y racionalización de las infraestructuras por parte de la Administración gestora; el desarrollo intermodal,<sup>35</sup> que avalado por las Instituciones Públicas y optimizado por las compañías transportistas a

---

<sup>33</sup> .- PAPKIN, Robert D., en 1987, escribía al respecto: *“En realidad, el impacto de la liberalización en el mundo ha sido diferente a lo que se había pronosticado casi diez años atrás. Después de una explosión inicial de nuevas aerolíneas a través de los Estados Unidos, la mayoría de estas compañías débiles y de capital bajo, desaparecieron. Más aún, algunas de las aerolíneas más grandes y bien establecidas dejaron de operar o cayeron en la bancarrota.”*. PAPKIN, *“Liberalización de las aerolíneas en los Estados Unidos: la experiencia estadounidense y su posible impacto en el futuro del transporte aéreo latinoamericano”*, publicado en *XVII Jornadas Iberoamericanas*, 24 septiembre de 1987, AA.VV., Ed. ANAIS – Sociedade Brasileira de Direito Aeroespacial, Rio de Janeiro, 1987, pp. 34-45.

<sup>34</sup> .- Además de las medidas correctoras adoptadas por las compañías aéreas que se han reseñado, se produjeron otras referidas sobre todo a la exigencia de incorporar nuevos sistemas de comunicación y ayudas a la navegación, de significado coste para los Estados, generalmente explotadores de los sistemas y que lógicamente repercutía en las tasas cargadas a las compañías aéreas.

<sup>35</sup> .- Se procedió a atender las necesidades de mejorar los accesos a los aeropuertos, haciendo más fluida y rápida la comunicación de éstos con las ciudades, y por ende, estableciendo redes viarias con los demás núcleos de transporte (puerto, ferrocarril, etc...) y con vista a facilitar la actividad de las zonas logísticas que se empezaban a construir.

En ese sentido se pronuncia POLLAK VARELA, al decir: *“También se constata que el transporte de cosas o personas que se realiza por el modo aéreo no tiene al aeropuerto como lugar de destino final, sino simplemente, éste es un lugar de tránsito. De esto se desprende una segunda conclusión: el sistema aeroportuario es un sistema integrado a otras redes terrestres o acuáticas (transporte carretero, marítimo, fluvial, lacustre o ferroviario, o inclusive otras redes aéreas). En consecuencia, no se concibe entonces un aeropuerto sin una correcta compatibilización con las otras redes”*. POLLAK VARELA, Jose Pedro, *“Aeropuertos, Aspectos jurídicos”*, publicado en *“Aviación Comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial”*, XVII Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial; Mar del Plata, Argentina, Junio de 1993, AA.VV., Ed. ALADA/ Universidad Argentina de la Empresa (UADE), 1.994, pp. 159-165.

fin de potenciar la utilización del transporte aéreo, trataban de mejorar constantemente los tiempos de viaje y espera, tanto en la distribución de mercancías (fundamentalmente) como de pasaje; y la liberalización de las trabas legales que a nivel internacional existían y en algunos casos subsisten, dentro del sector.

Para una mejor comprensión y estudio del tema, y retomando alguno de los argumentos expuestos en las jornadas de Santiago de Chile, organizadas en el año 1992 por el Instituto Iberoamericano del Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial (Órgano Consultivo de la O.N.U.), es preciso, tal y como allí se hizo<sup>36</sup>, distinguir entre las medidas internas adoptadas por cada país en el sector aerocomercial, en el que debemos entender incluidas las infraestructuras como integrantes del mismo y las adoptadas por ese mismo país a nivel regional o internacional, en general, con clara vocación, en todo caso, de mejorar la oferta e incrementar la demanda.<sup>37</sup>

Medidas que a nivel interno, tal y como hemos venido exponiendo, desde el Convenio de Chicago se han venido implantando y evolucionando a través de un desarrollo normativo que, abundando en la seguridad operativa, posibilitara un tráfico doméstico denso y a menor coste, facilitando por otra parte las conexiones entre las infraestructuras y las ciudades y, en general, como se planteaba ya en los años 90, potenciar la conectabilidad y accesibilidad de la infraestructura aeroportuaria dentro del sistema general de transportes. En el ámbito internacional, y en base a lo anterior, posibilitar un tráfico abierto y seguro a fin de establecer nuevas rutas, determinando cada Estado, los puntos de entrada a su territorio.

---

<sup>36</sup> “No solo es necesario poner a disposición una oferta de acuerdo con las posibilidades existentes en cada momento, de máximo aprovechamiento, sino que es imprescindible generar una política interior tendente a proporcionar una vasta red de comunicaciones entre las ciudades y las infraestructuras, acordes con sus índices demográficos. Es incuestionable que una buena red interior ha de generar una mejor oferta internacional”, REGALES CRISTÓBAL, Esteban, “La Comunidad Europea 1.993: La política gubernamental y su influencia sobre el transporte aéreo. Las grandes infraestructuras y la participación de las compañías aéreas en los aeropuertos. Desarrollo de tácticas de transporte intermodal”, publicado en XXIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, celebradas en Curaçao (Antillas Holandesas) en Octubre de 1.993. AA.VV., Ed. Fundación Aena, Madrid, 1.999, pp. 125-152.

<sup>37</sup> .- Para SALINAS BARRIENTOS, “El Estado es soberano para definir la política económica de la actividad aérea y específicamente en lo que se refiere a la infraestructura aérea y su administración, determinar si su propiedad y administración debe estar en poder del Estado o de entidades privadas. Asimismo es su decisión que el costo que implica el desarrollo de la actividad aeroportuaria sea de cargo de los usuarios directos de estos medios de transporte o compartirlos con el resto de la comunidad, con sujeción a las restricciones del grado de desarrollo económico del país y del sector en particular”. SALINAS BARRIENTOS, Roberto, “Explotación comercial de los aeropuertos”, publicado en Aviación Comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial, XVII Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, AA.VV., Mar del Plata, 1.993, Ed. ALADA/ Universidad Argentina de la Empresa (UADE), 1.994, pp. 167-173.

## 2.- Medidas planteadas por los Estados a fin de adaptarse a las nuevas exigencias del transporte aéreo.

En el contexto de lo citado en el precedente, con carácter general y no exhaustivo, en relación a las infraestructuras, y en función de la evolución del transporte aéreo, podemos citar las siguientes medidas correctoras e innovadoras:

- Es incuestionable que una buena red interior ha de generar una mejor oferta internacional (Por ejemplo, no puede perderse el tiempo que se gana con el desplazamiento mediante el transporte aéreo, en el tránsito ciudad-aeropuerto y viceversa).<sup>38</sup>

No solo es necesario poner a disposición una oferta externa (en el mercado internacional) de acuerdo con las posibilidades existentes en cada momento, de máximo aprovechamiento de la infraestructura, sino que es imprescindible generar una política interior tendente a proporcionar una vasta red de comunicaciones primarias entre las ciudades y las infraestructuras, acordes con sus índices demográficos.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> .- Ya en el año 1.991, MARINA INDRIGO, realizaba las siguientes afirmaciones: “El desarrollo del transporte aéreo, apoyado en el avance del hecho técnico, permitió el desenvolvimiento del turismo al facilitar su ejecución otorgando mayor seguridad, rapidez y, sobre todo, mayor comodidad a los viajes. A su vez, el incremento del turismo impulsó, y aún impulsa, el ritmo del mundo aeronáutico, a través del continuo crecimiento del tráfico aéreo, de otros tipos de contrato de transporte (charter), de renovados sistemas de aeronaves – cuyo rendimiento y operatividad son especialmente examinados – y de nuevas rutas aéreas. Pero, también agudiza problemas nacidos del rápido crecimiento de la aviación, tales como: la falta de infraestructura capaz de evitar la congestión del tránsito aéreo, las restricciones aeroportuarias, los niveles de ruido que deben reducirse, el dificultoso acceso a los aeropuertos, la creciente alza de tarifas, derechos y tasas, y los altos costos de modernización de la flota.”.....; “Las grandes distancias y la falta de un sistema adecuado de autopista que conecten los puntos atractivos para el turismo y, a su vez, que integre a la Argentina con Sudamérica da como alternativa única el transporte aéreo. Pero el transporte aéreo es de alto costo, y desplazarse por el interior de nuestro país llega al absurdo de que un viaje redondo a un centro turístico, es mucho más caro que un viaje triangular, sin límite de kilometraje en otros países”. MARINA INDRIGO, Alba, “*Turismo y Transporte aéreo. Necesidad de una política coordinada*”, Trabajo presentado en las XV Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáuticas y Espacial, en Buenos Aires, Septiembre de 1991, publicado en *Aviación Comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial*, AA.VV., Trabajos coordinados por Mario O. Folchi.- Ed. ALADA y UADE, Buenos Aires, 1994, pp. 219-222.

<sup>39</sup> ROJAS PUIG, Joan.- “*Durante la década de los ochenta la liberalización del transporte aéreo empieza a hacerse efectiva. Los aeropuertos inician una transformación para convertirse en grandes empresas e introducen en sus agendas de diseño de terminales los primeros conceptos comerciales como premisa de partida. El transporte público empieza a formar parte también de las infraestructuras aeroportuarias, siendo cada vez más evidente que un modelo sostenible de crecimiento de un aeropuerto pasa no sólo por el crecimiento de las infraestructuras del área de maniobras y de los terminales, sino ineludiblemente por los accesos y las comunicaciones terrestres*”. ROJAS PUIG, “*El diseño de los aeropuertos. Ayer y hoy*”, publicado en *Los Aeropuertos Españoles*, AA.VV, Ed. Fundación Aena, 2001, Madrid, pp. 129-149.

-No se plantea la necesidad de crear infraestructuras de forma indiscriminada o numerosa; por el contrario, se entiende que el inicio de una política coherente sobre el tema, pasa por la ubicación de grandes infraestructuras en lugares estratégicos, o incluso aprovechando las preexistentes, que contengan no sólo la aeroportuaria (en su concepto más optimizado), sino todas aquellas de carácter primario (accesos, carreteras, etc.) y de servicios que potencien el tráfico aéreo (movilidad interna, transporte público, etc.) tanto a nivel de pasajeros como de mercancías. (Intermodalidad).<sup>40</sup>

-Potenciar la creación de entidades logísticas para el estudio y promoción de canales de comunicación y transporte intermodal, con marcada intencionalidad de que porcentualmente se potencie la utilización del transporte aéreo, entendiendo que puede constituir un punto de arranque en las políticas interiores de cada país. La intermodalidad no tan sólo debe procurar que la mercancía y pasaje se desplace en un cada vez más cómodo y económico “puerta a puerta”, sino que debe tender a reducir los tiempos de viaje entre origen y destino, incluyendo el correspondiente entre el “domicilio y la infraestructura”.

- El término política aerocomercial debe ser matizado en su ámbito. Fundamental resulta, que cada país tenga una normativa aeronáutica que sintonice con las restantes en el contexto internacional (Reglamento de circulación aérea, a nivel interno, por ejemplo, respecto del Convenio de Chicago, a nivel internacional etc.); empero, deberán aplicarse otras medidas y voluntades que permitan un desarrollo e intercambio, una participación en definitiva del Estado, Instituciones, compañías aéreas y operadores, tendentes a una explotación fructífera del transporte aéreo (medidas legislativas sobre el mercado de Transporte aéreo, sobre gestión de infraestructuras, etc.).<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Se entiende por transporte intermodal, fundamentalmente aplicado al transporte de mercancías, aquella necesidad de situar un producto determinado, utilizando diversos sistemas o modos de transporte, hasta su destino.

<sup>41</sup> MAPELLI LOPEZ, Enrique, en el año 1.992, durante la realización de las XVI Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial celebradas en Costa Rica, escribía en su trabajo “*De la internacionalidad a la uniformidad del Derecho Aeronáutico*”: “Se deduce que aún desde un principio y sin detrimento de la soberanía que a cada Estado compete, la aviación comercial requería unas normas propias de carácter internacional. A medida que se ha producido el vertiginoso desarrollo de esta industria tales normas internacionales han tenido que expandir su influencia regulando cada vez más aspectos propios de la aviación sin cuya regulación internacional su desenvolvimiento no hubiera sido posible.”,



- El Estado debe velar, no solo por la elaboración del marco regulador del sistema, sino además por la ubicación y construcción de las infraestructuras. Puede suceder a veces, que los criterios estatales no coincidan en cuanto a rentabilidad, con los que la iniciativa privada necesita y requiere. Nociones tales como interés general, servicio público, etc., pueden determinar un conflicto de intereses entre las partes implicadas.

- Otras veces, la preexistencia de infraestructuras, anteriores en el tiempo al desarrollo urbanístico posterior, condiciona la expansión de aquéllas y su óptima explotación<sup>42</sup>. La actividad aeronáutica, sobre todo en su aspecto comercial, necesita y requiere una organización terrestre compleja, puesta a su servicio.

Evidentemente, dentro de las medidas de política interior, cada Gobierno debe atender a la coordinación de las diferentes competencias a fin de obtener la suficiente armonización.<sup>43</sup>

En relación a este punto, la primera cuestión que planteamos es la relativa al planeamiento, construcción y desarrollo de un aeropuerto. Una infraestructura aeroportuaria requiere un marco evolutivo susceptible del suficiente desarrollo. Por ello, los planes Directores que las contemplan deberán prever, no tan solo el marco actual de instalaciones, servicios y servidumbres, sino además, aquellas necesidades que puedan irse suscitando en el decurso de su validez; incluso las de crecimiento de superficie, para dar paso a nuevas instalaciones.

De tal suerte que los planes Directores<sup>44</sup> han de ser un instrumento vivo, capaz de desenvolverse al mismo tiempo que el crecimiento urbanístico y viario. Las

---

Publicado en *Aviación Comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial*, AA.VV., Ed. ALADA/UADE, Buenos Aires, 1994, pp. 137-142.

<sup>42</sup>.- Las ciudades se han ido aproximando a los aeropuertos, en algunos casos incluso no respetando las servidumbres establecidas. Esto ha producido el lógico conflicto a la hora de expandirse la infraestructura y de incrementarse el tráfico aéreo, toda vez que además de reducirse el espacio disponible para el crecimiento de la instalación, la actividad propia de ésta, genera un sin fin de quejas respecto de la contaminación acústica.

<sup>43</sup>.- En materia de urbanismo, tal parece que la conflictividad con los planes de ordenación de un determinado territorio, nacen y surgen con motivo de la instalación de infraestructura de servicio público y en particular si la competencia sobre aquélla es estatal y de gestión pública. Ello en contraposición a las infraestructuras creadas desde antiguo por la iniciativa privada, con la esperanza de beneficiar a los nuevos mercados y obtener los correspondientes beneficios, y sin que se planteen los promotores una necesaria segunda fase en que la administración correspondiente deberá intervenir a fin de controlar las tarifas, procurar la continuidad del servicio, etc..

<sup>44</sup> En España, el Art. 166 de la Ley 13/96, desarrollado en el R.D.2591/98 de 4 de diciembre (B.O.E. N° 292 de 7 de diciembre) en la redacción dada tras la St. Del Tribunal Constitucional de 31 de octubre de 2002, establece que el Ministerio de Fomento debe delimitar para cada aeropuerto de interés general una Zona de Servicio que incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades

diferentes competencias estatales, municipales y de gobierno local, allí donde éste exista, deben armonizarse a fin de facilitar un desarrollo coherente.<sup>45</sup>

El Plan Director de un aeropuerto, es un instrumento de planificación de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística. Es un documento que contiene el estudio de la planificación general del aeropuerto y su desarrollo, con la particularidad de que dicho planeamiento debe extenderse no tan solo al ámbito de su recinto, sino también a su entorno, dada la trascendencia de la afectación sobre éste, y con el deber realizarse una planificación simultánea, con la finalidad de armonizar los usos, prever y coordinar las necesidades de crecimiento futuro.

Está internacionalmente demostrado que la existencia de zonas industriales, de recintos feriales y de servicios cerca de las infraestructuras aeronáuticas, tienen un efecto muy positivo para el transporte aéreo; empero, este principio no puede ir en detrimento del crecimiento y desarrollo de los aeropuertos.

Por ello, los planes de urbanismo, y sobre todo sus ejecuciones parciales, habrán de tener en cuenta los planes Directores aeroportuarios, no sólo en cuanto a las

---

aeroportuarias, las destinadas a tareas complementarias de ésta y los espacios de reserva que garantice las posibilidades de crecimiento y desarrollo conjunto, así como aprobar el Plan Director.

En la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, (B.O.E. n.º 313 de 31 de Diciembre), en su Art. 101, se modifica la Ley 13/96 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, dando nueva redacción al párrafo tercero de su artículo 166: “ *Las obras que realice Aena dentro del sistema general aeroportuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente. Para la constatación de este requisito, deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial o instrumento equivalente, a que se refiere el apartado 2 de este artículo, las obras que realice Aena en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del Aeropuerto. Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por Aena no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general*”.

<sup>45</sup> Los Planes generales y de ordenación urbana calificarán las zonas del Plan Director como sistema general aeroportuario sin que puedan introducir en aquellos ninguna determinación que pueda interferir o perturbar el ejercicio de competencias en la explotación del aeropuerto (R.D. 2591/98).

El R.D. 1189/2011 de 19 de agosto (B.O.E. n.º 204 de 25 de agosto de 2011, (Corrección de errores en B.O.E. n.º 297 de 10 de Diciembre de 2011), en su Disposición Final Tercera, modifica el párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda del R.D. 2591/1998, sobre ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/96, de 30 de diciembre, que pasa a quedar redactado en los siguientes términos: “ *Este informe, que tendrá carácter vinculante en lo que se refiere al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, será emitido en el plazo de tres meses, transcurrido el cual sin que el informe sea evacuado, se podrá continuar con la tramitación de los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística. En el supuesto de que la Administración pública competente no aceptara las observaciones formuladas por el Ministerio de Fomento, no podrá procederse a la aprobación definitiva de los planes o instrumentos urbanísticos y territoriales en lo que afecte al ejercicio de las competencias exclusivas del Estado.*”

limitaciones que legalmente ya están previstas<sup>46</sup>, sino y sobre todo, en las posibilidades de expansión.

Con todo, y con la intención de complementar lo expuesto, dentro del marco evolutivo legislativo, deberemos atender también a la nueva normativa que afecta a la construcción y planeamiento de los sistemas aeroportuarios en el ámbito de la armonización y coordinación competencial.

## **2.1. Situación en España. Armonización y coordinación competencial.**

En España, sabido es que el artículo 149.1.20 de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos competencias en relación con el resto de los aeródromos que no merezcan u ostenten tal calificación, en particular y conforme a lo dispuesto en el artículo 148.1.6 de dicho texto Fundamental, en relación con los aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

En base a esta distribución competencial, las Comunidades Autónomas han ido asumiendo en sus Estatutos competencias diversas en la materia que en las últimas modificaciones estatutarias se han concretado en muchos casos, en la asunción de

---

<sup>46</sup> Se refiere a todo tipo de servidumbres, a las zonas de reserva y a los usos permitidos en las zonas anejas a los aeropuertos. Mediante D. de 24 de febrero de 1972, N° 584/72 (Aranzadi- ref.: 526/72), del Ministerio del Aire, (Modificado por D. 2490/1974, de 9 de agosto y posteriormente por R.D. 1541/2003, de 5 de diciembre; B.O.E. n° 303 de 19 de diciembre 2003), se establecieron las servidumbres aeronáuticas en territorio nacional y aguas jurisdiccionales.

Mediante el art. 63.4 de la Ley 55/99 (B.O.E. N° 312 de 30-12-99), se añade la Disposición Adicional única a la Ley 48/60 de 21 de julio (L.N.A.): 1).- Las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, constituyen limitaciones del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que exigieren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.. 2).- Mediante disposición reglamentaria ha de establecerse el régimen jurídico de las servidumbres citadas y las condiciones de los precios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea. 3).- La disposición desarrollo ha de delimitar las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones.- 4).- El planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos.- 5).- Sólo dará lugar a expropiación forzosa, la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados.

Por R.D. 1189/2011, de 19 de agosto, en su Disposición Final Segunda, de modifican diversos artículos del Decreto 584/72. Así, el artículo 1º.1 del repetido D. 584/72, queda redactado del siguiente modo: *“Constituyen las servidumbres de los aeródromos, las que son necesarias establecer en sus alrededores y, en su caso, en su interior para garantizar la continuidad de las operaciones aéreas en adecuadas condiciones de seguridad”*.

competencias exclusivas sobre aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general.<sup>47</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado conserva otras competencias exclusivas que inciden en las competencias autonómicas en materia de aeródromos. Este es el caso, conforme al citado artículo 149.1.20 de la Constitución Española, de las competencias relativas al control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y servicios meteorológicos.<sup>48</sup>

Puede concluirse, que a la vista de los artículos del Texto Constitucional citados, pueda permitirse a las Comunidades Autónomas reservarse competencias tanto respecto de los aeródromos como de los aeropuertos, siempre que éstos no merezcan la calificación de interés general. Debe señalarse que el desarrollo o evolución competencial no ha sido uniforme en las distintas autonomías. Si bien, en la mayoría de las Comunidades Autónomas se ha acotado en sus Estatutos de autonomía la asunción de competencias sobre aeródromos y aeropuertos que no estén o sean declarados de interés general, en las Comunidades catalana y valenciana, la atribución de competencias pudiera alcanzar a los aeropuertos de interés general que estén comprendidos en su territorio, cuando el Estado no se reserve la gestión directa de los mismos.<sup>49</sup> En cualquier caso, y respecto de este último punto, deberá estarse al pronunciamiento del T.C., en su Sentencia 68/1984, que determina, además de dejar sentado que corresponden al Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.20 de la C.E., los aeropuertos de interés general, el control del espacio aéreo y el tránsito y transporte aéreo, que la Generalidad de Cataluña ostenta competencias sobre aeropuertos que no sean de interés general, correspondiéndole también la ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa.

Por otra parte, la autorización de la construcción de varios aeropuertos en los últimos años a personas distintas del propio Estado, exigió precisar los requisitos de diseño y operación y el procedimiento para su certificación<sup>50</sup>, de forma que el gestor de

---

<sup>47</sup> Así consta en la Exposición de motivos del R.D. 1189/2011 de 19 de agosto, ya citado.

<sup>48</sup> Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 68/1984 de 11 de junio. (B.O.E. n.º 165 de 11 de junio de 1984), en procedimiento de Conflicto positivo de Competencia, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.

<sup>49</sup> Al respecto, ver Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia 68/1984 del Tribunal Constitucional, ya citada.

<sup>50</sup> Como una forma de garantizar la seguridad operacional, la regularidad, la eficiencia y la sostenibilidad de las operaciones aéreas que tienen lugar en un aeródromo con servicios aéreos internacionales, y en general todos aquellos aeródromos de uso público, los Estados deben incluir en sus reglamentos locales

la infraestructura cuente con una referencia normativa que le permita garantizar en todo momento el cumplimiento de los estándares de seguridad operacional exigidos para la aviación civil internacional.<sup>51</sup>

Ante la concurrencia de competencias, autonómicas y estatales, sobre las infraestructuras aeroportuarias, el artículo 9.2 de la Ley 21/2003 de 7 de julio, de seguridad Aérea, establece los mecanismos de cooperación para su ejercicio mediante la técnica de emisión de informes previos, preceptivos y vinculantes, en el marco de las competencias propias.<sup>52</sup>

De acuerdo con el citado artículo de la L.S.A. y en aplicación de la indicada doctrina constitucional, el informe de la administración competente en materia aeronáutica tiene como único objeto asegurar que, en el ejercicio de las competencias autonómicas, se preservan las competencias exclusivas del Estado conforme al artículo 149.1.20ª del la Constitución. En particular, estos informes pretenden asegurar que la planificación y eventual desarrollo de los aeródromos autonómicos son compatibles con la ordenación y estructura del control del espacio aéreo, del tránsito aéreo y del transporte aéreo y que no afectan a las servidumbres aeronáuticas y a las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general y de las bases aéreas y aeródromos militares.<sup>53</sup>

---

el requisito de la certificación de aeródromos (Convenio OACI y Anexo 14, volumen I.- Posteriormente, el reglamento (CE) nº 216/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) nº 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE, en la modificación introducida por el Reglamento (CE) 1108/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre, establece la obligatoriedad de la certificación de determinados aeródromos, exigiendo que una autoridad de supervisión única emita un certificado por cada aeródromo.).

<sup>51</sup> Real Decreto 862/2009 de 14 de mayo de 2004, sobre diseño y planificación operaciones de aeropuertos de uso público, modificado por Real Decreto 1189/2011 de 14 de mayo, ambos citados.

<sup>52</sup> El art. 9 de la L.S.A., en su apartado 2, establece: “ *La construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas y la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afección a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas.*

*El Informe previsto en el párrafo anterior tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, y se emitirá, previa consulta al órgano colegiado previsto en el artículo 6, en el plazo de seis meses, transcurridos los cuales sin haberse evacuado, se entenderá que tiene carácter favorable.*

<sup>53</sup> *Para la construcción, modificación y apertura del tráfico aéreo de los helipuertos de competencia de las comunidades autónomas, se requerirá únicamente el certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada emitido por la Dirección General de Aviación Civil previo informe vinculante del órgano colegiado al que se refiere el artículo 6.”*

Así mismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el R.D. 1189/2011, de 19 de agosto, en su Disposición Final 2ª, que modifica el Decreto 584/1972 de 24 de febrero. Mediante el punto 2 de dicha D. Final, se

En este contexto, partiendo del hecho de que sea el Estado quien asuma, no sólo la confección del Plan Director, sino también el gasto de inversión que éstos generan, el tema nos llevará a analizar cuál deba ser el ámbito real de dichos Planes. Quiere ello decir que los Planes Directores no pueden limitarse a comprender las zonas de maniobras, pistas, ayudas y protección a la navegación aérea, sino que deberán establecer así mismo las zonas destinadas a la explotación comercial, tanto la de las compañías aéreas y actividades complementarias, como todas aquellas que no siendo propiamente aerocomerciales, puedan realizarse en su ámbito.<sup>54</sup>

Esto implica una puesta a disposición por el Estado, mediante fuerte inversión, de servicios e instalaciones a favor de terceros, susceptible de amortización, y por ende determina el interés que el Estado tendrá en resarcirse de las inversiones a través de los usuarios; por ello es fácil deducir que es importante facilitar y conseguir la mayor cantidad de empresas para una optimización de la ocupación de los servicios y espacios.<sup>55</sup>

---

modifica el art. 27 del Decreto 584/72, añadiéndole un nuevo apartado 2 : *“En la propuesta de establecimiento o modificación de servidumbres aeronáuticas de las instalaciones civiles, dirigida a la Dirección General de Aviación Civil, se justificarán las razones de utilidad pública o interés social en que se ampara el establecimiento de servidumbres aeronáuticas en el aeródromo de uso público de que se trate. La D.G.A.C. resolverá sobre la procedencia de iniciar la tramitación del establecimiento de servidumbres aeronáuticas.”* En la misma Disposición Final del R.D. 1189/2011, en su punto tres, se modifica el art. 29 del Decreto de servidumbres, añadiéndole dos nuevos apartados y numerando su anterior párrafo único, como apartado 1. En el nuevo punto 2, y en lo que aquí interesa, en su párrafo 2º se expresa: *“ En el caso de servidumbres de aeródromos de uso público de competencia autonómica, este informe de la D.G.A.C. se emitirá, previo informe preceptivo del órgano competente en materia de aeropuertos de la Comunidad Autónoma sobre la compatibilidad del proyecto con las servidumbres aeronáuticas establecidas a propuesta de dicho órgano.....”*. El punto 3, añadido, se establece que: *“Estos informes de la D.G.A.C., preceptivos y vinculantes en lo que se refiere a la compatibilidad del planeamiento con las servidumbres aeronáuticas establecidas, se emitirán por ésta en el plazo de tres meses”.... “transcurrido el plazo previsto sin que se haya emitido el informe de la D.G.A.C., se podrá continuar la tramitación de los proyectos objeto del informe solicitado.”..... “Los proyectos sometidos a informe no podrán ser aprobados definitivamente en tanto no se ajusten a lo informado en relación con su compatibilidad con las servidumbres aeronáuticas establecidas”.*

<sup>54</sup> Para GARCIA CUADRADO, el concepto actual de un aeropuerto no es, en general, el de una infraestructura subvencionada por el Estado u otro organismo oficial para dar unos servicios de transporte a cambio de tarifas deficitarias.

*“El aeropuerto, hoy, es un conjunto de actividades aeronáuticas y de muchos otros tipos con las que hay que conseguir: a)- La máxima satisfacción al pasajero, b)- la máxima seguridad física y operativa (security y safety), c)- La mínima afección negativa en el entorno, y d)- La rentabilidad necesaria para autofinanciarse e incluso dar un razonable beneficio”*, GARCIA CUADRADO, Marcos, *Planeamiento de aeropuertos*, Ed. Fundación Aena, Madrid, 2002, p. 38

<sup>55</sup> En cuanto a las inversiones, afirma SALAZAR que: *“Las decisiones de inversión en infraestructuras, a diferencia de los alquileres o inversiones en flota por parte de las aerolíneas, son irrevocables. Las inversiones de esta naturaleza son costes irrecuperables, conocidos como “sunk cost”, al crearse bienes de prácticamente imposible reconversión o realización. Cualquier baja de la demanda – por debajo de la prevista – dejará ociosos y sin posibilidad de uso alternativo los capitales comprometidos. Igualmente, cualquier incremento no planificado de la demanda supondrá un estrangulamiento de las actividades socioeconómicas que las utilizan como insumos, con los costes económicos y la insatisfacción social*

Como corolario, prima facie, concluimos en que a los efectos del estudio planteado, se hace necesario diferenciar conceptualmente, al menos en el ámbito de la gestión, dentro de la infraestructura aeroportuaria, la zona que denominaremos técnico operativa, de la zona comercial; en otras palabras, distinguir, de forma simple y primaria, dentro de la misma infraestructura, lo que en sentido estricto es aeródromo y lo que es aeropuerto,<sup>56</sup> aunque eso sí, teniendo en cuenta las intersecciones comunes que con la debida regulación y planificación coadyuvarán a una más correcta explotación comercial.

### **3.-El aeropuerto, la ordenación del territorio y el urbanismo.-**

Como consecuencia de su proceso evolutivo, los aeropuertos han dejado de ser únicamente infraestructuras del transporte en sentido estricto, y se han convertido en sistemas complejos, no sólo en lo que se refiere a su propia estructura interna, sino también en sus relaciones con las actividades económicas asociadas a ellos, así como con el territorio urbano y regional en que se implantan.

En este último caso, no podemos obviar que la existencia de un aeropuerto afecta extraordinariamente al territorio. La organización del espacio, la potencialidad económica de éste, el uso efectivo del suelo, y otros muchos factores, determinan que aquél en general y éstos en particular se vean afectados desde un primer momento con la instalación y puesta en funcionamiento de esta infraestructura.<sup>57</sup>

Abundando en lo dicho ut supra, y en este caso, se deberá prever el hecho de que el planeamiento de un aeropuerto se debe extender más allá de lo contenido en el interior de su recinto, ya que su influencia sobre el entorno puede ser de tal incidencia, que simultáneamente debe planificarse éste con el fin de armonizar los usos y crecimientos de la infraestructura y sus zonas de reserva.

---

*correlativas*". SALAZAR de la CRUZ, Francisco, *Introducción a la gestión económica de Aeropuertos*, Ed. Fundación Aena, Madrid, 2003. p. 277

<sup>56</sup> Según el art. 39 de la L.N.A., se entiende por aeródromo: "la superficie de límites definidos, con la inclusión, en su caso, de edificios y de instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves". El aeropuerto se define 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 y despachar pasajeros y carga".

<sup>57</sup> Sobre este tema, ver trabajo de GARCIA LIZANA, Antonio : "Análisis de impactos cualitativos", publicado en *El impacto de los aeropuertos sobre el desarrollo económico – Métodos de análisis y aplicación al caso del Aeropuerto de Málaga*; AA.VV., Biblioteca CIVITAS de Economía y Empresa, Ed. CIVITAS, Madrid, 1996, p. 87

Por ello se ha hecho necesario replantear el concepto genérico de aeropuerto, desde el punto de vista del urbanismo y de la ordenación del territorio<sup>58</sup>, estableciendo nuevos criterios en cuanto a sus tipologías y contenidos y examinando de nuevo sus limitaciones, demandas y relaciones con el entorno que los circunda.<sup>59</sup> Todo ello sin olvidar su función como nudos de conexión de la red del transporte aéreo, tanto nacional como internacional, es decir, su destino y puesta a servicio de intereses que superan a los regionales.

Estamos asistiendo a un nuevo orden económico, y dentro de él, a la globalización de los mercados y con ello del transporte aéreo, ya que en el movimiento de viajeros y de determinadas mercancías, el avión puede competir en coste con otros medios, sobre todo en las grandes distancias.

Para centrar el punto que da nombre a este apartado, partimos del hecho de que en España, en sentido lato, la ordenación del territorio alcanza a tres niveles, el estatal, el autonómico y el municipal, y que los tres niveles citados convergen, aunque no se confunden, en cualquier ámbito territorial que se considere.<sup>60</sup> La ordenación del territorio la entendemos como el conjunto de criterios expresamente formulados, normas, planes y programas, que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio, en coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico cultural. En definitiva, la ordenación del territorio es la expresión esencial de la política territorial, por lo que fija como objetivo conseguir una adecuada relación entre población territorio, actividades,

---

<sup>58</sup> Ordenación del territorio y Urbanismo, son conceptos distintos, (St. T.C. 36/1994). Por otra parte, como ya se ha apuntado, quedan fuera del concepto de planeamiento los planes directores de las infraestructuras, que consisten en previsiones de ejecución de políticas sectoriales por la Administración del Estado u otra. No obstante, pueden incidir, y de hecho inciden en la ordenación territorial y sus determinaciones vinculan a las de planeamiento.

<sup>59</sup> Nos explica GARCIA CRUZADO, que: *“El que durante muchos años se confinara el planeamiento en el cerramiento del límite de propiedad ha dado lugar a distorsiones territoriales y problemas sociales y de toda índole que pesan como una losa en muchos aeropuertos del mundo y han desencadenado en conflictos y provocado costos enormemente importantes.*

*El Plan Director de un aeropuerto consiste en el estudio de planificación general para la totalidad del aeropuerto y su entorno de influencia, precisando los parámetros fundamentales y el trazado integral que permitan aprovechar al máximo las posibilidades del emplazamiento elegido. Dicho plan surge del examen de todos los factores que afectan al transporte aéreo y que fomentarán u obstaculizarán el desarrollo y utilización del aeropuerto durante su vida útil,* GARCIA CRUZADO, Marcos, *Ingeniería Aeroportuaria*, E.T.S.I. Aeronáuticos, Madrid, 2006, p. 283.

<sup>60</sup> Cuando las administraciones públicas realizan una actividad administrativa, cualquiera que fuera el tipo de función en que se manifieste, estará sujeta al ordenamiento jurídico. Podrán, al asumir la gestión urbanística, llevarla a cabo en régimen de derecho privado, constituyendo, por ejemplo, sociedades mercantiles para la ejecución de los planes de ordenación. Pero, por lo general, estarán sujetas al ordenamiento jurídico administrativo y no podrán infringir las normas que lo integran, tengan carácter legal o reglamentario (Arts. 51 y 62.2, L.R.J.P.A. y art. 6 L.B.R.L.).



servicios e infraestructuras, pretendiendo evitar que la articulación del territorio se derive de la mera yuxtaposición aleatoria de actuaciones sectoriales y locales que, aunque puedan ser coherentes en sí mismas, carezcan de un marco de referencia global.

Es decir, a cada una de las Administraciones citadas les corresponde un ámbito de actuación; en la ordenación del territorio, un orden de competencias al respecto, unas figuras de planeamiento y la ordenación urbanística.<sup>61</sup> Las competencias exclusivas asumidas por las CC.AA. en base a lo dispuesto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía<sup>62</sup> no son, desde luego, exclusivas nada más que en su propio ámbito y en función de la ordenación de éste como unidad funcional.<sup>63</sup> Es claro que el Estado también las tiene<sup>64</sup>, al igual que las tiene el Ayuntamiento<sup>65</sup> (aunque la C.E. no se refiera a ellas<sup>66</sup>), en su propio ámbito municipal. Prueba de ello es que las competencias de ordenación del territorio y urbana asumidas por las CC.AA., no excluye la intervención de los Ayuntamientos en el planeamiento<sup>67</sup>, asumiendo éstos la redacción y

---

<sup>61</sup> El T.C., en St. 149/91 de 4/07/91, expone en su Fundamento Jurídico 1º-B): “*De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio*”.

<sup>62</sup> Las CC.AA. tienen competencia exclusiva, aunque concurrente, en materia urbanística, ordenación del territorio y vivienda, al amparo del artículo 148.1.3 de la C.E.. Estas competencias han sido asumidas en sus respectivos estatutos de autonomía.

<sup>63</sup> “*Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas administraciones o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio*”. Fundamento Jurídico 1º, TC. St. 149/91, citada ut supra.

<sup>64</sup> Abundando en el tema, la exclusiva competencia a favor de las CC.AA. no perjudica a la que con igual carácter viene reconocida al Estado en base al artículo 149.1.1ª de la C.E.; competencia exclusiva en la fijación de las condiciones básicas que tiendan a asegurar la igualdad en el cumplimiento de los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio; competencia que, no obstante, no autoriza la regulación integral de una materia o sector sobre el que el Estado carece de competencia.

De otra parte, reiteramos lo dicho por la ya citada Sentencia del T.C. nº 149/91, en su Fundamento Jurídico primero, transcrito en el punto 63 precedente. En lo que aquí nos ocupa, la coordinación de las competencias de ordenación del territorio y las correspondientes a los aeropuertos de interés general se realiza a través de los informes que las administraciones deben emitir sobre los instrumentos de planificación realizados por la otra y en caso de conflicto, prevalece la competencia estatal en materia de interés general.

<sup>65</sup> Corresponde a las entidades locales, individualmente o asociadas entre sí, la ejecución de los planes municipales e intermunicipales, a título de competencia propia o por encomienda de la administración competente, así como las obras o servicios previstos en el planeamiento de carácter superior. (R.G.U.- art. 5).

<sup>66</sup> La C.E. no determina las competencias que pueden ser asumidas por las corporaciones locales en esta materia. Empero, en su artículo 137, se reconoce la autonomía local configurada como el derecho de la comunidad local a participar en el gobierno y administración de los asuntos que le atañen, derecho que ha de ser respetado por el Estado y por los poderes autonómicos. (T.C. Sts. Nº 213/88 y 259/88).

<sup>67</sup> En materia urbanística la competencia de las corporaciones locales no puede entenderse aisladamente sino dentro de un sistema orgánico conjunto en el que las CC.AA. asumen el papel principal en la fijación

aprobación incluso definitiva, de los Planes y proyectos en los niveles de menor grado. La Jurisprudencia niega a las CC.AA. la posibilidad de denegar o modificar determinaciones de planeamiento de puro interés local basadas en razones de oportunidad cuyo intérprete es exclusivamente el Ayuntamiento, y ello aunque las CC.AA., cuando les corresponde la aprobación definitiva, tengan, además de esta competencia formal, la de control de legalidad y racionalidad técnica de la totalidad del Plan.<sup>68</sup> Pero el nivel de interés local y las decisiones sobre planeamiento territorial y urbano que se basen en dicho enfoque, sólo corresponde decidirlo a los Ayuntamientos.<sup>69</sup>

La incidencia más inmediata de la implantación o ampliación de un aeropuerto se produce sin duda a nivel municipal, con independencia de su cercanía a los núcleos urbanos (circunstancia de conflicto añadida). Por ello, la planificación del sistema aeroportuario tendrá siempre una gran componente urbanística a resolver a través de Plan o Planes generales en los que deba encuadrarse.

La problemática emergente en su momento, derivada de la carencia de una normativa “*ad hoc*” de carácter urbanístico que comprendiera y contemplara con sus específicas peculiaridades el planeamiento y desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias, derivó en la promulgación, dentro de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, Administrativas y del Orden Social, del artículo 166, en cuyo texto se estableció, dentro del régimen jurídico de los aeropuertos de interés general de competencia exclusiva del Estado, la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicios fueran ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística denominada Plan Director, al que se asigna la función de delimitación de la zona de servicio, con inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la

---

de directrices y el control de las actuaciones relacionadas con este campo. (En ese sentido St. T.S. de 14-12-1984- RJ 6649).

<sup>68</sup> El T. C. (Sts. 149 y 198/91) ha definido la ordenación del territorio como una “política” más que como una simple técnica, por lo que quién asume la competencia de ordenación del territorio debe tener en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de las actuaciones de los demás poderes públicos.

<sup>69</sup> El Estatuto de Cataluña dispone que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias, en los términos establecidos por las leyes, sobre ordenación y gestión del territorio, urbanismo y disciplina urbanística, así como la planificación del suelo municipal en relación con vivienda protegida y sobre equipamientos locales. (Vid art. 84.2 de la L.O. 6/2006).

En todo caso, el municipio ejerce competencia en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, en los términos previstos en la legislación del Estado y de las CC.AA.

determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto aeroportuario y su zona de servicio.<sup>70</sup>

Sin perjuicio de que los Ayuntamientos en cuyo ámbito se hallan ubicados los aeropuertos han recibido un impacto económico muy positivo<sup>71</sup> (impuestos, accesos, comunicaciones y de orden social<sup>72</sup>), esto no ha implicado una respuesta municipal positiva o integradora por parte de los municipios. De hecho, las cuestiones urbanísticas y medioambientales han concretado un frente contencioso y reivindicativo.

El origen puede estar en diversas causas, pero fundamentalmente, entiendo, que en principio se originan en una descoordinación entre los planes de ordenamiento y desarrollo municipal, respecto de la existencia, implantación o crecimiento de las infraestructuras, en este caso aeronáuticas. Queremos decir que cada vez, y de forma general, las poblaciones en su expansión, se han ido aproximando a los aeropuertos. A esta conflictiva situación debe añadirse la defensa que los Ayuntamientos han venido realizando de sus competencias urbanísticas, en cuya planificación, en muchos casos no se incluyó ni consideró la necesidad o conveniencia de incluir infraestructuras en cuya gestión no eran competentes, quizás entendiendo que aquéllas suponen una hipoteca o limitación en su organización del territorio y disposición del suelo. También puede entenderse que se produjo, de forma coyuntural, un conflicto entre los impactos negativos que la existencia de la infraestructura puede generar, (de índole medioambiental, de programación de suelo, etc.) y los impactos positivos, en cuanto a generación de riqueza para la comunidad a la que sirve y de recaudación tributaria

El R.D. 2591/98 que desarrolla el citado art. 166 de la Ley 13/96, vino a aclarar, en principio las cuestiones competenciales, y en definitiva, el citado Real Decreto, tiene por objeto determinar los objetivos, contenido y normas para la aprobación de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general, de forma que se asegure el

---

<sup>70</sup> El Art. 166 de la Ley 13/96, fue desarrollado por R.D. 2591/98 de 4 de diciembre. Al respecto, *vid ut supra*, pie de página nº 44.

<sup>71</sup> Para OTERO MORENO, en el caso de los aeropuertos, los impactos económicos regionales se deben al incremento que experimenta la demanda final de producción regional de bienes y servicios, como consecuencia de las actividades económicas que genera el funcionamiento de un aeropuerto. OTERO MORENO, José María, “*Impactos Cuantitativos: Metodología*”, publicado en *El impacto de los aeropuertos sobre el desarrollo económico – Métodos de análisis y aplicación al caso del Aeropuerto de Málaga*; AA.VV., Biblioteca CIVITAS de Economía y Empresa, Ed. CIVITAS, Madrid, 1996, pp. 29-57.

<sup>72</sup> En el transcurso de los años, los aeropuertos se han convertido en uno de los principales generadores de empleo en el sector del transporte aéreo en Europa y particularmente beneficiados por el incremento en el tráfico debido al mercado único. En ese sentido, ver MEDRANO, Carlos : *Los aeropuertos en España. Un análisis crítico de su gestión*, Sendara Editorial/ Editorial ITAérea, Colección Obras Maestras, 2013. pp. 52 y sgts.

desarrollo del aeropuerto, su eficaz integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las Administraciones públicas que ostentan competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a cuyo fin, igualmente determina el modo de aprobación del plan especial o instrumento equivalente de ordenación urbanística, aun que exclusivamente desde el punto de vista de las competencias estatales sobre los aeropuertos de interés general.<sup>73</sup>

Uno de los efectos de la entrada en vigor del repetido R.D. 2591/98, a nivel municipal, ( Art. 10 del texto citado, sobre ejecución de obras en el recinto aeroportuario<sup>74</sup>) fué el determinar la no exigencia de licencia en las obras de nueva construcción, mantenimiento y conservación dentro de la infraestructura.<sup>75</sup>

Con carácter previo a la promulgación del precitado Real Decreto, se interpuso en el año 1997, por el Consejo Ejecutivo del la Generalitat de Catalunya, recurso de inconstitucionalidad contra el repetido Art. 166 de la Ley 13/96, sobre a actuaciones de planificación administrativa relativas a los aeropuertos de interés general y en particular, a lo que aquí interesa, contra el apartado 3º del iterado art. 166.<sup>76</sup>

El Tribunal Constitucional admitió en parte el recurso, declarando inconstitucional y nulo el apartado 3º del art. 166 de la Ley 13/96, el cual fue modificado en su redacción en la Ley 53/2002 de 30 de diciembre<sup>77</sup>, dejando vigente el R.D. 2591/98.

#### **4.- El aeropuerto en la Europa de la competencia. Su proyección como medio de intercambio modal.**

La Europa de las ciudades, que se configura como el eje vertebral del actual proceso de desarrollo socioeconómico, es un sistema muy trabado y fuertemente

---

<sup>73</sup> Todo ello de acuerdo con la habilitación conferida por la Disposición Final 7ª de la Ley 13/96.

<sup>74</sup> Art. 10.1 R.D. 2591/98 : “las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1.b) de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.”

<sup>75</sup> Hasta entonces, el art. 180.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, disponía al respecto: “Los actos relacionados en el art. 178 que se promuevan por Órganos del Estado o Entidades de Derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal”.

<sup>76</sup> Para mayor información consultar Recurso de Inconstitucionalidad nº 1251/1997, el cual se trata más adelante.

<sup>77</sup> Ley 53/2002.- de 30 de diciembre; sobre la nueva redacción del art. 166-3º de la Ley 13/96, ver ut supra, pié de página nº 44.

competitivo que ya no se basa únicamente en los factores clásicos del mercado, tales como suelo, capital, demanda, etc., sino que, quizás como resultado de esa competitividad, es muy exigente en aspectos tales como calidad del espacio y de la oferta de servicios urbanos de todo tipo. Así, la clave se desplaza hacia la movilidad y la comunicación. Por lo tanto, para que un Estado pueda integrarse en ese nuevo orden económico, será necesario mejorar la oferta de accesibilidad y comunicaciones.

Así, tal y como decíamos antes, los aeropuertos han dejado de ser simples infraestructuras del transporte para convertirse en una primera fase, en centros de intercambio modal,<sup>78</sup> para pasar luego a áreas de centralidad.

En definitiva los aeropuertos han de convertirse en focos generadores de empleo y de actividad económica propia, así como en polos de atracción de otras actividades que se benefician, en una asociación simbiótica, de la presencia y desarrollo del aeropuerto.

La consecuencia es que se forman piezas urbanas de gran dinamismo que tienen un efecto descongestionador sobre las áreas metropolitanas a las que pertenecen, al aglutinar a su alrededor actividades que requieren condiciones específicas de concentración y accesibilidad, sin necesidad de ser instaladas en los centros urbanos para ser competitivas. Concebido así el aeropuerto como medio de intercambio modal y a la vez como área de centralidad, podemos distinguir en él tres ámbitos, en principio bien diferenciados.

El primero estaría constituido por lo que denominamos sistema aeroportuario; en él, nos encontramos a su vez con el aeródromo y el aeropuerto, dentro del sentido expuesto en el precedente. Es decir, en el aeródromo estarían ubicadas todas las infraestructuras ligadas directamente con las operaciones de conexión tierra - aire. En el aeropuerto, con las instalaciones dedicadas al servicio de pasajeros y mercancías, así como todas aquellas relacionadas con las empresas, entidades y sus medios destinados a dichos servicios. En este punto, de forma complementaria, añadiríamos los elementos coadyuvantes de la función intermodal: red viaria, aparcamientos, redes de comunicaciones y terminales de transporte público, etc.

---

<sup>78</sup> Para RUIZ DE VILLA, “*el transporte aéreo es, por definición, intermodal, puesto que la mayoría de los viajes en avión se complementan con otros tramos de transporte terrestre. Los aeropuertos actúan como auténticas plataformas intermodales para vuelos en conexión y accesos por carretera y ferrocarril. En consecuencia, todo desarrollo futuro debe tener muy en cuenta estas características y planificar los servicios de transporte con la intermodalidad más eficiente, especialmente en las áreas en que el trayecto cae en el ámbito de varios modos de transporte, que compiten entre si.*”, RUIZ DE VILLA, Arturo B., *Los aeropuertos en el sistema de transporte*, Ed. Fundación Aena, Madrid, 2008, p. 107

El segundo ámbito, estaría constituido por el conjunto de actividades económicas, que conforman todo un abanico de actividades terciarias, que obedecen a un fenómeno de atracción y descentralización que genera todo aeropuerto y que participan en el uso de las infraestructuras.

El tercer ámbito es de límites difusos y está conformado por el entorno de impactos que genera la implantación o ampliación del aeropuerto. Es decir, está determinado por la propia existencia del aeropuerto, su desarrollo intermodal, las áreas sometidas a efectos medioambientales y de tráfico, así como por las actividades económicas que se derivan de forma indirecta y no incluida en los ámbitos anteriores.

Aceptado este concepto de aeropuerto, su incorporación a los esquemas del urbanismo y de la ordenación del territorio, puede realizarse bien por la red de transportes, bien por la oferta de suelo para actividades o por la red de espacios libres.

Esta sería la perfecta intersección entre los planes directores y los planes urbanísticos, que permitirían garantizar la eficacia del aeropuerto como intercambiador modal.

Intersección cuyo perfecto desarrollo consistiría en la función del urbanismo y ordenación del territorio de cuantificación de la oferta de suelo para actividades terciarias inducidas, y su calificación según sus características y requerimientos, teniendo en cuenta los condicionantes de las servidumbres aeronáuticas, de ruido y de la propia expansión de la infraestructura, cuestión esta última que llevaría a considerar las reservas de suelo y los espacios libres<sup>79</sup> a fin de analizar las futuras cuestiones de descongestión o descentralización de las áreas metropolitanas que permitan la aplicación de correcciones ante los impactos medioambientales que se produzcan como consecuencia de posibles invasiones de usos urbanos en zonas no deseadas.

Este planteamiento y estructura aeroportuaria, produce como primera consecuencia un replanteamiento de las redes de las líneas aéreas. Las compañías aéreas

---

<sup>79</sup> Al respecto, expresa RUIZ DE VILLA, que. “*En una gran mayoría de los países, las competencias para la determinación del uso del suelo están repartidas entre los poderes del gobierno central, gobiernos regionales y autoridades locales. El aumento de la superficie urbanizable es fuente de ingresos para las comunidades y se hace, muchas veces, a costa de originar conflictos con las infraestructuras próximas. Esto hace muy difícil la construcción de nuevos aeropuertos y la expansión de los existentes en las zonas de mayor desarrollo. En Europa Occidental, Estados Unidos o Japón los conflictos causados por estos aspectos hacen muy laboriosos los procesos de ampliación de la capacidad de infraestructuras aeroportuarias.*”, RUIZ DE VILLA, Arturo Benito, *op. cit.*, p. 120.

atienden cada vez más a la calidad de los sistemas de redes de transporte aéreo y a la calidad del aeropuerto.<sup>80</sup>

En la Europa de las regiones se están desarrollando grandes aeropuertos que guardan entre sí la característica de su estratégica ubicación, con gran atención la calidad de sus servicios, que les hacen altamente competitivos y permiten el fácil y rápido enlace con otros aeropuertos de la región. En función de esta calidad de servicios, y su orientación respecto de la demanda que atienden, se les ha venido en llamar focales o axiales. Dentro de éstos, existen algunos de alcance intercontinental, que sirven de puerta de entrada y conexión con una red nacional o supranacional (Gateways). Dentro de esta estructura europea, el escalón inferior lo ocuparían los aeropuertos regionales, que se hallarían bajo el área de influencia de una o varios aeropuertos focales.

La anterior visión, de marcado carácter dinámico y progresista, enfocado directamente al papel que las infraestructuras deben y pueden jugar en el ámbito del mercado del transporte aéreo y su desarrollo, contrasta con el que desde otro punto de vista puede realizarse, y que por teórica contraposición, bien podríamos denominar como estático, que no tuviera en cuenta los impactos positivos que producen las infraestructuras.

## **5.- Concepto de infraestructura aeronáutica.**

Todo análisis requiere como mínimo una descripción y una definición del concepto. La actividad aeronáutica es volar, y por lo tanto se realiza en el espacio; la navegación aérea, para circular a través de ese espacio aéreo, requiere de una organización, más o menos compleja, de un sistema puesto a su servicio. Para Federico N. Videla<sup>81</sup>, esa organización, que comprende diversas instalaciones situadas en la

---

<sup>80</sup> Sin perjuicio de lo dicho, tal y como expone RUIZ DE VILLA, “*La necesidad de buscar aeropuertos con bajos precios y suficiente capacidad para recibir a los nuevos operadores de bajo coste ha dado nueva vida a un a serie de aeropuertos sin apenas tráfico regular, como Charleroi o Hahn, o con un tráfico vacacional muy concentrado en una sola temporada, caso de Girona. Los aeropuertos hub de grandes capitales son los que gozan de este tipo de oportunidades.*”, *op. cit.*, p. 150.

<sup>81</sup> VIDELA ESCALADA, Federico N., *Manual de Derecho aeronáutico*, Tomo I, Ed. Víctor P.de Zabalía, Buenos Aires, 1969, p.389, con cita de las definiciones acuñadas por Rodríguez Jurado expone: “*infraestructura es el conjunto de instalaciones y servicios que, desde la superficie, sirven las necesidades de la actividad aeronáutica, posibilitando la partida y llegada de aeronaves, controlando y aumentando la seguridad de los vuelos*” y de Lena Paz: “*conjunto de instalaciones y servicios ubicados en la superficie, que hacen posible la circulación aérea*”. De Europa, cita a Le Goff y Lemoine, quienes

superficie recibe el nombre de infraestructura. Se trata, según este autor, de un instrumento auxiliar de la aviación de la máxima importancia, por cuanto que, de la eficacia de su organización depende, en rigor, el funcionamiento de aquélla. Es una organización sumamente compleja y heterogénea que comprende diversos tipos de instalaciones y servicios.

Continúa el Dr. Videla diciendo que:” *los estudiosos del derecho aeronáutico han concentrado en general su análisis de la materia relacionada con la infraestructura, en los aspectos referidos a los aeródromos y los aeropuertos, quizá porque al respecto se plantearon inicialmente las cuestiones jurídicas de mayor interés....Por ello, en la consideración de este tema, hemos de enfocar por separado lo relativo a los aeródromos y a los servicios de protección de vuelo, además de tomar en consideración las restricciones al dominio, que para muchos constituyen verdaderas servidumbres, vinculadas con la seguridad de la circulación aérea*”.

Si consideramos la fecha en que fueron realizadas estas afirmaciones, queda patente la magnífica visión evolutiva y de futuro de este autor. Hay sectores, en la actualidad, que entienden que las infraestructuras están constituidas por diferentes estructuras, a su vez organizadas individualmente y entre sí, formando un entramado que sirve a un mismo fin. Por eso, un elemento de esa organización, individualmente considerado, desde una perspectiva estática, simplemente considerado como un elemento coadyuvante de la infraestructura, nos puede hacer llegar a conclusiones erróneas, ya que, y en definitiva, cabe en este supuesto preguntarse si estamos ante una mera parte de la infraestructura, con sus matices competenciales, o ante un elemento vivo de un mercado susceptible de gestión diferenciada. En ambos casos, tratándose del mismo elemento, según sea entendido, será susceptible de un tratamiento básicamente distinto.

Sirva como ejemplo el hecho de que hasta muy recientemente, la necesidad de mayor superficie de los aeropuertos, venía motivada básicamente por la necesidad de la expansión y crecimiento de las instalaciones y zonas operativas aeronáuticas, tales como pistas, área de maniobras, etc.; hoy en día, sin que lo anterior deje de ser una realidad, lo cierto es que los aeropuertos reclaman cada vez mayor superficie para las

---

coinciden en definir la infraestructura como “*El conjunto de medios instalados en el suelo a disposición de la navegación aérea*”.



actividades relacionadas con el transporte aéreo y comerciales en general, tales como zonas modulares y ciudades de negocio aeroportuario.<sup>82</sup>

## **6.- La infraestructura aeroportuaria y la navegación aérea.**

Muchas veces los centros de control y las ayudas a la navegación de los aeropuertos están, (algunas), fuera de su ámbito perimetral, conformando una red compleja pero cada vez más segura. Los elevados costes de inversión que requiere su establecimiento y mantenimiento, determina en muchos casos que sea el Estado el que se haga cargo de la infraestructura, al menos de aquéllas que sirven al tráfico internacional, situación que no debe ser entendida como proscripción de la actividad privada en el sector; los particulares deberán cumplir todas aquellas actividades a que vengan obligados.<sup>83</sup>

De tal suerte, que si innecesario es insistir en la obligatoriedad del correcto funcionamiento del sistema a fin de conseguir la mayor seguridad en el transporte aéreo, en la misma medida se debe tener en cuenta la necesidad de optimizar la gestión desde la óptica económica que comporta el mercado y que depende de forma directa y clara del perfecto funcionamiento del citado sistema.

En el ámbito internacional, por los Estados suele distinguirse y diferenciarse entre la regulación de los aeropuertos, desde una perspectiva estática respecto, la de la navegación aérea.<sup>84</sup> Son dos conceptos diferentes que en algunos aspectos operativos se solapan. Aeropuerto, de acuerdo con la definición que ofrece nuestra L.N.A., es 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

---

<sup>82</sup> Por tal razón, la organización y el régimen legal de la infraestructura presentan características particulares y cada vez más complejas, en que se conjugan factores económicos, financieros, técnicos y especialmente jurídicos. En el mismo sentido *vid* VIDELA ESCALADA, *op. cit.*, p. 390 y a CHAUVEAU, *Droit Aerien*, París, 1951, p. 388.

<sup>83</sup> VIDELA ESCALADA, *op. cit.* Tomo I, p. 393: “*La mayor intervención de la actividad privada en la prestación de los servicios relacionados con la infraestructura ha de repercutir necesariamente, en la estructuración del régimen de responsabilidad aeronáutica, ya que es indudable la importancia que puede tener la situación del explotador de un aeropuerto o de una agencia de control de tránsito aéreo, frente a los daños originados por su actividad.*”

<sup>84</sup> Puede decirse que, si es importante que cada uno de los Estados organice internamente su infraestructura de la manera más perfecta posible, lo es igualmente la coordinación de esos servicios e instalaciones en el orden internacional y su prestación en la forma más correcta, para posibilitar el desarrollo de las grandes líneas internacionales, cuya implantación es el principal justificativo de los esfuerzos requeridos por la evolución de la aeronavegación.

reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga<sup>85</sup>. La navegación aérea la entenderemos como el conjunto normativo que regula la circulación aérea en el espacio aéreo, desde el despegue hasta el aterrizaje de las aeronaves, y también en tierra en lo correspondiente a la operatividad de la aeronave.<sup>86</sup>

En el marco de la definición propuesta, resulta palmaria la interrelación, intersecciones y en definitiva la vinculación entre la navegación aérea y la operatividad de los aeropuertos, dado que la primera es condición necesaria y suficiente (si no imprescindible) en la actividad que éstos realizan.<sup>87</sup>

Como norma básica en este sector en España, ha de citarse el Reglamento de Circulación Aérea, aprobado por el R.D. 57/2002 de 18 de enero, sustituyendo a la legislación, y adaptando el nuevo Reglamento a la normativa promulgada por la OACI<sup>88</sup>. en función de los avances tecnológicos en la materia. En su Capítulo 2, sobre

---

<sup>85</sup> Art. 39 de la L.N.A. de 21 de julio de 1960, cuya redacción se mantiene desde su promulgación. Cabe señalar que, en la Ley de 2 de noviembre de 1940, el concepto de aeropuerto venía determinado solo por la categoría de las instalaciones con que contaba y sin tener para nada en cuenta la finalidad a que era destinado. Para MOLINA, “*la denominación de aeropuertos, se reserva a los aeródromos que están dotados de las instalaciones necesarias que el tráfico aéreo requiere, es decir, dotados de los servicios auxiliares a la navegación, provistos de medios de asistencia para el personal navegante y para el material utilizado.*”, MOLINA, Víctor Eduardo, *Nociones de Derecho Aeronáutico*, Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán (Argentina), 1951, p. 81.

<sup>86</sup> En la Convención de Chicago se incluyen, entre las diversas disposiciones sobre las infraestructuras, las que integran el capítulo XV (Arts. 68 a 76), titulado “Aeropuertos y otras facilidades a la navegación aérea”, que comienzan por reconocer a los Estados contratantes el derecho a designar las rutas y los aeropuertos que han de seguir y utilizar los servicios internacionales que atraviesan sus respectivos territorios. *Vid* Convenio de Chicago, art. 68; también VIDELA ESCALADA, *op. cit.* Tomo I, pág. 396 y RODRIGUEZ JURADO, *op. cit.*, N° 32, p. 120.

Desde una perspectiva práctica, PÉRIO define la navegación aérea como “*la ciencia que estudia el modo de trasladarse de un lugar a otro de la tierra por vía aérea, siguiendo el camino mejor, con la mayor rapidez y seguridad.*”, PÉRIO, Emile, *Navegación Aérea. Manual para piloto privado V.F.R. y I.F.R.*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1.974, p. 9.

<sup>87</sup> SAEZ NIETO y otros : “*Con la existencia de varias aeronaves en el mismo espacio físico, como el entorno de un aeropuerto, el concepto de navegación, vinculado al vuelo de la aeronave, requirió inmediatamente su expansión al concepto de circulación referido al proceso de convivencia segura del conjunto del tráfico aéreo dentro de ese escenario.*

*Las connotaciones de seguridad en este contexto exigieron la aparición de reglas de vuelo que definieran “que hacer” en caso de conflicto potencial entre aeronaves que vuelan próximas entre sí. Estos conflictos estaban relacionados con riesgos de colisión o con el orden de arribadas y despegues en el aeródromo.*”, SAEZ NIETO, Fco. Javier, PEREZ SANZ, Luis y GOMEZ COMENDADOR, Victor Fdo., *La Navegación Aérea y el Aeropuerto*, Ed. Fundación Aena, Madrid, 2002, p. 16.

<sup>88</sup> Así lo expresa el citado R.D. 57/2002 (B.O.E. n° 17 de 19 de enero de 2002), en sus Disposiciones Generales: “*En la actualidad, es preciso modificar el Reglamento de Circulación Aérea para su adaptación a las enmiendas que la citada Organización de Aviación Civil Internacional ha introducido en los anexos 2, 10, 11 y 15 OACI relativos, respectivamente, al “Reglamento del Aire”, “Telecomunicaciones Aeronáuticas”, “Servicios de Transporte Aéreo” y “Servicios de Información Aeronáutica”, así como en los Documentos 4444 (Procedimientos para los Servicios de Navegación Aérea y 7030 (Procedimientos Suplementarios Regionales).*

*Además, es obligado adecuar el Reglamento de Circulación Aérea a la nueva redacción dada al artículo 145 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea por el artículo 63 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, para hacer posible*

aplicación del Reglamento del Aire, apartado 2.2.1.1, se establece el ámbito territorial del Reglamento: *“Se aplicará a las aeronaves españolas sujetas a las normas de la circulación aérea general, cualquiera que sea el espacio aéreo o el territorio en el que se encuentran, siempre que no se oponga a las normas dictadas por el Estado que tenga jurisdicción sobre él.*

*Asimismo, se aplicará a las aeronaves extranjeras en circulación general que se encuentren en espacio aéreo o territorio de soberanía española o en espacio aéreo asignado a España”.*

En el contexto de los párrafos precedentes, y a modo de resumen o visión general de las cuestiones más significativas que dicho reglamento contempla, sin entrar en los aspectos meramente técnicos u operativos igualmente importantes, podemos citar:

- La misión de la policía de la circulación aérea abarcará y tenderá a conseguir una rápida, ordenada y segura circulación de las aeronaves, tanto en vuelo como en tierra.

- Las disposiciones sobre policía de la circulación aérea y disciplina de vuelo obligan a todas las aeronaves civiles y militares tanto en vuelo como en tierra, sin perjuicio de los procedimientos que puedan establecerse para estas últimas.

- Toda aeronave seguirá en su vuelo los canales o zonas de navegación que le sean impuestos y respetará las zonas prohibidas o reservadas.

- Cualquier aeronave en vuelo, dentro del espacio aéreo, queda obligada a aterrizar inmediatamente en el aeropuerto que se le indique por la autoridad que vigile la circulación aérea, así como a variar la ruta primitivamente elegida, a requerimiento de la autoridad. La Administración pública aeronáutica, por sí o mediante concesiones, asumirá la organización y funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones específicamente aeronáuticos, meteorológicos y de ayuda a la navegación aérea.

- La utilización de los servicios mencionados será obligatoria y se ajustará a las condiciones y tarifas que los reglamentos determinen.

---

*la dispensa del plan de vuelo, requisito exigible para volar dentro del espacio aéreo español, en algunos supuestos.*

*De otro lado, es necesario regular en el ámbito nacional la adaptación de las operaciones de vuelo a las innovaciones técnicas que se han producido para lograr un mejor aprovechamiento del espacio aéreo, un mejor uso de los medios de control disponibles y, en definitiva, conseguir, dentro de los márgenes de seguridad establecidos, el aumento de capacidad del sistema de control de tránsito aéreo.”*

- Las infracciones a la Ley y Reglamentos de la navegación aérea civil serán sancionadas en vía Gubernativa, con independencia de que puedan constituir delitos tipificados en el Código Penal o disposiciones vigentes de la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea<sup>89</sup>.

- El Gobierno podrá fijar las zonas en que se prohíba o restrinja el tránsito de aeronaves sobre el territorio del Estado; así como los canales de entrada y salida del mismo, pudiendo igualmente suspender total o parcialmente las actividades aéreas por causas graves.

La L.N.A. no contiene una definición del concepto de navegación aérea,<sup>90</sup> aunque obviamente la trata,<sup>91</sup> desde la perspectiva de actividad y como servicio que puede por otra parte producir impactos sonoros y medioambientales;<sup>92</sup> y ante todo, sobre las servidumbres que impone.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> La Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea, en su artículo 11.4, determina: “ Se entenderá que la navegación aérea comienza en el momento en que una aeronave se pone en movimiento con su propia fuerza motriz para emprender el vuelo y termina, cuando, realizado el aterrizaje, queda aquélla inmovilizada y son parados sus motores”.

<sup>90</sup> Expone TAPIA SALINAS que: “*Es de hacer notar la acumulación de expresiones que con un significado vulgarmente análogo suponen actividades y situaciones diferentes. Así: vuelo, navegación aérea, tráfico aéreo, circulación aérea, tránsito, control y alguna otra, son cuidadosamente distinguidas, en un sentido técnico y operativo, pero que desde un punto de vista jurídico no ofrecería mucho interés su diferenciación.*”, TAPIA SALINAS, Luis, *Derecho Aeronáutico*, 2ª edición, Ed. BOSCH, Barcelona, 1993, p. 249.

<sup>91</sup> Se debe tener en cuenta que la L.N.A. tiene su génesis en la Ley de 27/12/1947, de Bases para un Código de Navegación Aérea (B.O.E. nº 1 de 1 de enero de 1948), en ese sentido, expone la Exposición de motivos de la citada L.N.A.: “ *La Ley de veintisiete de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete autorizó al Gobierno para aprobar y publicar un Código de Navegación Aérea, arreglado a las Bases contenidas en ella. El tiempo desde entonces transcurrido ha originado el nacimiento de nuevas necesidades que requieren una regulación urgente y ha motivado la pérdida de actualidad de los criterios en que se inspiraron los preceptos relativos a ciertas materias comprendidas en aquella soberana disposición.*”

<sup>92</sup> El art. 4 de la L.N.A., en su apartado 2º, según redacción modificada por el artículo único de la Ley 5/2010 de 17 de marzo, dispone: “ *El justo equilibrio entre los intereses de la economía nacional y los derechos de las personas residentes, trabajadoras, propietarias, usuarias de servicios u ocupantes de bienes subyacentes, obligará al Estado, respecto de los aeropuertos de su competencia:*

*a) A garantizar que para las personas residentes, trabajadoras, propietarias, usuarias de servicios u ocupantes de bienes subyacentes en las poblaciones circundantes a dichos aeropuertos se respeten los objetivos de calidad acústica fijados en la normativa aplicable. Siempre que se cumplan estos objetivos será obligatorio soportar los niveles sonoros, sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales generados por la navegación aérea, sin perjuicio del derecho de los afectados a denunciar los incumplimientos de la normativa aeroportuaria o aeronáutica que pudieran producirse y a recabar su subsanación.*

*b) A aprobar planes de acción, que incluyan las correspondientes medidas correctoras, cuando se establezcan servidumbres acústicas que permitan superar los objetivos de calidad acústica en el exterior de las edificaciones, los sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales asociados a aquéllos.*

*Los planes de acción contemplarán asimismo medidas compensatorias para los municipios en los que se superen los objetivos de calidad acústica en el exterior de las edificaciones.*” Para su aplicación, deberá tenerse en cuenta la Disposición transitoria de la citada Ley 5/2010.

<sup>93</sup> Art. 51 L.N.A.: “ *Los terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se*

Abundando en el tema de la infraestructura, para Ugarte Romano<sup>94</sup>, en su tratado de derecho aeronáutico, trata de la infraestructura, a la que define como “*el conjunto de instalaciones y servicios que desde la superficie sirven las necesidades de la actual aeronáutica, posibilitando la partida y llegada de aeronaves y controlando y aumentando la seguridad de los vuelos*”; siguiendo para ello la formulada en su día por Rodríguez Jurado<sup>95</sup>, y clasificando los servicios que prestan en y desde estas instalaciones como Servicios auxiliares y Servicios complementarios.<sup>96</sup>

Así mismo, este autor distingue entre infraestructura y supraestructura, entendiendo por tal, en este último caso, la integrada por la constelación satelital (CNS/ATM) a través de GNSS, que proporciona entre otras, los servicios de comunicaciones, posicionamiento de aviones y ayuda a la navegación, localización de aeronaves, servicios meteorológicos, etc. y definiéndola como el conjunto de instalaciones y servicios ubicados en el espacio exterior que dan seguridad a la navegación aérea (a la aeronave en vuelo).<sup>97</sup>

Más allá de la nomenclatura que se otorgue a las cosas, en función de sus características, finalidad o ubicación, lo cierto es que desde un punto de vista técnico-operativo-jurídico, el transporte aéreo se realiza *por mor* de unas instalaciones y sistemas muy complejos y sumamente reglamentados. Desde el espacio a la tierra, elementos fundamentales en esta actividad, están debidamente acotados, instrumentalizados y dotados de sistemas e instalaciones exclusivas a las que nada impide que denominemos infraestructuras.

---

*establezcan en disposiciones especiales referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación.”...*

<sup>94</sup> UGARTE ROMANO, Luis, *Tratado de derecho aeronáutico*, Ed. Ugarte & Ugarte asociados, S. C, México, 2000, p. 292.

<sup>95</sup> RODRIGUEZ JURADO, A., *Teoría y Práctica del Derecho Aeronáutico*, Ediciones Depalma, Buenos Aires (Argentina), 1963, p. 115. Añade este autor que: “ Es, pues, el de infraestructura un concepto complejo y genérico que no se refiere a una sola cosa u objeto, sino a un conjunto de ellas; que no constituyen en sí el factor primordial o principal de la actividad aeronáutica, sino un medio auxiliar, aunque prácticamente insustituible en la aviación moderna.

<sup>96</sup> Esta clasificación, para UGARTE ROMANO, tiene su razón de ser en la diferenciación entre los servicios indispensables que se prestan directamente a la aeronave para darle seguridad en vuelo (Servicios Auxiliares), de aquellos que no son indispensables para el vuelo de la aeronave pero sí para la función que cumple como medio de transporte (Servicios Complementarios).*op. cit.*, p. 293.

<sup>97</sup> En México se creó por acuerdo del Ejecutivo, el órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, denominado Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), publicado en el Diario Oficial del 8 de octubre de 1978, para proporcionar (Art. 2º, fracción I a VII), los servicios para la navegación aérea, de control de tránsito aéreo, meteorología aeronáutica, sistemas de ayuda a la navegación aérea, telecomunicaciones aeronáuticas, servicios del despacho y control de vuelos, principalmente. *Vid* Ugarte Romano, *op. cit.*, pp. 296 - 298.

Cualquier elemento, al que atribuyamos una utilización o un fin, lo dotemos de un sistema organizado y de unos servicios e instalaciones reglamentados, interrelacionados entre sí, determinantes de su capacidad, podrá ser considerado como infraestructura. Ello explicaría el por qué la infraestructura aeronáutica es algo continuamente mutante y creciente, en función de los descubrimientos técnicos y las necesidades que estos conllevan.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Para RODRÍGUEZ JURADO, “*La denominación de infraestructura, como lo señala la etimología de la palabra, es privativa de la actividad aeronáutica y también tiene características particulares su organización, su caracterización específica y su régimen jurídico, aún cuando otros medios de transporte deban servirse también de medios auxiliares parecidos.*”

*Su organización es simple en sus lineamientos generales, y para entrar en su estudio es conveniente distinguir cuatro grupos de instalaciones que comprende la infraestructura: 1) los aeródromos; 2) los servicios auxiliares de seguridad y protección al vuelo; 3) los servicios de control; y 4) los servicios de asistencia técnica y mecánica.*

*Aunque pareciera que al hablar de estos cuatro aspectos de la infraestructura estamos entrando en cuestiones de orden técnico sin relación o relevancia jurídica, ello no es así, puesto que el derecho nace de la naturaleza misma de las cosas, y por ello, para conocer los fundamentos del derecho, desde sus causas, es necesario conocer la naturaleza de las cosas a que responde.”, op. cit., p. 116.*

## CAPÍTULO II.- EL ESPACIO AÉREO.- SU TRASCENDENCIA EN EL ENTORNO DE LA INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA Y EN EL MERCADO DEL TRANSPORTE AÉREO.

### 7.- Concepto.

Generalmente, el espacio aéreo, en el campo de la navegación se ha estudiado desde la perspectiva de su utilización y aprovechamiento, pasándose de la observación de los astros en la antigüedad, a las instalaciones en tierra para ayudar a la navegación, y actualmente a la ubicación en el espacio ulterior de esas ayudas.

En el ámbito doctrinal, nos encontramos con diversas definiciones y conceptos; para Le Goff,<sup>99</sup> el espacio aéreo sería “*la porción de la atmósfera comprendida entre el suelo y una altura a determinar, donde la vida es posible para los hombres.*” La cuestión no es pacífica; respecto de la anterior definición, Pasini Costadoat<sup>100</sup> comentaba que “*De repetir sin meditar –respetuosos del criterio de autoridad de viejos y eminentes autores- las definiciones como verdades incontestables, nos encontraríamos con que, conforme a esta definición, que adolece, además, del defecto de hablar del suelo y no de superficie, con lo cual deja fuera de la misma al espacio sobreestante al territorio acuático, el “espacio aéreo” sería el volumen (zona) determinado por el contenido (aire) en la densidad necesaria a la vida humana.*”

Raitzin,<sup>101</sup> decía que “*el aire es la atmósfera indivisa, y el espacio aéreo la porción delimitada de atmósfera que se encuentra sobre la propiedad subyacente*”.

El radio de acción de la aeronave, se extiende por lo que Couannier<sup>102</sup> denominaba el océano atmosférico que rodea la tierra, y en el aire está el punto de apoyo indispensable para la navegación aérea. Por eso, coherentemente, este autor exponía que al estudiar las cuestiones de derecho relativas al espacio aéreo, se refería a la porción espacio utilizable para la navegación aérea; ámbito éste que la técnica ha ido paulatinamente ampliando, al resultar cada vez mayor la zona de espacio utilizable.

---

<sup>99</sup> LE GOFF, Marcel, *Traité théorique et pratique de droit aérien*, Ed. Librairie Dalloz, Paris, 1939, p. 6. .

<sup>100</sup> PASINI COSTADOAT, Carlos Alberto, *El Espacio Aéreo – (Dominium Coeli)*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1955, p. 27.

<sup>101</sup> RAITZIN, Máximo C., *El derecho de la aeronavegación*, Ed. Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1945, pp. 17 a 19.

<sup>102</sup> HENRY- COÜANNIER, André, *Elementos Creadores del derecho aéreo*, Ed. Reus, Madrid, 1929, p. 101.

En ese sentido, Álvaro Bauzá<sup>103</sup>, respecto de los problemas relacionados con el uso del espacio aéreo, afirmaba que pueden dividirse en dos grandes categorías:

*“a) aquellos que caen principalmente dentro de la órbita del derecho aeronáutico, tales como los relacionados con el personal de vuelo, el régimen de la circulación aérea, la infraestructura, etc.,*

*b) los que han sido ya planteados en otras ramas del derecho formando parte de instituciones jurídicas arraigadas, como los relacionados con la condición jurídica del espacio aéreo, la extensión de los derechos del propietario del suelo sobre el espacio aéreo, las limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la aeronavegación, etc..”*

A medida que la vida en sociedad se desarrolla, puede observarse como los caracteres absolutos de los derechos primitivos se atenúan, lo cual trae o posibilita la introducción de modificaciones que los suavizan; tal parece ha sucedido respecto de los derechos de propiedad y soberanía.

En el campo jurídico, el concepto de espacio es más amplio que la mera proyección vertical del Estado (esto es, su espacio aéreo o suprayacente), implica además los otros ámbitos de su extensión tridimensional: la superficie (tierra firme y zonas marítimas) y el subsuelo correspondiente. Dentro de este espacio coexisten, jurídicamente, dos órdenes normativos bien diferenciados: el derecho interno, privativo de cada Estado, y el derecho internacional, que regula las relaciones de los Estados entre ellos, así como las zonas más allá de las jurisdicciones propias de cada uno (alta mar, zonas polares y espacio ultraterrestre) . Esta diferenciación dio lugar a la denominada teoría de los espacios internacionales, según la cual, los límites de los espacios nacionales señalan a su vez, los límites de los espacios internacionales.<sup>104</sup>

## **8.- Los principios de propiedad y soberanía. Su especial consideración en el ámbito del espacio aéreo. El aeropuerto y su espacio aéreo de influencia.**

Los derechos de propiedad y soberanía resultan de comprensión muy fácil cuando recaen sobre bienes. Pero es más complicado cuando recaen como es el caso, no ya sobre el aire, que es cosa común, sino en el espacio donde está la cosa contenida.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> BAUZÁ ARAUJO, Alvaro, *Tratado de derecho aeronáutico*, Tomo I, *El Espacio Aéreo*, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1976, p. 117.

<sup>104</sup> Desde el punto de vista jurídico, el concepto de espacio comprende una idea esencial: es el ámbito donde se aplica el orden normativo. Este ámbito o extensión está, a su vez, vinculado a la idea de Estado, unidad política que ejerce actualmente la máxima expresión jurídica. *Vid* MARCHAN, Jaime, *Derecho internacional del espacio. Teoría política*, Ed. Civitas, Madrid, 2000, p. 50.

<sup>105</sup> Ver HENRY- COÜANNIER, André, *Op. Cit.*, p. 103.



La teoría más antigua afirma en los ribereños, por el solo hecho de serlo, un derecho de propiedad absoluto sobre la parte del espacio existente sobre su territorio (*qui dominus est soli, dominus est coeli et inferorum*)<sup>106</sup>. Axioma de los glosadores medievales recogido en el art. 552 del código civil napoleónico, y en la mayoría de códigos inspirados en éste).

Un primer paso de atenuación de los derechos citados lo constituye el hecho de que en el decurso del tiempo tomó cuerpo el convencimiento general de que los propietarios territoriales deben ceder ante el interés general, representado en el espacio por la aviación. Lógicamente, la regulación de la actividad aeronáutica, había marcado ya las limitaciones que por causa de la obligada seguridad operativa, se convertían en verdaderas servidumbres.

En tales circunstancias, era indispensable la intervención del legislador (del poder legislativo), a fin de regularizar la situación y evitar o eliminar las posibles colisiones con otras normas, conciliando los intereses de la navegación aérea con los particulares de los propietarios territoriales. La conclusión fue la lógica: el libre paso de las aeronaves por el espacio aéreo del Estado (el Estado propio).

Otras dificultades presentaba el concepto de soberanía de los Estados. De inicio, eran dos polos contradictorios, el de la libertad del espacio, y el de la soberanía del espacio aéreo. Cuando las Asociaciones Jurídicas espaciales se encontraron ante la abundancia de tesis contradictorias, trataron de definir su actitud relativa al problema de la naturaleza jurídica del espacio aéreo. En su sesión de Madrid, de abril de 1911, el Instituto de Derecho Internacional aprobó la siguiente ponencia: “*La circulación aérea internacional es libre, salvo el derecho del Estado sobre cuyo territorio se vuela, a adoptar ciertas medidas, conforme a lo que requiera su propia seguridad y la de las personas y bienes de sus habitantes. Las altas partes contratantes reconocen que cada Potencia tiene la soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico existente sobre su territorio.*”<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Tal es en principio, como cita HENRY COÛANNIER, (*Op. cit.*, p. 105), la doctrina del Derecho romano, transmitida por los glosadores. Sobre el origen de esta fórmula, el mismo autor nos remite a Guibé en su *Essai sur la navigation aérienne en droit interne et en droit international*, GUIBE, Henri, Thèse, Caen, 1911, Ed. Marchal & Godde, París, 1912, p. 35.

<sup>107</sup> “*Varios tratadistas entienden que el concepto de soberanía es una noción de valor relativo. Prefieren designar con el nombre de soberanía, no a la potestad estatal, sino a una cualidad de ésta. Parten de la base –que afecta no sólo a la terminología jurídica, sino al fondo del problema– de que la soberanía no es esencial al Estado. Kelsen, por ejemplo, pone en tela de juicio la validez absoluta de la soberanía. Mantiene que el concepto de soberanía estatal es incompatible con el de la comunidad internacional jurídicamente organizada, por no ser posible la coexistencia de dos órdenes jurídico-normativos. La preeminencia del derecho internacional, como orden jurídico universal, excluiría ipso iure los órdenes*

Para Bauzá,<sup>108</sup> la distinción entre propiedad y soberanía no ofrece dificultades: “La propiedad, concepto de derecho privado, se refiere únicamente a los derechos y relaciones entre las personas privadas, consideradas como sujetos de derecho. Implica la facultad de usar, disfrutar y disponer de una cosa, de acuerdo con las condiciones y limitaciones establecidas por las normas legales. La Soberanía, en cambio, implica una facultad o un conjunto de poderes de un Estado sobre los individuos que lo ocupan, así como sobre el ámbito sometido a su potestad.”

La originaria redacción de la Ley española sobre Navegación aérea, en su artículo 4º establecía que: “Los dueños de bienes subyacentes soportarán la navegación aérea con derecho a ser resarcidos por los daños y perjuicios que ésta les cause.” Este exegético contenido, susceptible de lata interpretación, ha sido objeto de nueva redacción a través de la Ley 5/2010<sup>109</sup>, de 17 de marzo, constando el citado artículo 4º

---

*jurídicos internos que se aplican exclusivamente al territorio espacial de cada Estado. La supremacía del orden jurídico espacial conduciría no sólo a la negación de la soberanía de los otros Estados, sino también a la del propio derecho internacional, cuya función consiste, precisamente, en equiparar la calidad jurídica de los Estados de la comunidad mundial. Los Estados –concluye Kelsen- solo pueden ser considerados como iguales si no se les presupone como soberanos”.*, MARCHÁN, Jaime, *op. cit.*, p. 53. HELLER afirma que la soberanía no sólo no se opone a la existencia del espacio u orden jurídico internacional sino que es presupuesto necesario del derecho internacional. Si el derecho internacional existe –dice- es porque coexisten al menos dos unidades territoriales soberanas, de suerte que un derecho internacional que no tome como base de partida esa pluralidad jurídica está inexorablemente condenado al fracaso., ( HÉLLER, Herman, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 1965, p. 225).

<sup>108</sup> BAUZÁ ARAUJO, Álvaro, *Op. Cit.*, Tomo I, p. 119.

<sup>109</sup> Ley núm. 5/2010 de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley 48/60, de 21 de julio, de Navegación Aérea (B.O.E. de 18 de marzo de 2010. En su preámbulo, se razona: “En el entorno de los aeropuertos competencia del Estado se está produciendo una situación de inseguridad jurídica que perjudica tanto a los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes, afectados por la navegación aérea, como a la adecuada prestación de los servicios ligados a dichas infraestructuras.

*Esta situación se ha agravado hasta poner en riesgo la efectividad de los derechos de quienes residen en las poblaciones próximas a los aeropuertos, por lo que resulta inaplazable implantar las medidas correctoras necesarias para asegurar que el impacto acústico y aeronáutico de dichas infraestructuras cumple con las directivas comunitarias y la normativa estatal.*

*Por otra parte, los aeropuertos de interés general son vitales para la economía nacional y, especialmente, en el actual contexto de crisis económica, resulta imprescindible establecer un marco jurídico claro que permita a sus usuarios conocer con certeza la capacidad operativa actual de tales infraestructuras y la que puede esperarse de las mismas.*

*En este contexto, resulta urgente e inaplazable adecuar la Ley de Navegación Aérea a la más reciente normativa internacional y comunitaria reguladora de los conflictos de intereses que se producen en los entornos aeroportuarios. Con ello se implantan las medidas protectoras necesarias para salvaguardar los derechos de los afectados por el impacto acústico de los aeropuertos de competencia estatal, así como garantizar que estas infraestructuras puedan seguir siendo un elemento clave para el desarrollo de la economía nacional y para el empleo.*

*Esta reforma de la Ley de Navegación Aérea procura garantizar el justo equilibrio entre los intereses de la economía nacional y los derechos de los dueños de los bienes subyacentes, todo ello conforme a la reciente Resolución A35/5 de la 35 Asamblea de la Organización Civil Internacional (OACI) y la normativa internacional y comunitaria.*

*A tal fin, se obliga al Estado a garantizar que en las poblaciones circundantes a los aeropuertos se respetan los objetivos de calidad acústica fijados en la normativa estatal, así como a establecer servidumbres acústicas, con las correspondientes medidas correctoras, para el caso en que se superen*

de cuatro apartados; haciendo nosotros referencia a lo contenido tan solo en su primer apartado: “Se reconoce el derecho de los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes a ser resarcidos conforme a los capítulos IX y XIII de la presente ley, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre,<sup>110</sup> los tratados internacionales y el Derecho Comunitario, de los daños y perjuicios que se les ocasionen como consecuencia de su deber de soportar la navegación aérea.”

La infraestructura aeronáutica requiere del espacio aéreo para que su operativa y la obtención de sus objetivos sea viable. En realidad, entiendo que puede afirmarse que el espacio aéreo es una infraestructura, considerada desde su vertiente técnico operativa, con un tratamiento jurídico específico e independiente, dada su propia naturaleza, y que sin perjuicio de lo anterior, intersecciona y forma parte de la infraestructura aeroportuaria, considerado esto desde el ámbito de afectación de esta última.<sup>111</sup>

El espacio aéreo es el medio en el que se realiza la navegación aérea; el aeropuerto es el lugar desde el que despegan las aeronaves y al que arriban, aterrizando, cuando finalizan su operación, requiriendo en ambos casos de recursos humanos, operativos y técnicos, tales como los sistemas de aproximación, aterrizaje y ayudas visuales, etc.<sup>112</sup>

La organización y diseño del espacio aéreo que comprende el aeródromo y sus alrededores, determinará el marco de su utilización y su capacidad operativa; por otra parte los recursos que se requieren y las instalaciones, en su buen funcionamiento,

---

*dichos objetivos. También se obliga a la Autoridad aeronáutica y al gestor aeroportuario a evaluar continuamente el impacto ocasionado por la infraestructura y a adoptar las medidas necesarias para compatibilizar su explotación eficiente con los derechos de los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes.”*

<sup>110</sup> Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (B.O.E. nº 276, de 18 de noviembre de 2003).

<sup>111</sup> La parte del espacio aéreo en el que se desarrollan los vuelos próximos al aeropuerto se denomina espacio aéreo terminal, es éste un término genérico que describe el espacio aéreo que rodea el aeropuerto dentro del cual, se prestan los servicios de tránsito. Dentro de este término se incluyen las Areas de Control Terminal (TMA), las Zonas de Control (CTR) y la Zona de Tránsito de Aeródromo (ATZ). *Vid SÁEZ NIETO, F.J., PEREZ SANZ, L. y GOMEZ COMENDADOR, V.F., La Navegación Aérea y el Aeropuerto*, Ed. Fundación Aena, Madrid, 2002, p. 128.

<sup>112</sup> Es de suma importancia disponer de ayudas radioeléctricas a la navegación que, situadas de forma estratégica, conformen una red sobre la que diseñar las rutas aéreas y los procedimientos de aproximación y aterrizaje. Los más utilizados son el VOR, el DME, el NDB y el ILS.

Tras la parte instrumental de una aproximación ILS, en ocasiones es necesario contar con una ayuda adicional para decidir si se sigue la aproximación o se interrumpe. A tomar esta decisión contribuye tener o no a la vista el sistema de iluminación para la aproximación de la pista en la que se pretende aterrizar. Dos de los sistemas con que se cuenta son el VASIS y el PAPI, que consisten en unas luces que indican al piloto, mediante un código de colores establecido, si sigue o no la trayectoria correcta. *Vid ONTIVEROS, Jorge, Descubrir el control aéreo*, Centro de Documentación y Publicaciones de Aena, Madrid, 2001, pp. 71 y 72.

afectarán a las zonas adyacentes, con mayor incidencia si se trata de núcleos urbanos, zonas industriales o reservas naturales.

### **8.1.- El espacio aéreo y el entorno aeroportuario. Las servidumbres acústicas.**

De lo expuesto es fácil colegir la relación-conexión existente entre el aeropuerto y el espacio aéreo, que se trasluce en su normativa, en la actividad de la circulación aérea y en su carácter de servicio esencial, que por mor de la seguridad y el orden en el transporte aéreo y de la navegación aérea en general, impone por encima de los derechos de los propietarios de los terrenos subyacentes, unas servidumbres y la obligación de soportar los daños y perjuicios que se les irroguen. Así, en el citado apartado primero del artículo 4 de la L.N.A., como se ha reseñado, se indica que: “*serán resarcidos conforme a los capítulos IX y XIII de dicho texto legal*”. El capítulo IX, hace referencia a las servidumbres aeronáuticas,<sup>113</sup> mientras que su capítulo XIII, trata de la responsabilidad en caso de accidente, haciendo incidencia en la figura del transportista.

Item más, en el repetido apartado primero del artículo 4 de L.N.A., se añade un nuevo supuesto al incluir la obligación resarcitoria conforme a lo previsto en la Ley 37/2003 de 17 de noviembre<sup>114</sup>, en la cual se introduce el concepto de área acústica, diferenciándola, en lo que aquí interesa de las zonas de servidumbre acústica,<sup>115</sup> que se

---

<sup>113</sup> L.N.A., Art. 54: “Los daños y perjuicios que se causen en los bienes afectados por las servidumbres a que se refieren los artículos cincuenta y uno y cincuenta y tres serán indemnizables si a ello hubiera lugar, aplicando las disposiciones sobre expropiación forzosa”.

<sup>114</sup> La exposición de motivos de la Ley 37/2003, en su apartado II, explica: “En línea con este principio, los trabajos de la Unión Europea han conducido a la adopción de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (la “Directiva sobre Ruido Ambiental”)..... Diariamente inciden sobre el ambiente múltiples focos de emisiones sonoras, con lo que se aprecia la necesidad de considerar el ruido ambiental como producto de múltiples emisiones que contribuyen a generar niveles de contaminación acústica poco recomendables desde el punto de vista sanitario, del bienestar y de la productividad. La Directiva sobre Ruido Ambiental define dicho ruido ambiental como “el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo I de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación”.... “La trasposición de esta Directiva ofrece una oportunidad idónea para dotar de mayor estructura y orden al panorama normativo español sobre el ruido, elaborando una ley que contenga los cimientos en que asentar el acervo normativo en materia de ruido que ya venía siendo generado anteriormente por las comunidades autónomas y entes locales.”

<sup>115</sup> En el apartado V de la Exposición de motivos de la Ley 37/2003 se expresa: “En relación con las áreas acústicas, interesa mencionar dos supuestos especiales que son, de una parte, las reservas de sonidos de origen natural, y, de otra parte, las zonas de servidumbre acústica. La peculiaridad que ambas comparten es que no tienen consideración de áreas acústicas, debido a que en ningún caso se establecerá para ellas objetivos de calidad acústica. En consecuencia, ambos tipos de espacios se excluirán del ámbito de las áreas acústicas en que se divida el territorio.”

definen, en su Exposición de Motivos, como “*los sectores del territorio situados en el entorno de las infraestructuras del transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente*”.<sup>116</sup>

La servidumbre acústica tiene carácter legal, tal y como se desprende de la Disposición Adicional Única de la L.N.A., en su redacción dada por Ley 55/99 de 29 de octubre, y de la Disposición Adicional tercera de la Ley 37/2003.<sup>117</sup>

Como hemos venido diciendo, las servidumbres constituyen limitaciones al derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, a lo cual se añade, en este caso, su sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas y del medio natural, además, por supuesto, de la seguridad en la navegación aérea.<sup>118</sup>

Por ello entiendo que estamos ante una servidumbre que trasciende en su ámbito al hecho de la circulación aérea, de tal forma que las limitaciones que impone, si bien es cierto que están en función del uso del suelo, atiende a valores de interés general, tales como la salud y la intimidad personal; es decir, persigue armonizar la competencia

---

<sup>116</sup> Sin perjuicio de esta definición, el art. 3.1. p) del citado Texto legal establece: “*Zonas de servidumbre acústica: sectores del territorio delimitados en los mapas de ruido, en los que las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas y donde se podrán establecer restricciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de emisión establecidos para aquéllos.*”

<sup>117</sup> Ley 37/2003, Disposición adicional tercera. Aeropuertos y equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo: “*En el caso de los aeropuertos y demás equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, las previsiones de esta ley se entienden sin perjuicio de lo dispuesto por su regulación específica y, en especial, por la disposición adicional única de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, en la redacción establecida por el artículo 63.4 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por lo que la competencia para la determinación de las servidumbres legales impuestas por razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, corresponderá a la Administración General del Estado a propuesta, en su caso, de la Administración competente sobre el aeropuerto.*”

*Vid también, en el mismo texto legal, Disposición transitoria tercera, sobre Zonas de servidumbre acústica: “En tanto no se aprueben el mapa acústico o las servidumbres acústicas procedentes de cada una de las infraestructuras de competencia de la Administración General del Estado, se entenderá por zona de servidumbre acústica de las mismas el territorio incluido en el entorno de la infraestructura delimitado por los puntos del territorio, o curva isófona, en los que se midan los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las áreas acústicas correspondientes.”*

La Ley 37/2003, fue desarrollada mediante R.D. 1513/2005 de 16 de diciembre, (B.O.E. nº 301 de 17-12-2005), en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, incorporando en la ley las previsiones básicas de la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002. La repetida Ley 37/2003, fue también desarrollada en el R.D. 1367/2007 de 19 de octubre, (B.O.E. nº 254 de 23-10-2007), en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Así mismo, introducía modificaciones en su Disposición Final primera, en el artículo 3 del R.D. 1513/2005, y sustituyendo en Anexo III del mismo.

<sup>118</sup> Debe recordarse que entre los apartados que deben contener la memoria de los Planes Directores, han de estar los planos de las zonas de servicio, servidumbres aeronáuticas actuales y previsibles, calidad y afección acústica, información urbanística, infraestructuras, fases de la actuación y máximo desarrollo posible; así como también el estudio de la incidencia del aeropuerto y de las infraestructuras aeroportuarias en el ámbito territorial circundante.

exclusiva del Estado sobre el espacio aéreo y los aeropuertos de interés general, sancionada en el artículo 149.1.20 de la C.E., con el mandato constitucional de proteger la salud (Art. 43 C.E.) y el medioambiente (Art. 45 C.E.) que engloban en su alcance la protección sobre la contaminación acústica.<sup>119</sup>

Respecto de esta materia, se debe partir del hecho de que todos tenemos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y por otra parte, la obligación de preservarlo, recayendo sobre los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de vida.<sup>120</sup>

El estudio y debate sobre el ruido de las aeronaves se viene produciendo prácticamente hace cincuenta años, pero debemos recordar que las normas y métodos recomendados referentes al ruido de aeronaves fueron adoptados inicialmente por el Consejo de OACI el 2 de abril de 1971, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 37 del Convenio de Aviación Civil Internacional.<sup>121</sup> Las primeras cuestiones planteadas sobre el ruido producido por las aeronaves, fueron seis, referentes a:

- a. Procedimiento para describir y medir el ruido producido por las aeronaves.
- b. Tolerancia humana al ruido producido por las aeronaves.
- c. Homologación de las aeronaves en cuanto al ruido.

---

<sup>119</sup> El artículo 7 del R.D. 1367/2007 de 19 de octubre, en sus apartados 1º y 2º, dispone: “ 1º.- A los efectos de la aplicación de este real decreto se consideran servidumbres acústicas las destinadas a conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario, con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas, o que puedan implantarse en la zona de afección por el ruido originado en dichas infraestructuras. 2º.- Podrán quedar gravados por servidumbres acústicas los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas.”

<sup>120</sup> “El medio ambiente puede decirse que se configura como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto” , (LLARENA ALVEAR, Begoña, *Legislación medioambiental*, trabajo publicado en *Régimen jurídico de la actividad aeroportuaria*, AA.VV., Ed. Fundación Aena, Madrid, 2009, p. 401).

<sup>121</sup> A cuyo fin se preparó el Anexo 16, que entró en vigor en el año 1972, con la denominación de “Protección al medio Ambiente”. Ello obedece, tal y como consta en el Preámbulo de dicho Anexo 16 (4ª edición, 2005), a que al elaborar los SARPS relativos al control de las emisiones de los motores de aeronaves, se advirtió que todas las disposiciones sobre los aspectos ambientales de la aviación deberían incluirse en un solo documento. En consecuencia se acordó, como parte de la resolución de adopción de la Enmienda 5, que el Anexo pasase a titularse “Protección del medio Ambiente” y que el Volumen I incluyese las disposiciones actuales (tercera edición) del Anexo 16 –Ruido de las aeronaves, modificadas por la Enmienda 5; en tanto que el Volumen II debería contener las disposiciones relativas a las emisiones de los motores de aeronaves.

- d. Criterios para la formulación de procedimientos operacionales para atenuar el ruido de las aeronaves.
- e. Reglamentación de la utilización de los terrenos.
- f. Procedimiento para atenuar el ruido producido por los motores cuando se prueban en tierra.

Posteriormente, en diversos períodos de sesiones de la Asamblea y del Consejo se ha venido tratando el tema del ruido de las aeronaves en las inmediaciones de los aeródromos. En su 33º período de sesiones celebrado en Montreal el 25 de septiembre de 2001, hasta el 5 de octubre del mismo año, la Asamblea en su resolución A33-7, hizo una Declaración refundiendo las políticas y prácticas permanentes de la OACI relativas a la protección del medioambiente con la finalidad de incorporar nuevas políticas y textos de orientación respecto al ruido de las aeronaves y para reflejar un concepto de enfoque equilibrado para la gestión del ruido, elaborado en el transcurso del tiempo.<sup>122</sup>

En España, como es sabido, la normativa reguladora, y en particular la L.N.A., 48/60 de 21 de julio, no contemplaba como servidumbre los aspectos relativos a la contaminación acústica. Fue en la Ley 55/99 de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, ya citada, que se añadió a la L.N.A., la Disposición Adicional Única, incluyendo en el concepto y ámbito de las servidumbres legales, las acústicas.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> En el apéndice C de la Resolución A33-7 de la Asamblea, se define que el enfoque equilibrado para la gestión del ruido consiste en determinar el problema del ruido en el aeropuerto y luego analizar las distintas medidas disponibles para reducirlo considerando cuatro elementos principales, es decir: reducción de la fuente; planificación y gestión de la utilización de los terrenos; procedimientos operacionales de atenuación del ruido y restricciones a las operaciones, con miras a resolver el problema del ruido de la forma más económica. Anexo 16, Volumen I, *Preámbulo*.

En 2004, OACI publica el Doc. 9829, *Orientación sobre el enfoque equilibrado de la gestión del ruido de las aeronaves*, con el propósito de ofrecer a los Estados asesoría e información práctica para la aplicación del enfoque equilibrado aprobado en 2001. En el texto de orientación se describen algunas de las medidas disponibles con respecto a cada elemento, la relación que hay entre ellos y los medios que pueden utilizarse para evaluar y comparar los correspondientes costos y beneficios. Su 2ª edición fue publicada en 2008.

<sup>123</sup> Ley 55/99, Apartado VI de su Exposición de Motivos: “Se reforman diversos preceptos de la Ley de Navegación Aérea de 1960. Se introduce la posibilidad de que las pruebas previas al otorgamiento del certificado de aeronavegabilidad se realicen por entidades colaboradoras, cuando se trate de aeronaves ultraligeras motorizadas o de construcción por aficionados. Se exceptúa de la exigencia de plan de vuelo a ciertos vuelos interiores en los que se sigan reglas de vuelo visual y lo permitan las condiciones de la circulación aérea. Y se permite exceptuar reglamentariamente de la inscripción en el Registro de Aeronaves y de la obtención del certificado de aeronavegabilidad a determinadas aeronaves de usos limitados. Por otra parte, se flexibilizan las normas reguladoras de la disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido, facultando a los aeropuertos para establecer procedimientos específicos de acuerdo con sus peculiaridades, introduciendo nuevas infracciones leves e incorporando previsiones relativas a los aviones de reacción subsónicos derivadas de la transposición de la Directiva 98/20.”

En el año anterior, mediante la Ley 50/98 de 29 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 87, se establecieron procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido, cuyo contenido fue modificado por la Disposición Adicional Tercera de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea,<sup>124</sup> y con el que se viene a determinar la posibilidad de establecer diversas restricciones en las operaciones aeronáuticas y aeroportuarias con el fin de reducir el impacto acústico en el entorno del aeropuerto.

Dentro de este contexto normativo y en el marco de la política común de transportes que la Comunidad Europea había venido desarrollando, en concreto sobre la limitación del uso de aviones de reacción subsónicos civiles a fin de actuar sobre el ruido causado por el tráfico aéreo y cuyas Directivas ya habían sido incorporadas al derecho español<sup>125</sup> por el R.D. 1422/92 de 17 de noviembre y subsiguientemente por el R.D.

---

<sup>124</sup> LEY 50/98, Artículo 87. Procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido. (modificado por la D.A. 3ª de la L.S.A.):

Uno. Mediante circular aeronáutica se fijarán los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido que las aeronaves civiles deberán seguir, en las fases de despegue y ascenso, en las de aproximación y aterrizaje y durante las fases previas y posteriores al vuelo en los aeropuertos.

Lo previsto en tales procedimientos será exigible una vez publicada oficialmente la circular aeronáutica que los apruebe y, además, tras que hayan sido hechos públicos en las publicaciones de información aeronáutica previstas en las normas reguladoras de la circulación aérea.

Dos. Asimismo, en el pilotaje de aeronaves civiles deberán respetarse los procedimientos a que se refiere el apartado anterior.

Tres. Los procedimientos de disciplina de tráfico aéreo en materia de ruido, aprobados específicamente para cada aeropuerto, deberán tener en cuenta los elementos con trascendencia acústica, las características físicas y de configuración del aeropuerto, el equipamiento de las ayudas a la navegación que soporten el guiado de los aviones y las características y limitaciones de los aviones afectados. Mediante dichos procedimientos podrán determinarse:

- a) Las restricciones temporales de utilización del aeropuerto.
- b) Las restricciones a la operación de aeronaves con base en la categoría acústica o niveles de ruido de las mismas.
- c) Las restricciones de uso de las distintas rutas establecidas de aproximación o salida, en función de las características y equipamiento de las aeronaves.
- d) Las restricciones de sobrevuelo o de altitud en zonas de especial sensibilidad acústica.
- e) Las restricciones a la utilización de reversa cuando no resulte justificado por razones de seguridad.
- f) Las restricciones por razón de horario o situación al uso de las unidades auxiliares de potencia.
- g) Las restricciones para la realización de pruebas de motores.
- h) Los niveles máximos de ruido establecidos en puntos de las trayectorias o cercanos al aeropuerto.
- i) Las desviaciones máximas permitidas respecto de las rutas en las que se presten servicios de tránsito aéreo definidas para cada maniobra, incluyendo las alturas a partir de las cuales se podrán permitir desviaciones mayores.
- j) Los métodos de abatimiento del ruido que requieran una combinación de medidas que afecten a las actuaciones del avión, como el uso de dispositivos hipersustentadores de borde de salida (flaps), potencias reducidas, pendientes de ascenso y otras, tendentes a disminuir el ruido, dentro de los límites que permitan los manuales de vuelo de las aeronaves afectadas.

Cuatro. En todo caso deberán respetarse las limitaciones establecidas por las disposiciones vigentes sobre el uso de aviones de reacción subsónicos.

<sup>125</sup> Se hace referencia a las Directivas 80/51/CEE, 83/206/CEE, 89/629/CEE, 92/14/CEE y 98/20/CE.



325/95, de 3 de marzo y R.D. 1908/99 de 17 de diciembre<sup>126</sup>, en ese contexto, digo, se adopta una nueva Directiva el 23 de marzo de 2002<sup>127</sup> sobre el establecimiento de normas y procedimientos relativos a restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios, en la que, apoyándose en la Resolución A-31/7 de la 33ª Asamblea de OACI, determina que se requieren, entre otras medidas, normas técnicas más estrictas en relación a los niveles de ruido permitidos a las aeronaves, e incluso poner fuera de servicio a las más ruidosas.

En la línea de la Directiva citada, y en ejecución del Capítulo IV de la LNA, y en particular desarrollando el artículo 87 de la Ley 50/98, en su texto modificado por la LSA., se promulgó el R.D. 1257/03 de 3 de octubre<sup>128</sup> que incide en la obtención de unos objetivos que podríamos resumirlos en dos:<sup>129</sup> a) Establecimiento de normas facilitadoras de la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos que limiten o reduzcan el número de personas afectadas por los efectos dañinos del ruido de los aviones, y b) Fomentar el desarrollo de la capacidad aeroportuaria de forma sostenible desde el punto de vista medioambiental.

Es obvio que el agente principal causante del ruido es la aeronave. En ese sentido, el punto e) del artículo 3 del repetido R.D. 1257/03, explica que las restricciones operativas son medidas relacionadas con el ruido que limitan o reducen el acceso de aviones de reacción subsónicos civiles a un aeropuerto. Puede tratarse de restricciones operativas destinadas a prohibir la explotación de aeronaves marginalmente conformes en aeropuertos específicos, así como a las restricciones operativas parciales que restrinjan la explotación de aviones a reacción subsónicos civiles en función del período temporal que se considere.<sup>130</sup>

---

<sup>126</sup> El R.D. 1908/99, modifica parcialmente el R.D. 1422/92 sobre limitación del uso de aviones de reacción subsónicos civiles.

<sup>127</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2002/30/CE de 26 de marzo de 2002.

<sup>128</sup> B.O.E. nº 238 de 4 de octubre de 2003.

<sup>129</sup> El Artículo 2 del R.D. 1527/2003, señala: “Esta regulación tiene los siguientes objetivos:

a) Establecer normas con vistas a facilitar la introducción de restricciones operativas en los aeropuertos, a fin de limitar o reducir el número de personas que padecen los efectos dañinos del ruido de los aviones.

b) Crear un marco que satisfaga los requisitos del mercado interior.

c) Fomentar un desarrollo de la capacidad aeroportuaria que sea sostenible desde el punto de vista medioambiental.

d) Facilitar el logro de objetivos definidos de reducción del ruido en los diferentes aeropuertos.

e) Permitir una posibilidad de elección entre las medidas disponibles con el fin de lograr el máximo beneficio medioambiental con el mínimo coste posible.”

<sup>130</sup> De acuerdo con el punto d) del art. 3 del R.D. 1257/03, se entiende por aeronaves marginalmente conformes: “aviones de reacción subsónicos civiles que cumplen los valores límite de certificación del volumen 1, segunda parte, capítulo 3, anexo 16, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional por un margen acumulado no superior a 5 EPNdB (nivel efectivo de ruido percibido en decibelios), donde el margen acumulado es la cifra expresada en EPNdB obtenida sumando los diferentes márgenes (es decir,

De los objetivos de la normativa, cuya bondad no es discutible en cuanto al fin perseguido, surgen algunas preguntas a plantearse, como es por ejemplo la relativa a si la aplicación de la normativa, se limitará en todo caso a las aeronaves cuyas características no se ajusten a lo reglamentado, o sí también afectará la medida restrictiva, en la práctica, en una interpretación lata de la norma, al número de vuelos que puedan admitirse y a su frecuencia; es decir, al incremento del tráfico aéreo. Si atendemos al número de personas afectadas o que puedan resultarlo, dados los procedimientos de aproximación, aterrizaje y despegue que se establezcan en cada aeropuerto, hemos de pensar que serán siempre las mismas, siempre y cuando no crezca demográficamente la población o ciudad ubicada en el entorno del aeropuerto. Cuestión que nos aboca a una segunda pregunta en relación a si es viable, en sentido estricto, ampliar un aeropuerto o aumentar su capacidad operativa, sin incidir en el riesgo de producir una mayor molestia acústica.<sup>131</sup>

Debemos tener en cuenta que cada aeropuerto es objeto de estudio y de adopción de medidas restrictivas, en función de su ubicación y características, siendo en general la Dirección General de Aviación Civil la que introduce las restricciones operativas siguiendo el principio del enfoque equilibrado.<sup>132</sup>

Atado a lo anterior, el iterado R.D. 1257/03 exige en su artículo 9 la necesidad de que, previamente a introducir las restricciones operativas, además de recabar los estudios e informes preceptivos, se realicen consultas a las partes interesadas a fin de garantizar la proporcionalidad y la legalidad de la medida, así como la transparencia del procedimiento de adopción.<sup>133</sup>

---

*las diferencias entre el nivel certificado de ruido y el nivel de ruido máximo permitido) en cada uno de los tres puntos de medición del ruido de referencia, tal y como se definen en el volumen 1, segunda parte, capítulo 3, anexo 16, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional.”*

<sup>131</sup> Las huellas de ruido están asociadas al esquema de utilización operacional de las pistas, salidas y llegadas normalizadas por instrumentos.

<sup>132</sup> Punto g) del art. 3 del R.D. 1257/03: “*Enfoque equilibrado: el enfoque con arreglo al cual se examinarán las posibles medidas disponibles para hacer frente al problema del ruido en un aeropuerto, atendiendo en particular a las repercusiones previsibles de una reducción de la contaminación acústica generada por las propias aeronaves, a las de la ordenación y la gestión del suelo, a las de los procedimientos de explotación que permitan reducir los niveles de ruido y a las de las restricciones operativas.”*

<sup>133</sup> El apartado 2 del art. 9 de este R.D. 1257/03, añade: “*En todo caso, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución que introduzca cualquier nueva restricción operativa, se dará audiencia al responsable de la gestión del aeropuerto y a las compañías aéreas que vengán operando en el aeropuerto afectado, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que las agrupen o representen y cuyos fines guarden directa relación con la medida que se pretenda adoptar, en la forma establecida en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

A los efectos del Real Decreto que venimos comentando, tendrán el carácter de partes interesadas, las personas físicas y jurídicas afectadas, o que puedan verse afectadas, por la introducción de medidas de reducción de ruido, incluidas restricciones operativas, o que tengan un interés legítimo en la aplicación de dichas medidas.

Cualquier restricción operativa que se apruebe, requiere publicidad previa en el Boletín Oficial del Estado, incluyendo una justificación de la medida y de los elementos pertinentes del enfoque equilibrado que se han tenido en cuenta, y también en el A.I.P., aunque en este caso tan solo indicando las restricciones.

Contra las resoluciones del Director General de Aviación civil, reguladas en el iterado Real Decreto, los interesados podrán interponer recurso de alzada.<sup>134</sup>

En el decurso del tiempo, el desarrollo normativo en el tema que se trata, ha ido evolucionando con una tendencia clara hacia una mayor exigencia y acentuación en su carácter restrictivo; de hecho, el medioambiente se ha erigido como un factor primordial y prominente condicionando la navegación aérea; item más, toda vez que el marco legislativo da cabida a mayor número de personas interesadas o afectadas por el impacto sonoro, se ha producido una conflictividad, que en algún caso, confundiendo el ruido dañino, con el ruido puntualmente molesto, ha generado nuevas exigencias que han terminado dirimiéndose en sede Jurisdiccional y en las que vecinos, instituciones y alguna administración local, amparándose en la normativa citada en los precedentes, han planteado distintas quejas y reclamaciones con diferentes causas de pedir, pero con un solo objetivo: Impugnar las decisiones sobre la configuración operativa del aeropuerto, relativa a los procedimientos de aproximación, aterrizaje y despegue de las aeronaves; evitar, en su caso, la ampliación y/o puesta en marcha de las pistas del aeropuerto; y de forma especial, limitar o reducir los sobrevuelos durante el día y eliminarlos durante la noche, en el entorno del aeropuerto.

A efectos de lo anterior, conviene citar la Sentencia de la Sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de fecha 27 de abril de 2004,<sup>135</sup> dictada en Recurso de Casación interpuesto por un Ayuntamiento contra la Sentencia del T.S.J. de Cataluña de fecha 21 de octubre de 1999, en materia de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la persona, al amparo de la Ley 62/1978.

---

<sup>134</sup> Art. 12 del R.D. 1257/03.

<sup>135</sup> Recurso Casación nº 8362/1999, Roj: 2769/2004, Id Cendoj: 28079130072004100163.

La Sentencia de Instancia vino a desestimar el Recurso contencioso administrativo del Ayuntamiento....interpuesto contra la actuación material de las Autoridades competentes, permitiendo el aterrizaje o despegue de aeronaves que, con sus emisiones sonoras ponen en serio peligro la integridad física de las personas que habitan en el barrio de..., y que en definitiva inciden en la intimidad personal y familiar. Así mismo, se solicitaba por la actora la adopción de medidas paliativas, con fundamento en un supuesto incumplimiento de lo previsto en el R.D. 1422/92.<sup>136</sup>

El Tribunal Supremo declaró no haber lugar al recurso de casación interpuesto, manteniéndose íntegramente la Sentencia dictada por el TSJ de Cataluña. Empero, de todo lo actuado se hace patente la problemática emergente respecto de las infraestructuras, en este caso aeroportuarias, preexistentes, es decir, aquéllas que llevan en su asentamiento muchos años, en relación con la normativa medioambiental, especialmente en el tema de ruidos.

En la meritada Sentencia del Alto Tribunal, en su Fundamento de Derecho quinto, se hace referencia, recogiendo lo dicho en la de Instancia, a la evolución del aeropuerto de..., así como a la memoria sobre servidumbres aéreas de dicho aeropuerto, del antiguo Ministerio del Aire de 16 de octubre de 1958, que fijaba un límite de afluencia en cuanto a la imposición de servidumbres que afectaba a la población de ....., entre otros términos municipales bajo la vigencia de la Ley de Aeropuertos de 17 de julio de 1945, sustituida después por la LNA, la normativa sobre servidumbres que desarrolla el artículo 51 de esta última, habiendo luego un sistema general aeroportuario al que ya hacían mención las normas urbanísticas de 1976 en su artículo 186, dada la preexistencia del aeropuerto de..., respecto a la confección de aquellas normas, que en los artículos siguientes regulaban las condiciones de edificación y uso, seguridad aeroportuaria y suelo urbanizable fuera del aeropuerto. Siguiendo este proceso expositivo, el Alto Tribunal va desgranando cronológicamente la evolución legislativa hasta el momento de la Resolución, haciendo especial referencia al hecho, (teniendo en cuenta el año en que se dicta aquélla), de lo dispuesto en el R.D. 2591/98, que en su artículo 6 recoge que la gestión del aeropuerto se llevará cabo con el criterio de minorar progresivamente el

---

<sup>136</sup> En concreto el ayuntamiento solicitaba que se declarara: a)-La vulneración de los derechos fundamentales a la integridad física (Art. 15 C.E.), a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (Art. 17 y 18 C.E.) y a la libre elección de residencia (Art. 19 C.E.); que se ordenara al Gestor aeroportuario y a la D.G.A.C., cada cual en el marco de sus competencias, la prohibición de que las aeronaves con origen o destino al aeropuerto de...sobrevuelen el barrio de ....., generando una contaminación acústica igual o superior a 65 decibelios (A) en horario nocturno; y b)- El obligado cumplimiento por los demandados de las disposiciones contenidas en el R.D. 1422/92 en cuanto a la utilización del Aeropuerto de....., por las distintas aeronaves subsónicas civiles.

impacto de los ruidos producidos por el despegue y aterrizaje de las aeronaves, considerando un sistema de monitorización de ruidos y sendas de vuelo que según expresión literal de la Sentencia “es de presumir” sea el determinante de las actuaciones derivadas de lo contenido en la Ley 50/98. Del mismo modo, destaca la inexistencia de una política de aislamiento acústico y la ausencia en las Leyes de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de mención expresa del ruido, pero precisando al mismo tiempo que constituye directriz general en el planeamiento urbanístico<sup>137</sup> la ubicación de los aeropuertos en zonas dispuestas al efecto, que garantice que los asentamientos urbanos más próximos no queden situados en el interior del área definida por la línea de ruido correspondiente a 40 NBE.

Ante lo expuesto, en la perspectiva del tiempo transcurrido, la pregunta es ¿cómo pudo llegarse a esa situación?. Con carácter general, más allá de la falta de regulación legal expresa, de la coordinación entre las Administraciones competentes y la falta de previsión, lo que se produjo en concreto es un acercamiento de las poblaciones hacia las infraestructuras aeroportuarias. Como dice el mismo Fundamento Jurídico cinco de la Sentencia, *“de lo actuado no se ha constatado medida alguna de la Corporación actora para frenar el crecimiento urbanístico de la zona de tráfico aéreo en las que resta suelo pendiente de urbanización”*, añadiendo más adelante *“...así como que faltan programas de aislamiento acústico de viviendas y la exigencia rigurosa de la Corporación municipal al conceder licencias de construcción del cumplimiento de las normas básicas de la edificación”*.

En la Sentencia comentada, se desestima el recurso, en base principalmente a dos cuestiones, a) Que no se da en el supuesto enjuiciado vulneración de los artículos de la Constitución que protegen la integridad física y la intimidad personal domiciliaria, y b) no haber quedado probada la intensidad del ruido por lo que: *“No cabe concluir en la existencia de un determinado número de decibelios ni su incidencia real en las personas, de que los elementos de prueba no ostentan un carácter incontrovertible en cuanto al exacto nivel sonoro, de que no existen elementos suficientes que conduzcan a entender una lesión en la integridad física o psíquica de las personas, de la existencia anterior del aeropuerto con relación al barrio...”*<sup>138</sup>

Puede colegirse que el Alto Tribunal, se ciñe a la legalidad vigente en el momento en que se plantea la acción jurisdiccional, y sin perjuicio de su razonamiento

---

<sup>137</sup> Cita la Sentencia el art. 6,1 del R.D. 1909/81 de 24 de julio.

<sup>138</sup> Vid Fundamento Jurídico Décimo de la Sentencia de 27 de abril de 2004, citada.

lógico jurídico en cuanto al fondo, desestima el recurso, atendiendo por otra parte, en cuanto a la evitabilidad del ruido, a que ésta se producirá como consecuencia de las medidas previstas, que no son aplicables en ese momento.<sup>139</sup>

En este punto, la cuestión se constriñe, en cuanto a los aeropuertos, a aquellos preexistentes y a los proyectos de nueva construcción. En este contexto, y con carácter general, el Gobierno determinó fijar para cada una de las áreas acústicas, unos objetivos de calidad acústica referidos a situaciones existentes o nuevas, así como unos valores límite de emisión respecto de los diferentes emisores acústicos y los valores límites de inmisión resultantes de la interacción de todos los emisores.

En cuanto a los aeropuertos, en fecha 21 de marzo de 2005, el Ministerio de Fomento aprobó una Orden<sup>140</sup> por la que se regula la revisión de las huellas de ruido de los aeropuertos de interés general en base a la complejidad y variabilidad de los factores que determinan la configuración en cada momento de las huellas de ruido que imponen la necesidad de su revisión, aún cuando no se hayan producido variaciones que obliguen a modificar las determinaciones y previsiones del plan director correspondiente. La incidencias de las huellas de ruido en el planeamiento territorial del entorno aeroportuario tiene como consecuencia que la entidades locales afectadas demanden que la adecuación de su configuración se realice con la mayor agilidad y eficacia, lo cual determina la necesidad de su constante actualización.<sup>141</sup>

Con la aplicación de la Orden Ministerial citada, se persigue hacer viable la reducción del ruido en un corto período de tiempo, modificando algunos procedimientos

---

<sup>139</sup> Ibidem. Fundamento Jurídico Décimo-segundo: “*Nadie niega ahora -la Sentencia de esta Sala de 10 de abril de 2003 y del Tribunal Constitucional 119/2001 de 24 de mayo- que el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno y puede ser una fuente de permanente perturbación en la calidad de vida, que puede atentar o pone en peligro la salud de las personas y la inviolabilidad del domicilio, pero siempre que los ruidos sean evitables e insoportables, calificativos que aquí no concurren, pues la evitabilidad puede producirse a tenor de las medidas previstas, pero aquí no aplicables ahora, y la insoportabilidad como tal, no consta en la Sentencia recurrida.*”

<sup>140</sup> FOM/926/2005, de 21 de marzo, B.O.E. nº 88 de 13 de abril de 2005.

<sup>141</sup> Ibidem. Art. 1, sobre procedencia de la revisión, expone: “*El Secretario General de Transportes, a propuesta de la entidad pública empresarial Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea y previo informe de la Dirección General de Aviación Civil, resolverá sobre la necesidad de modificar el correspondiente plan director de un aeropuerto de interés general o de revisar las huellas de ruido, conforme el procedimiento establecido en el artículo segundo, cuando se produzcan modificaciones relevantes, sostenidas y acreditadas en alguno de los factores determinantes de dichas huellas y, en particular, cuando se dé alguno de los siguientes supuestos: a) Cambios en los criterios aplicables para la elaboración de la huella de ruido como consecuencia de la entrada en vigor de nuevas normas reguladoras en materia de ruido o de Declaraciones de Impacto Ambiental. b) Cambio significativo en la composición de la flota usuaria del aeropuerto por exigencias de normas legales o reglamentarias, o en virtud de resoluciones administrativas, o por la propia evolución tecnológica. c) Modificaciones en alguno de los procedimientos de entrada o salida del aeropuerto que impliquen cambios de dirección en cualquier parte de la trayectoria, que diste menos de veinte kilómetros del extremo de pista correspondiente.*”

de las operaciones de vuelo, tanto en tierra como durante el despegue y aterrizaje de los aviones, disminuyendo así el número de personas expuestas al ruido en zonas específicas alrededor de los aeropuertos. En esa línea, la Entidad Pública empresarial Aena, efectuará las consultas previas convenientes a los diversos estamentos, entre los que se incluirán en todo caso a las Administraciones Públicas afectadas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, para garantizar la corrección técnica y la legalidad de la revisión de las huellas de ruido, que deberán ser aprobadas por el Secretario General de Transportes.<sup>142</sup>

En fecha 19 de octubre de 2007, se promulga el Real Decreto 1367/07<sup>143</sup>, por el que se completa el desarrollo de la Ley del ruido, al definir los índices de ruido y de vibraciones; delimitar los distintos tipos de áreas y servidumbres acústicas definidas en el artículo 10 de la Ley 37/2003, así como los procedimientos y métodos de evaluación de ruidos y vibraciones.

En el capítulo IV del Real Decreto se regula el control de las emisiones de los diferentes emisores acústicos, fijando asimismo en su Anexo Tercero los valores límites de inmisión de ruido aplicables a las infraestructuras nuevas<sup>144</sup> entre las que se incluyen las aeroportuarias.

De este modo, justifica la Exposición de Motivos del repetido Real Decreto, se pondera de forma equilibrada el tratamiento de las infraestructuras preexistentes y nuevas, pues aún cuando las obligaciones establecidas en las declaraciones de impacto ambiental de las infraestructuras preexistentes han supuesto un nivel de protección

---

<sup>142</sup> Ibidem. Art 3, “La revisión de las huellas de ruido de un aeropuerto será comunicada inmediatamente a las entidades locales afectadas y a las comunidades autónomas correspondientes por Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea y se incorporará a la documentación del plan director de que forme parte.”

<sup>143</sup> R.D. 1367/07 de 19 de octubre, publicado en B.O.E. nº 254 de 23 de octubre de 2007.

<sup>144</sup> Ibidem., Disposición Adicional 2ª: “Actividades e infraestructuras nuevas.

1. A los efectos de lo previsto en este Real Decreto tendrán la consideración de actividades nuevas aquéllas que inicien la tramitación de las actuaciones de intervención administrativa previstas en los párrafos a), b) y c) del art. 18.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, con posterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto.

2. Asimismo, lo dispuesto en este Real Decreto para las infraestructuras nuevas será de aplicación, teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional tercera, a aquellas de competencia de la Administración General del Estado, cuya tramitación de la declaración de impacto ambiental se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto. A estos efectos, se entenderá como inicio de la tramitación la recepción por el órgano ambiental del documento inicial del proyecto, procedente del órgano sustantivo, conforme a lo dispuesto en la legislación en materia de evaluación de impacto ambiental.

3. Las actividades e infraestructuras nuevas se someterán a los valores límite de inmisión establecidos en el Anexo III, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 en caso de tratarse de una zona de servidumbre acústica de una infraestructura.”

acústica adecuado, es posible con el desarrollo tecnológico un nivel más ambicioso en la protección contra el ruido en los proyectos y construcción de nuevas infraestructuras.<sup>145</sup>

En fecha 15 de noviembre de 2007, se promulgó la Ley sobre calidad del Aire y protección de la atmósfera<sup>146</sup>, cuya aplicación se basa en los principios de cautela, acción preventiva, de corrección de la contaminación en la fuente misma y de quien contamina paga.<sup>147</sup> Dicha Ley tiene por objeto establecer las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica, con el fin de evitar, y, cuando eso no sea posible, aminorar los daños que de ésta pudieran derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza; en lo que aquí respecta, en su Disposición Final segunda, modifica la Ley 14/2000<sup>148</sup>, incrementándose en dicha disposición la cuantía de la tasa de aterrizaje en función de la franja horaria en que se produzca el aterrizaje o despegue y de la clasificación acústica de cada aeronave.<sup>149</sup>

Respecto de los aeropuertos y el espacio aéreo, prima facie puede establecerse que una buena gestión en la configuración de este último, con carácter general y, en

---

<sup>145</sup> En el año 1994, MAPELLI afirmaba: “*la aviación y más concretamente la aviación comercial ha sido siempre una más directa receptora de las medidas legislativas en todos los aspectos. Su localización inequívoca, la facilidad que existe de hacerla cumplir, las normas que, , en cualquier aspecto, fueren dictadas, la creencia de que la capacidad económica de los operadores hace factible el cumplimiento de reglamentos restrictivos y, más que nada la comodidad que las autoridades encuentran para la efectividad de sus actuaciones, ha determinado que lo que, en otros casos, es mera letra dispositiva en el caso de la aviación sea rigor*”. MAPELLI LOPEZ, Enrique, “*Notas sobre aeroecología*”, publicado en AA.VV., *XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*, AA.VV., Ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1995, pp. 361 a 377.

<sup>146</sup> Ley 34/2007 de 15 de noviembre, B.O.E. nº 275 de 16 de noviembre de 2007.

<sup>147</sup> Explica MAPELLI al respecto: “*El texto comunitario se hace eco de un principio nacido en el transporte marítimo: quien contamina paga. Sin embargo, este principio de tan aparente sencillez encierra graves dificultades respecto de su aplicación cuando del transporte aéreo se trata. Las cuestiones surgen inmediatamente: ¿Por qué se contamina?, ¿O quién contamina?, ¿Quién es el realmente causante de la contaminación?. A estos interrogantes pudieran añadirse otros muchos de difícil solución y, sobre todo, de muy difícil desemboque en la declaración de una efectiva reparación de los daños y perjuicios causados por la contaminación*”, op. cit., p. 370.

<sup>148</sup> En la D.F. 2ª de la Ley 34/2007, se modifica la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (B.O.E. nº 313 de 30 de diciembre), añadiendo cuatro nuevas definiciones en el apartado 6 del art.11; se añade un nuevo párrafo D) al apartado 8 del art. 11; y se modifica el apartado 10-2 del mismo artículo 11”.

<sup>149</sup> En el texto se explica que el método de cálculo de estas tasas se realiza en función del peso máximo al despegue de la aeronave oficialmente reconocido, de la categoría del aeropuerto, de la temporada en la cual se realiza el hecho imponible de la tasa, del tipo, clase y naturaleza del vuelo, del número de operaciones efectuadas por período de tiempo y aeropuerto, de la franja horaria y de la clasificación acústica de la aeronave.

Debe tenerse en cuenta que tras la aprobación de la Ley 1/2011,(B.O.E. nº 55 de 5 de marzo) por la que se establece el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica la L.S.A., se establece un recargo por ruido (Art. 76), en los aeropuertos de Alicante, Barcelona-Prat, Madrid-Barajas, Málaga, Palma de Mallorca, Gran Canaria, Tenerife Sur y Valencia, para los aviones de reacción subsónicos civiles; la tasa de aterrizaje se incrementará en un determinado porcentaje en función de la franja horaria en que se produzca el aterrizaje o despegue y de la clasificación acústica de cada aeronave, sin derecho alguno de bonificación.



particular del correspondiente al ámbito operativo del aeropuerto, no solo garantizará una mayor seguridad y eficacia en dicha operativa, sino que como factor coadyuvante revertirá en un mejor servicio dando una mayor fluidez a las operaciones, circunstancia que favorece en definitiva tanto al gestor aeroportuario como a las compañías aéreas y operadores en general, facilitando, entre otros aspectos el cumplimiento de los tiempos de escala y por ende, de los slots aeroportuarios, lo cual debe redundar en una minoración de costes y por otra parte permitir un incremento de la prestación de servicios.

Empero, si bien es cierto que desde el punto de vista de la gestión se han producido considerables esfuerzos para conseguir superar las limitaciones de la infraestructura aeroportuaria, con la expectativa de conseguir la financiación necesaria, lo cierto es que las restricciones existentes y cada vez más exigentes de tipo medioambiental, han venido afectando al crecimiento del aeropuerto y a la oferta de operaciones.

Así es, la implantación de medidas medioambientales, absolutamente indiscutibles y en general necesarias para el fin al que sirven, tienen una repercusión en diversos ámbitos que por su alcance y trascendencia deben tenerse en cuenta, en particular las relativas al ruido. De forma enunciativa y no exhaustiva, podemos citar las siguientes repercusiones:

- Fabricantes de aeronaves: Innovación e investigación, aplicando la normativa de contenido técnico sobre fabricación de aeronaves y motores, controlando la fuente de ruido y la contaminación acústica.

- Compañías aéreas y Operadores: Limitaciones al tipo de aeronaves. Cumplimiento de normas técnicas sobre utilización de aeronaves, cumplimiento de las trayectorias en los despegues, aproximación y aterrizaje, así como las relativas al uso de las aeronaves en tierra, incluyendo las operaciones en las áreas de aparcamiento de éstas y las pruebas de motores. De carácter económico, fundamentalmente las tasas o cuotas de ruido.

- Aeropuertos y gestor aeroportuario: Instalación de medidores de ruido, deber de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa y adopción en su caso de medidas paliativas. Adopción de medidas restrictivas temporales de utilización del aeropuerto. Restricción de uso de las distintas rutas establecidas en las aproximación y salida, en función de las características y equipamiento de las aeronaves. Restricción a la

operación de aeronaves en función de la categoría acústica o niveles de ruido de las mismas. Afectación en cuanto a los proyectos de nueva construcción o ampliación de la infraestructura, en los que debe realizarse el obligatorio estudio de impacto ambiental. La elaboración de los mapas estratégicos del ruido y los planes de acción y las obligaciones de información. También afectación del Plan Director en tanto concorra algún hecho o circunstancia que modifique de forma relevante la huella de ruido, cambio de flota usuaria, o cambios en la configuración operativa.

- Ordenación del territorio, Urbanismo y Edificación: Debe realizarse la delimitación de las áreas acústicas atendiendo al uso predominante del suelo, en los tipos que determinen las comunidades autónomas y, por otra la regulación de las servidumbres acústicas. Debe atenderse a que los instrumentos de planificación territorial y urbanística incluyan la zonificación acústica estableciendo los objetivos de calidad acústica aplicables a las distintas áreas acústicas y al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales. Así mismo, los Planes o instrumentos generales de ordenación urbanística o territorial, o los de su revisión o modificación, que afecten a la zona de servicio del aeropuerto o sus alrededores sujetos a las servidumbres aeronáuticas, existentes o que se puedan establecer, deberán ser compatibles con el Plan Director del aeropuerto, requiriendo antes de su aprobación inicial o trámite equivalente, informe previo del Ministerio de Fomento, que tendrá carácter vinculante.

Enumeradas las afectaciones básicas (si bien referidas al ruido), puede afirmarse que existe una supeditación en el planeamiento, construcción, ampliación y de la gestión de los aeropuertos respecto del medioambiente.

Puntualmente considerado, el problema con los aeropuertos como hemos visto, no es el ruido provocado por una aeronave, en su vuelo, sino que en definitiva, es el impacto acústico producido por el conjunto de las operaciones de aproximación, aterrizaje y despegue. Consecuencia de lo anterior es la afectación a la optimización de la infraestructura respecto de su potencialidad operativa, resultado de la aplicación de las medidas restrictivas en las aeronaves, su frecuencia operativa y la franja horaria que utilizan.

Si bien debemos aceptar que las normas reguladoras y los procedimientos aplicados en materia medioambiental han dado unos resultados que pueden calificarse de satisfactorios, no es menos cierto que los costes que han generado y generan, gravan

seriamente no solo al gestor aeroportuario, sino por ende a los operadores y en general a las empresas del sector. El Gobierno de la Nación ya fue consciente de este hecho y, en ese sentido, con la promulgación del R. D. 1367/07, ya citado, en su Exposición de Motivos establecía que *“para atender los costes derivados de la aplicación de este Real Decreto, se prevé la adopción de medidas presupuestarias necesarias para que los Ministerios responsables de su aplicación puedan afrontarlos sin menoscabo de la ejecución de los planes que tengan establecidos.”*

En definitiva, la evolución normativa, tanto Comunitaria como en el ámbito nacional, y en este último, alentada cuando no exigida por los movimientos sociales en general, que han presionado a los organismos políticos respecto de la seguridad y demás elementos negativos concurrentes en las zonas colindantes a los aeropuertos, expuestas al ruido y al tráfico aéreo, han ido constituyendo procesos muy complejos que incluyen en su planteamiento y proyección análisis complicados que afectan a ámbitos y disciplinas distintas, y que determinan, en muchos casos, la existencia de conflictos territoriales y socioambientales.

En este marco, es detectable la contraposición existente entre la necesidad o conveniencia de un desarrollo infraestructural que debe repercutir en la mejora y crecimiento económico de la región en que esté asentada la infraestructura, con la defensa y aplicación de las cada vez más exigentes medidas medioambientales, que a día de hoy, puede afirmarse, que marcan la capacidad expansiva de aquélla.

Está claro que hemos venido incidiendo sobre la servidumbre acústica y la problemática del ruido; pero el ámbito de afectación medioambiental, como sabemos es mucho más amplio. Tanto es así, que la evaluación ambiental estratégica<sup>150</sup> que debe realizarse previamente al estudio de impacto ambiental, ha venido en convertirse en un instrumento de planificación y factor condicionante de la política y criterios a aplicar a las grandes infraestructuras, como es el caso de los aeropuertos.

---

<sup>150</sup> Se hace referencia a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, también conocida como evaluación estratégica. *Vid* así mismo, la Ley 9/2006 de 28 de abril (B.O.E. nº 102 de 29 de abril), por la que se incorpora la citada Directiva a nuestro derecho interno.

## **9.- Nacimiento de las rutas aéreas. Su trascendencia en el mercado de transporte aéreo y en los aeropuertos.**

En términos generales, para Marchán, espacio aéreo es el ámbito suprayacente sobre el plano terrestre, hasta el límite exterior con la atmósfera, frontera del espacio exterior.<sup>151</sup>

Gracias al desarrollo del derecho aéreo y a la configuración del derecho espacial, ha quedado establecido que el espacio aéreo dispone de un ámbito jurídico propio, mientras que el término espacio exterior adquiere, tras el Tratado de 1967<sup>152</sup>, una extensión separada.

El *status* jurídico del espacio, respecto de la soberanía sobre el mismo, reúne características peculiares:

- Cada Estado puede regular el uso de su espacio aéreo respecto de sus propias aeronaves, y aeronaves extranjeras.

- Cualquier Estado puede prohibir el sobrevuelo de aeronaves extranjeras sobre su espacio aéreo. El derecho al paso inocuo sólo puede basarse en un acuerdo o permiso expreso. Ningún Estado puede invocarlo bajo normas de derecho internacional consuetudinario.

- El Estado puede restringir la libertad de vuelo mediante la designación de rutas, altitudes de vuelo y zonas prohibidas.

- El Estado puede prohibir la toma de fotografías o películas; restringir el uso de telecomunicaciones a bordo y excluir cualquier tipo de carga peligrosa.

- Cualquier aeronave que penetra en el territorio de otro Estado, o que viola sus regulaciones de tráfico aéreo, puede ser obligada a descender.

- Se requiere autorización para el vuelo de aeronaves sin piloto.

- Las aeronaves que realicen vuelos internacionales se someterán a las aduanas y a otros requisitos de inspección.

- Necesidad de permiso especial para que la aeronave extranjera pueda transportar pasajeros o carga entre dos puntos del territorio de un Estado (cabotaje).

---

<sup>151</sup> MARCHAN, Jaime.- op cit. p. 72.

<sup>152</sup> Se hace referencia al Tratado del Espacio, que versa sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, suscrito en la O.N.U. el 27 de enero de 1967.

-Dentro de las fronteras estatales, las aeronaves civiles están sujetas a la jurisdicción del Estado territorial.<sup>153</sup>

El hecho del tránsito de una aeronave por el espacio pone frente a frente la potestad de obrar libremente –inmanente a todo ser humano-, con los derechos de soberanía de los Estados y de propiedad de los individuos que tienen esos derechos sobre las superficies sobrevoladas.<sup>154</sup> Empero, desde una perspectiva jurídica, del análisis de los conceptos se desprende que en realidad esa conflictividad no debe producirse.

En sentido jurídico los conceptos de libertad del espacio aéreo y libertad del tráfico aéreo significan algo, completamente distinto. El concepto libertad del espacio aéreo se refiere a la naturaleza jurídica del espacio aéreo y significa libertad del dominio aéreo frente a la soberanía del Estado; libertad del tráfico aéreo significa, en cambio, simplemente la libertad de este tráfico respecto a todas las barreras opuestas a él, especialmente al otorgamiento de un derecho de vuelo libre y de aterrizaje, sin tener en cuenta el problema de la naturaleza jurídica del espacio aéreo.<sup>155</sup>

Se puede definir la circulación aérea como el acto de traslación de una aeronave entre diversos puntos de la superficie terrestre, a través del espacio aéreo de uno o varios países.<sup>156</sup> Definición que coincide básicamente con la ofrecida por Videla Escalada<sup>157</sup>, quién añade que la circulación aérea es la resultante del conjunto de los elementos típicos de esta disciplina jurídica (el derecho aeronáutico), puesta al servicio del hombre con sentido instrumental.

Todo cuanto pueda exponerse en orden a la determinación y examen de los elementos de la relación jurídica aeronáutica y su proyección teleológica, confluye en un resultado final: el traslado de personas o cosas a largas distancias, haciéndose necesario ordenar ese resultado final, cual es la circulación aérea.<sup>158</sup>

El derecho a la libre circulación a través del espacio aéreo es, como todos los demás, un derecho relativo, tal y como afirma Rodríguez Jurado<sup>159</sup>, y en

---

<sup>153</sup> Vid GYULA GAL, *Space Law*, New Cork; Oceans Publications, Inc. Dobs Ferry, 1969, pp. 60-61

<sup>154</sup> RODRIGUEZ JURADO, Agustín, *op. cit.*, p. 153.

<sup>155</sup> Vid MEYER, Alex, *Compendio de derecho aeronáutico*, Buenos Aires, 1948, p. 9

<sup>156</sup> Añade BAUZA que “ El sistema restrictivo sostiene la soberanía absoluta de los Estados sobre su espacio aéreo, por lo cual todo acto de circulación aérea debe estar supeditado al permiso o autorización pertinente.”, BAUZA ARAUJO, Álvaro, *op. cit.*, Tomo I, pp. 291-293.

<sup>157</sup> VIDELA ESCALADA, *op.cit.*, Tomo II, p. 519.

<sup>158</sup> PARADA VAZQUEZ, José Daniel, *Derecho Aeronáutico*, Madrid, 2000, p. 505.

<sup>159</sup> RODRIGUEZ JURADO, *op. cit.* N° 48, p. 162.

consecuencia está sometido a limitaciones derivadas de la soberanía de los Estados, y a otras en base a interés público, como son la seguridad en vuelo, etc.

Con todo, hoy cabe hacer una más detallada clasificación. Cuando la doctrina habla de la libertad de circulación, deberíamos entender la libertad de navegación. Esto es así porque la actividad de volar consiste puramente en navegar a través del espacio, gracias a las reacciones del aire; circular, implica un plus, significa navegar de acuerdo con unas normas, unos procedimientos, a través de unas rutas. De acuerdo a esas premisas, las aeronaves durante sus vuelos deben respetar determinadas normas tendientes a lograr el funcionamiento normal de su actividad.<sup>160</sup>

La noción de las rutas aéreas surgió con la organización de transportes regulares, tales como los efectuados por el servicio de correos y por las compañías de transportes aéreos legalmente constituidas y autorizadas.

Como por otra parte resulta lógico, el tema de la soberanía y las libertades del aire hubieron de cristalizar a través de convenios internacionales. El transporte aéreo, a través de los convenios, y principalmente tras el Convenio de Chicago, sentó las bases de lo que con carácter mundial hoy se disfruta en materia de libertades del aire<sup>161</sup> y libre circulación, que aunque generalmente basadas en el principio de reciprocidad, conforman un mercado de transporte aéreo pujante todavía susceptible de crecimiento y mejoras.

Por su interés debemos incidir en destacar determinados principios contenidos en el Convenio sobre la Aviación Civil Internacional de 1944, que reglamentan y se refieren a la circulación aérea, estableciendo tanto las obligaciones como los derechos de los Estados sobre esta cuestión:

- A reserva de lo dispuesto en el citado Convenio, las leyes y reglamentos de un Estado contratante, relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional, o a la operación y navegación de dichas aeronaves, mientras se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los Estados contratantes y dichas aeronaves deberán cumplir tales leyes y reglamentos a la entrada, a la salida y mientras se encuentren dentro del territorio de ese Estado.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> MEYER, Alex, *op. cit.*, p. 223.

<sup>161</sup>.- Art. 12 del Convenio de Chicago.

<sup>162</sup>.- Art. 11 Convenio aviación Civil Internacional.

- Cada Estado contratante puede, con sujeción a las disposiciones del presente Convenio, designar la ruta que deberá seguir en su territorio cualquier servicio aéreo internacional, así como los aeropuertos que podrá utilizar<sup>163</sup>.

- Los Estados se comprometen a colaborar en las reglamentaciones, normas y procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares para facilitar y mejorar la navegación aérea, a cuyo fin se adoptarán las que traten, entre otras, de las Reglas del Aire y métodos de control de tránsito aéreo y sistemas de comunicaciones y ayudas para la navegación aérea, etc.<sup>164</sup>

- Igualmente constituye un compromiso internacional la instalación de los servicios y sistemas normalizados de navegación aérea y su facilitación.<sup>165</sup>

- El derecho al establecimiento de zonas prohibidas, se menciona sobre la base de que cada Estado contratante puede, por razones de necesidad militar o de seguridad pública, restringir o prohibir uniformemente los vuelos de las aeronaves de otros Estados sobre ciertas zonas de su territorio, siempre que no se establezcan distinciones a este respecto entre las aeronaves del Estado de cuyo territorio se trate, que se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, y las aeronaves de los otros Estados contratantes que se empleen en servicios similares. Dichas zonas prohibidas deberán ser de extensión y situación razonables, a fin de no estorbar innecesariamente a la navegación aérea. La descripción de tales zonas prohibidas situadas en territorio de un Estado contratante y todas las modificaciones ulteriores deberán comunicarse lo antes posible a los demás Estados contratantes y a la Organización de Aviación Civil Internacional.<sup>166</sup>

- Esta misma prohibición puede establecerla un Estado en circunstancias excepcionales, durante un período de emergencia o en interés de la Seguridad Pública, sobre todo su territorio o parte del mismo, en las mismas condiciones y evitando discriminaciones entre Estados.<sup>167</sup>

En definitiva, de acuerdo con el léxico oficial de la OACI, podemos definir ruta aérea o derrota como “*la proyección sobre la superficie terrestre de la trayectoria de*

---

<sup>163</sup>.- Art. 68 Convenio aviación Civil Internacional, *Vid* Anexo XI al Convenio, Capítulo 2, punto 2.1.1.

<sup>164</sup>.- Art. 11 Convenio Aviación Civil Internacional.

<sup>165</sup>.- Art. 28 Convenio de Aviación Civil Internacional

<sup>166</sup> Art. 9 Convenio de Aviación Civil Internacional.

<sup>167</sup> *Vid* RIPOL CARULLA, Santiago, *El derecho internacional de la Navegación Aérea a los 60 años del Convenio de Chicago*, Ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial/Fundación Aena, Madrid, 2006, pp. 18-19.

*una aeronave, cuya dirección en cualquier punto se expresa generalmente en grados a partir del Norte*".<sup>168</sup>

Empero, existen otros aspectos a considerar, que van más allá del concepto y definición de ruta aérea, que se proyectan con gran incidencia en el mercado de transporte aéreo.

La optimización del espacio aéreo, y en particular de las rutas aéreas es un factor económico operativo determinante y favorecedor para los Estados, que en base a la competencia que ostentan para su proyección y establecimiento, impulsan políticas de adaptación a los nuevos flujos aéreos que se van produciendo, aplicando criterios de eficiencia operativa y económica. Lo anterior, deviene en un elemento propiciador para la oferta y la demanda para los aeropuertos y las compañías aéreas, respectivamente, en el mercado de transporte aéreo. Para los aeropuertos, porque les permite la captación de nuevos clientes (operadores y compañías aéreas), o bien lograr su fidelización abriendo nuevas rutas y puntos de conexión.<sup>169</sup> Para las compañías porque amplían su mercado, con la posibilidad de obtener y utilizar rutas poco saturadas, en cualquier caso con la perspectiva de rebajar los costes por pasajero en función del número de ellos transportados, y buscando, en definitiva, la mayor eficiencia de costes en conjunto y la mejora de su plan de negocio.

La ruta, por otra parte, está inserta en el entorno de la competencia dentro del mercado de transporte aéreo cuyo contenido, en este punto, va desde la obtención del Slot aeroportuario hasta la potencialidad de ocupación de la ruta y la fijación de precios adecuados teniendo en cuenta los costes; básicamente, esos son los parámetros que contemplan las compañías aéreas. Por los aeropuertos, se atiende en este aspecto a optimizar su capacidad operativa, tratando de disponer de Slots acordes con su demanda tanto real como potencial. Problema éste de difícil solución para el

---

<sup>168</sup> ONTIVEROS define la Ruta como " la trayectoria – compuesta de uno o más tramos- que une el punto de partida con el de llegada. La dirección de una ruta en cualquiera de sus tramos se expresa generalmente en grados sexagesimales a partir del norte, geográfico o magnético.", ONTIVEROS, Jorge, *Descubrir el control aéreo*, Ed. Aena, Madrid, 2001, p. 66.

<sup>169</sup> DE LA RICA plantea el estudio de las relaciones entre aeropuerto y compañías aéreas básicamente en tres consideraciones: " a) Las compañías aéreas son el principal grupo de interés del aeropuerto ya que sin su oferta de rutas no tiene ningún sentido la gestión de la infraestructura aeroportuaria; b) El pasajero, usuario final del transporte aéreo, se verá beneficiado si la relación interorganizativa aeropuerto-compañía aérea es mutuamente satisfactoria y perdura en el tiempo; y c) La posible competencia entre aeropuertos por captar compañías aéreas para que desarrollen o mantengan rutas desde sus aeropuertos justifica que los gestores aeroportuarios deban conocer aquellos factores determinantes para una compañía aérea a la hora de tomar la decisión de abrir o cerrar una ruta desde uno u otro aeropuerto." , DE LA RICA ASPIUNZA, Alvaro, *Gestión Aeroportuaria – Factores de fidelización de las compañías aéreas basados en el caso de los aeropuertos del norte de España*, Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008, p. 27.



supuesto de saturación de la infraestructura; hecho que en definitiva solo puede enfocarse, en la mayoría de los casos, mediante la ampliación del campo de vuelo y las terminales en los aeropuertos. Ello sin perjuicio de aplicar otras propuestas consistentes en constituir hubs en los aeropuertos de diverso ámbito o combinar en materia de transporte la intercomunicación modal a través de otros medios, como puede ser la alta velocidad.

## **10.- Franjas horarias . Los Slots. Su incidencia en el mercado de transporte aéreo. Evolución y problemática.**

La misión del servicio de gestión –no control- de la afluencia de tránsito aéreo o A.F.T.M. (Air Traffic Flow Management, es identificar los problemas de capacidad del espacio aéreo y actuar para asegurar su mejor uso posible para evitar la congestión y las sobrecargas al A.T.C.<sup>170</sup>.

Ante la solicitud de vuelos, para regular la demanda, cada espacio aéreo o aeropuerto, en función de su capacidad operativa, establece su tasa de aceptación de tráfico o número de vuelos que puede gestionar por período de tiempo considerado, lo que determina su capacidad total.

Partiendo de ese dato, se asignan los “slots<sup>171</sup>” o “ventanas de tiempo” a las aeronaves que hayan solicitado sobrevolar ese espacio aéreo. El Slot es el período de tiempo dentro del cual una aeronave tiene que despegar de un aeropuerto, o pasar por un punto determinado de su ruta.

### **10.1.- Orígenes:**

Tras la segunda guerra mundial se produjo un notable incremento en la creación de aeropuertos que favoreció el crecimiento del transporte aéreo; empero, el desarrollo de los primeros no se producía en correspondencia con el crecimiento del segundo. Esta situación produjo, ya en los años 60 del siglo pasado, problemas

---

<sup>170</sup> ONTIVEROS, Jorge.- *op.cit.*, p.130.

<sup>171</sup> Según el diccionario COLLINS, Slot, for aircraft, significa espacio; Encajar o colocar en un lugar determinado, respecto del espacio y tiempo.

puntuales de congestión en los aeropuertos, no tan solo de capacidad, sino que, en su proceso evolutivo, fue afectando al espacio aéreo.

En este contexto, lo que conocemos como proceso de asignación de franjas horarias comenzó en los inicios de los años 60, cuando las líneas aéreas, por propia iniciativa y mediante acuerdos alcanzados en el seno de la IATA, accedieron voluntariamente a respetar determinadas horas de despegue y aterrizaje en un aeropuerto tal y como lo asignara un “coordinador de franjas horarias”. Con el tiempo, el proceso se expandió hacia un número creciente de aeropuertos y ciertas pautas aprobadas respecto de asignación, mantenimiento, renovación, uso, transmisión o pérdida de slots, fueron adoptadas, siempre voluntariamente, por las líneas aéreas que asistieron a las Conferencias bianuales sobre Itinerarios IATA

En lo que originalmente constituyó un foro simple en el que se coordinaban los itinerarios para optimizar las conexiones entre los aeropuertos, las Conferencias de Itinerarios IATA, evolucionaron hasta convertirse en el punto principal para la asignación de franjas horarias en unos 215 aeropuertos coordinados mundialmente. De igual forma, la participación en la conferencia se incrementó en más de 200 líneas aéreas (con vuelos regulares y charters, IATA y no IATA) y 50 Coordinadores de Franjas Horarias de Operación.<sup>172</sup>

Con todo, la asignación de franjas horarias evolucionó a partir de un sistema administrado por líneas aéreas, - la mayoría de ellas de bandera – hacia un modelo de autorregulación menos público (entendido esto como la defensa que éstas hacían de los intereses estatales que respectivamente representaban), y cada vez más dirigido a atender los intereses comerciales de las compañías aéreas, motivado, entre otras razones, por la incorporación y presencia de nuevas compañías privadas en la IATA, tanto de tráfico regular como de no regular; por el incesante incremento de vuelos no regulares programados y por la progresiva liberalización del vuelo regular a finales de la década de los 70; situación que en definitiva, en razón de los intereses implicados, determinó la intervención de los Estados.<sup>173</sup> La participación de los gobiernos se fué incrementando a medida que la congestión en los aeropuertos iba empeorando y a

---

<sup>172</sup> El sistema de la IATA también fue utilizado para el tráfico intracomunitario antes de la aprobación del Reglamento 95/93. En la C.E.E., el Reglamento nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, fue el primer paso para el establecimiento de una serie de reglas favorecedoras de la plena transparencia y la no discriminación.

<sup>173</sup> *Vid.* Sobre la coordinación autorregulada GOMEZ PUENTE, M., *Derecho Administrativo aeronáutico (Régimen de la Aviación y el Transporte aéreo)*, ed. Iustel, Madrid, 2006, p. 317.

medida que el debate sobre la determinación de las aerolíneas que las obtuvieran y como las emplearan, se convirtió en un tema cada vez más importante, en términos de acceso al mercado y en una política reguladora.

Así, varios gobiernos crearon sus propias normas para la asignación de franjas horarias, principalmente en los EE.UU., donde una Regulación sobre la Asignación de Franjas Horarias, basada en el sistema IATA, ha estado vigente desde el año 1993. Esta y otras normas nacionales han demostrado hasta el momento que son relativamente compatibles con las pautas de la industria global. Sin embargo, siguió existiendo una creciente preocupación por lo cambiante de la situación en el seno de IATA.

El problema radica en entender que dicha regulación formal resulta ser inherentemente inflexible; afirmación que objetivamente considerada puede ser cierta, pero que incide en que el proceso de autorregulación sea más complejo.<sup>174</sup> Otrosí, la obtención del máximo uso de la capacidad en una situación restringida, se basa, para IATA, en una flexibilidad práctica. Se afirma, contradictoriamente a como puede parecer en un principio, que introducir la asignación de franjas horarias reduce la capacidad de un aeropuerto. La explicación de ello es simple: el número de movimientos de aeronaves que pueden lograrse de manera sostenida, hora tras hora, día tras día, es menor que el que pueda lograrse en ciertas horas sin la asignación de franjas horarias. Una vez dado el requerimiento para garantizar un cierto número de franjas horarias por hora, es probable que el resultado sea menor de lo que podría lograrse de otro modo.

Teniendo en cuenta lo anterior, puede entenderse que cada norma o procedimiento de asignación adicional, produce el riesgo de incrementar la complejidad, la reducción de la flexibilidad y, por ende, la reducción del uso eficaz de la capacidad. Esta es la razón motivadora del por qué se diseñaron las pautas IATA, conseguir que fuesen tan flexibles como fuera posible. Sin embargo, la naturaleza reguladora y las reglas de tipo cuasi legal impuestas por los gobiernos, dejan mucho menor espacio para la flexibilidad y la interpretación. Simplemente se concluye, por dicha Asociación internacional, que mientras más prescriptivas sean las normas, estas serán más propensas a restringir el empleo flexible y efectivo de la capacidad.

---

<sup>174</sup> Los procedimientos y criterios para la coordinación o asignación de franjas horarias en las conferencias de la IATA están contenidos en las Directrices de Programación Global de la IATA (Worldwide Scheduling Guidelines), basadas fundamentalmente en el libre acceso a los aeropuertos.

En este marco, un segundo problema lo constituye el propósito y objetivo de las normas gubernamentales. Las pautas IATA están simplemente dirigidas hacia la maximización de la capacidad y a su justa distribución. En dicho sentido, las mismas se concentran en la conveniencia del pasajero, en la continuidad y en cuán predecible sea el itinerario, basado en precedentes históricos (“los derechos del abuelo”)<sup>175</sup> y en conceptos como el de “esperar su turno” como un ocupante medio, pero incluyendo normas que le aseguren a las nuevas líneas aéreas, que también obtendrán su parte correspondiente en la distribución de franjas horarias.

Este alegato no tiene en cuenta que la aplicación de ese procedimiento implica que los slots se asignen sin seguir un criterio de eficiencia respecto de los operadores, dada la preferencia de los que los hayan utilizado previamente, en detrimento de otros que los pudiesen usar más eficazmente; facilitando, por otra parte, una tendencia hacia la monopolización.<sup>176</sup>

La preocupación en la IATA se acentuó desde el momento en que los gobiernos comenzaron a introducir un nuevo criterio, favoreciendo determinadas categorías específicas de operadores o tipos de aeronaves, y agregando nuevos objetivos tales como la “competencia” y la protección de medio ambiente, llegando a afirmar la Asociación que: *“En tanto éstos son objetivos loables, los mismos no deberían tener una participación en el proceso técnico de asignación de franjas horarias – otras vías se encuentran abiertas para que los gobiernos logren tales objetivos.”*

En el año 2003, la IATA concluía que: *“Cada vez que un nuevo criterio de asignación de franjas horarias se agrega al proceso, éste se torna más complicado. Peor aún, ciertos objetivos no son compatibles con otros, asignándose a los coordinadores la difícil tarea de analizar las prioridades, tratando de equilibrar al*

---

<sup>175</sup> Los derechos del abuelo (Grandfather rights) es un procedimiento que establece el principio de que las compañías aéreas que han venido disponiendo con anterioridad de determinados espacios aéreos o franjas horarias pueden continuar realizándolos posteriormente, incluso con exclusión de otras compañías.

<sup>176</sup> Al respecto, PETIT LAVALL añade: *“Determinadas compañías pueden desear mantener proyectos deficitarios y ocupar así el slot, impidiendo la entrada de nuevas compañías, es decir, creando barreras de entrada y eliminando, de este modo, cualquier posible competencia, lo que constituye un abuso de posición dominante. ...Puede afirmarse que el sistema de asignación de slots presenta graves deficiencias, que impiden el desarrollo de la libre competencia en el sector. La regla de los grandfather rights impide o dificulta la entrada de nuevos competidores, tanto en los aeropuertos más transitados como en los otros durante las horas punta, y además incentiva o favorece nuevas fusiones o concentraciones con la finalidad de acaparar mayor capacidad en los aeropuertos”.*, PETIT LAVALL, M.V., *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*”, Ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2000, p. 127.

*máximo la eficiencia de la capacidad disponible con los imperativos políticos*".<sup>177</sup> Conclusión a la que acompañaba una propuesta indicando que las normas de asignación de franjas horarias debían ser: a) globalmente compatibles; b) tener como único objetivo, la máxima y efectiva utilización comercial de la capacidad del aeropuerto; c) ser transparentes, justas y no discriminatorias y d) simples, prácticas y económicamente sostenibles.

Lo cierto es que en el transcurso de los años se ha visto afectada la autonomía de las Conferencias de IATA por las normas nacionales de los diferentes Estados y por las Comunitarias en la U.E., y por ende, por las prácticas adoptadas por los gestores aeroportuarios sobre la asignación de las franjas horarias. En ese sentido, es evidente que las directrices de coordinación de la IATA se han visto influidas por las normas emanadas de la U.E. y por la de otros Estados, produciéndose paulatinamente una práctica de aproximación recíproca.

En la actualidad los procedimientos de coordinación de la IATA, sometidos a revisión permanente, se basan en la situación de los aeropuertos, en función de su capacidad o estado de congestión, diferenciándolos en tres niveles:

a) Aeropuertos no coordinados. Aquellos que tienen capacidad suficiente para atender toda la demanda y por lo tanto no presentan problemas de saturación.

b) Aeropuertos coordinados. También denominados "aeropuertos facilitados", y en los que la demanda de uso puede superar la capacidad existente, saturando la infraestructura.<sup>178</sup> Las compañías deben ajustar los horarios de sus vuelos para evitar la saturación.

c) Aeropuertos totalmente coordinados. Son aquellos que están saturados o congestionados porque la demanda supera la capacidad, y en los que la coordinación es obligada.<sup>179</sup>

La calificación de cada aeropuerto debe ser evaluada periódicamente, atendiendo a la capacidad disponible, o en su caso, a un posible cambio de situación.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Conclusión formulada en la Conferencia mundial de Transporte Aéreo por la IATA en Montreal el 25 de Marzo de 2003.

<sup>178</sup> El art. 2 f) del Reglamento (CEE) 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993 (consolidado), define el aeropuerto coordinado como: "un aeropuerto en el que, para facilitar las actividades de las compañías aéreas que operan o se proponen operar en dicho aeropuerto, se ha nombrado un coordinador".

<sup>179</sup> Ibidem. art. 2 g) sobre definición a efectos del Reglamento de aeropuerto totalmente coordinado: "un aeropuerto coordinado en el cual, para aterrizar o despegar en los períodos en que está totalmente coordinado, las compañías aéreas deberán disponer de una franja horaria asignada por un coordinador".

<sup>180</sup> En España, el Real Decreto Ley 15/2001 de 12 de noviembre, art.1º que trata sobre la determinación de los aeropuertos de interés general coordinados y totalmente coordinados, y de su capacidad y de su

## 10.2.- Análisis de la problemática planteada por la asignación de franjas horarias.

A tenor de lo expuesto hasta ahora, se vislumbra que uno de los parámetros importantes a tener en cuenta en la planificación de los Aeropuertos es la capacidad operativa en función de la demanda de transporte, ya que a la postre, en base a esa correlación puede determinarse, de forma estimada, el momento en que la infraestructura puede saturarse.<sup>181</sup> En el tema de la operatividad y capacidad, conceptualmente las cosas son lo que son, y en ese sentido, un día son veinticuatro horas, y las capacidades de cada pista o instalación, individualmente consideradas no pueden dar mayor capacidad de utilización que aquella teórica y simple de dividir el tiempo de operación, con su separación reglamentaria, entre el horario operativo.<sup>182</sup>

Con esta primaria observación, inviable en la práctica por la cantidad de factores y limitaciones concurrentes, pretendo decir que toda infraestructura nace con un rendimiento y capacidad predeterminado. Y ciertamente del análisis de la demanda de pasajeros y carga, podrá deducirse el número de operaciones de las aeronaves, y su distribución en función del tiempo, de forma anual, mensual, diaria etc., a lo cual deberán añadirse las previsiones de evolución en todos los sectores, absolutamente necesarias en el planeamiento de las superficies de los distintos servicios de la infraestructura.

---

coordinación a efectos de la fijación de franjas horarias, establece en su párrafo 2º que *“El Ministerio de Fomento, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil, previo informe de la Entidad Pública empresarial “Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea” (Aena), y realizados los trámites previstos en los artículos 3 y 6 del citado Reglamento (CEE 95/93), podrá incorporar o excluir aeropuertos de interés general de la lista de aeropuertos coordinados o totalmente coordinados, así como modificar la categoría de cualquiera de los aeropuertos ya incluidos dentro de la citada lista”*. (Este Real Decreto Ley fue derogado por Real Decreto 20/2014, de 17 de Enero).

<sup>181</sup> En ese sentido GARCIA CRUZADO expone que, *“con el planeamiento se trata de, una vez localizada una demanda variable en el tiempo, determinar que es lo necesario para satisfacerla”*. GARCIA CRUZADO, *op. cit.*, p. 38. Sobre el mismo tema, MEDRANO afirma: *“La inadecuada planificación de los aeropuertos y el desarrollo de sus infraestructuras, a menudo realizadas con criterios políticos, unido al crecimiento sostenido del tráfico aéreo, y su imprevisión, han producido en algunos aeropuertos problemas de saturación y congestión que se presenta a ciertas horas del día, en ciertos períodos del año o de forma permanente.”*, (MEDRANO, C., *op. cit.*, p. 109).

<sup>182</sup> Supuesta una pista o sistema de pistas convenientemente diseñada para los tipos de aeronave que operan en ella, la capacidad de la pista sería, en definitiva, una función básicamente de la separación aplicada entre aeronaves sucesivas. Las mínimas de separación entre aeronaves deberían determinarse de tal forma que permitan la mejor y más eficaz afluencia de tránsito aéreo dentro de los niveles de seguridad establecidos. Vid *“Optimización de las operaciones en las pistas de un aeródromo como paso previo al incremento de la capacidad ATC”*, publicado en *Ponencias Aeronáuticas y Aeroportuarias 2004*, AA.VV., ed. INECO-TIFSA, Madrid, 2004, p.41.

Cuando se trata de infraestructuras preexistentes, el principio de mínimos es disponer de unas instalaciones que tengan una capacidad suficiente al menos para atender a la requerida. Comparando la capacidad y la demanda se detectan las necesidades de aquélla.<sup>183</sup> En algunos casos, dada la imposibilidad de ampliación del aeropuerto, las soluciones para optimizar las instalaciones son variadas, sobre todo en el aspecto operativo aeronáutico, a condición de que técnicamente, la infraestructura pueda asumir las modificaciones operativas. Sirva como ejemplo, el hecho de que exista una gran demanda de pasaje y la imposibilidad de que operen más aeronaves; en principio, parece lógico que la solución pase por operar con aeronaves de mayor capacidad. Ello sólo será posible si la pista y plataforma admiten o están preparadas para recibir esa nueva aeronave de mayor peso y envergadura.<sup>184</sup>

En cualquier caso, la determinación de la capacidad de la infraestructura estará en función del número de pistas, calidad y características de las instalaciones y servicios que en cada caso le sirvan, sin olvidar que en esa estimación deben analizarse las diferentes áreas y zonas del aeropuerto, ya que la saturación puede presentarse en cualquiera de ellas. De hecho la congestión puede presentarse incluso en el espacio aéreo, afectando a las operaciones de aterrizaje y despegue. Así, ante la posible concurrencia de diversos factores que pueden incidir en la capacidad máxima posible, en la práctica se procede a establecer, aplicando criterios basados en unas condiciones normales de funcionamiento, lo que se ha venido en llamar “capacidad declarada”, menor que la anterior y que es la que se publica en el A.I.P.

Está claro que tratar el tema de las franjas horarias o de slots, es hablar de cuestiones de capacidad; o dicho de otro modo, en muchos casos, limitar la demanda existente.<sup>185</sup>

En ese sentido el slot reviste unas características peculiares que en su evolución han ido conformando su naturaleza. Evolución que tiene su origen, como se ha dicho, en una iniciativa de las compañías aéreas que desarrollan una política de autorregulación,

---

<sup>183</sup> En ese sentido GARCIA CRUZADO, *op., cit.*, p. 77 y ss.

<sup>184</sup> Entre las modificaciones técnico operativas que pueden aplicarse dentro del Reglamento y normas de seguridad están, en función del número y configuración de las pistas, la alternancia en los aterrizajes y despegues, considerando el tipo de aeronave, y acortando el intervalo entre operaciones. Sobre este tema *vid Análisis de la capacidad de las infraestructuras aeroportuarias*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Dirección General de Planificación Territorial, Madrid, 1995, p. 39 y ss. *Vid*, O.A.C.I en su Anexo 14 donde se contienen las normas y métodos recomendados tendentes a la uniformidad en pro de la seguridad aeronáutica y contempla todas las disposiciones de orden técnico para el correcto funcionamiento del aeropuerto, conteniéndose entre otras las disposiciones sobre seguridad del aeródromo.

<sup>185</sup> En ese sentido *vid* MEDRANO, C., *op. cit.*, p. 119

que tiene como trasfondo organizar y mantener sus conexiones, franjas y secuencias de vuelo. Con el tiempo ese interés se acrecienta ante la situación de congestión del espacio aéreo y de los aeropuertos, así como por el incremento de la competencia con otras compañías aéreas. El slot deviene fundamental a fin de atender la demanda y para la buena gestión de su negocio. Esa es la razón por la que las compañías aéreas han pretendido siempre mantener su posición privilegiada sobre los slots alcanzados en un principio, a modo de derecho adquirido, ya que son conscientes de que sus expectativas dependen, en gran medida, de la posición que ostenten sobre los aeropuertos más estratégicos para sus proyectos.

De otro lado, en el ámbito aeroportuario, el slot puede considerarse como un factor organizador del tráfico aéreo tendente a evitar la congestión y/o saturación de aquél; lo cual en ningún caso implica la idea de optimización de sus instalaciones. Pero si es cierto que una buena gestión del slot aeroportuario coadyuva a mejorar las operaciones en los márgenes previstos dentro de las limitaciones establecidas; lógicamente siempre supeditado a su estricto cumplimiento, hecho que implica tanto a las compañías aéreas como a los aeropuertos y sus servicios, entre otros, ya que hay que añadir los que puedan derivarse de la situación del espacio aéreo. En este marco aeroportuario, el slot presenta básicamente dos aspectos que deben conjugarse, uno, el referido al técnico operativo y todo lo que implica, según hemos comentado; el otro de carácter finalista, en el sentido de poder obtener el mayor rendimiento económico, toda vez que dentro del plan de negocio del aeropuerto es particularmente importante el realizar el mayor número de operaciones y absorber la mayor cantidad de pasaje y carga.

Empero, hay otra cuestión no menos importante que es la referida al mercado del transporte aéreo. En el marco internacional, tal y como hemos expuesto en los precedentes, el slot, en principio sometido a un procedimiento o régimen de asignación en el seno de la IATA, ha pasado a estar sometido a la normativa internacional y a la propia de los Estados. En el ámbito europeo, además, debe tenerse en cuenta la regulación sobre acceso de las compañías aéreas internacionales al mercado comunitario, las reglas sobre defensa de la competencia y, en otro orden, las normas medioambientales y las servidumbres acústicas, ya que todas inciden en mayor o menor medida en el tema que nos ocupa.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> “Hay un aspecto importante que afecta al tráfico aéreo y no está sujeto al control del mercado: la asignación de tiempos de aterrizaje y despegue de los aviones, incluyendo el correspondiente al uso de la



Con esta perspectiva, puede concluirse que nos hallamos ante una problemática que afecta al sector de la competencia. El slot no está sometido al control del mercado, pero incide directamente en la posibilidad o no de algunas compañías puedan operar en determinados aeropuertos. A mayor abundamiento, siempre ha existido un trasfondo de desconfianza en cuanto al otorgamiento de los repetidos slots.

En el marco comunitario, el punto de arranque de la política europea sobre el transporte aéreo se produce tras la Sentencia del T.J.C.E. de 30 de abril de 1986 (Nouvelles Frontières) que declaró que los transportes aéreos estaban sujetos a las reglas generales del Tratado, y por consiguiente, a las normas en materia de competencia. A partir de ese momento, de forma paulatina, la normativa comunitaria incidió sobre temas como las tarifas, reparto de capacidades, competencia y, posteriormente, sobre concesión de licencias a las compañías aéreas. Esta actividad normativa, encaminada a la “liberalización” del transporte aéreo, se realizó a través de los denominados “paquetes”.<sup>187</sup>

El primer paquete de medidas, que entró en vigor el 1 de enero de 1988, se inició con la Directiva 87/601 (CEE)<sup>188</sup> de 14 de diciembre de 1987 sobre tarifas para el transporte aéreo regular entre Estados miembros<sup>189</sup>; con la Decisión del Consejo 87/602 (CEE)<sup>190</sup> de misma fecha, relativa a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios regulares entre Estados miembros y dos Reglamentos, el 3975/87 (CEE)<sup>191</sup> por el que se establecían las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, y el 3976/87<sup>192</sup> que también en el área propia de las normas sobre competencia, facultaba a la Comisión para aplicar el apartado 3 del artículo 85 (antiguo) del Tratado (actualmente art. 101 T.F.U.E.) a

---

terminal del aeropuerto”, TORRES BARGALLO, “subastas y asignación de terminales de aeropuerto”, *Hacienda Pública Española* 139, 1996, p. 59.

<sup>187</sup> “Debe resaltarse la complejidad del proceso de liberalización. Se han promulgado por el Consejo y por la Comisión más de una treintena de textos desde 1987, en su mayor parte reglamentos de aplicación directa, por tanto, en los Estados miembros. Estos han ido perdiendo sus prerrogativas aunque han obtenido otras competencias en materia de derecho de la competencia. Al mismo tiempo, las compañías aéreas han perdido su protección económica aunque han ganado en libertad de acción. Por ello debe tenerse en cuenta que el término desregulación en modo alguno equivale a falta o ausencia de regulación, sino todo lo contrario.”, PETIT LAVALL, *op. cit.*, p. 77.

<sup>188</sup> DOCE 1987 L374, p. 12

<sup>189</sup> Directiva que constituyó un primer paso hacia la liberalización de las tarifas aéreas, necesario para la realización del mercado interior en el sector del mercado del transporte aéreo. Fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante Real Decreto 227/89 de 3 de marzo. (B.O.E. nº 58, de 9 de marzo). Fue derogada por Reglamento CEE 2342/92 (D.O. L217, p.1).

<sup>190</sup> DOCE 1987 L374, p. 19

<sup>191</sup> DOCE 1987 L374, p. 1.

<sup>192</sup> DOCE 1987 L374, p. 9.

determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo.

En cuanto al Reglamento 3975/87 CEE) del Consejo, por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, nació ante la carencia de la Comisión de medios que le permitieran investigar directamente los casos de presunta infracción de los artículos 85 y 86 (antiguos) del Tratado (actualmente arts. 101 y 102 T.F.U.E.), en el sector del transporte aéreo y la carencia de poder de decisión y sanción necesarios para poner término a las infracciones cometidas en la materia y que fuesen comprobadas. El planteamiento era claro: las normas de competencia del Tratado dirigidas a las empresas son aplicables también al transporte aéreo; dado que el Reglamento nº 17 no es aplicable a los servicios de transporte, resultaba del todo necesario dictar un Reglamento específico para articular el ejercicio de la Comisión de sus facultades en la materia.<sup>193</sup> Según establecía el apartado 2 del artículo 1 de este Reglamento, su ámbito de aplicación era únicamente el transporte aéreo internacional entre aeropuertos de la Comunidad. Item más, contenía el régimen de concesión de exenciones individuales y junto a ellas, en su artículo 2, relacionados en el Anexo que acompaña al Reglamento, una serie de acuerdos de índole técnica que quedaban automáticamente exceptuados.

El iterado Reglamento 3975/87 del Consejo, fue desarrollado por el Reglamento de la Comisión 4261/88<sup>194</sup> de 16 de diciembre, en cuanto a cuestiones procedimentales en relación a las denuncias, las solicitudes y las audiencias previstas en el primero.

Este repetido Reglamento 3975/87 fue objeto de numerosas modificaciones durante su período de vigencia<sup>195</sup>, hasta que fue derogado por el Reglamento del

---

<sup>193</sup> “Se ocupa asimismo el Reglamento 3975/87 de disciplinar el procedimiento a seguir por la Comisión, tanto en caso de infracción de los artículos 85.1 y/o 86 del Tratado, como en caso de aplicación del artículo 85.3. La similitud de planteamientos con el Reglamento nº 17 es palmaria, si bien no pueden ignorarse algunas variaciones significativas. Baste, a modo de ejemplo, destacar la facultad de la Comisión de adoptar medidas provisionales, de clara naturaleza cautelar, consistentes en la suspensión temporal de prácticas anticompetitivas que comprometan directamente la existencia de un servicio aéreo y cuando los procedimientos normales no sean bastantes para proteger el servicio aéreo o la compañía aérea de que se trate.” GALAN CORONA, Eduardo, en “Nuevos desarrollos normativos de la unión europea en materia de transporte aéreo”, publicado en XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, AA.VV., ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1995, pp. 383-403.

<sup>194</sup> DOCE 1988 L376, p. 10, y que fue derogado por el Reglamento (CE) 2843/98 de 22 de diciembre, (artículo 7), DOCE 1998 L354, p.22.

<sup>195</sup> Cronológicamente pueden señalarse las siguientes modificaciones: Reglamento 1284/91 de 14 de mayo (DOCE 1991 L122, p.2), Reglamento 2410/92 de 23 de julio (DOCE 1992 L240, p. 18), Reglamentos 2842/98 (DOCE 1998 L354, p. 18) y 2843/98 (DOCE 1998 L354, p. 22) ambos de fecha 22

Consejo 411/2004<sup>196</sup> de 26 de febrero, por el que se modifican también los Reglamentos (CEE) 3976/87 y el (CE) 1/2003 en lo que respecta al transporte aéreo entre la Comunidad y terceros países.

Esta normativa del Consejo, en el marco del primer paquete, sobre la disciplina de la competencia para el sector del transporte aéreo necesitaba, en función del modelo seguido por las autoridades comunitarias, establecer las exenciones en bloque que, respecto de la prohibición del artículo 85.1 (antiguo) del tratado (art. 101 T.F.U.E.), se contienen en el apartado 3 del mismo artículo. Razón por la que, con la misma fecha que el Reglamento 3975/87 precitado, se publicó el Reglamento (CEE) 3976/87<sup>197</sup> del Consejo, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 (antiguo) del Tratado (art.101 T.F.U.E.) a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo, y que contemplaba la posibilidad de concesión de exenciones por categorías. Su ámbito de aplicación era el transporte aéreo internacional entre aeropuertos de la Comunidad.

En el tema que nos ocupa, de este Reglamento interesa reseñar lo dispuesto en su artículo segundo, en el que tras indicar, en su apartado 1, que *“sin perjuicio de la aplicación del Reglamento 3975/87 y con arreglo al apartado 3 del artículo 85 (antiguo) del Tratado, la Comisión podrá declarar mediante Reglamento que el apartado 1 del artículo 85 (antiguo) no será aplicable a determinadas categorías de acuerdos entre empresas, de decisiones de consorcios de empresas y de prácticas concertadas”*; en su apartado 2, establece que tales Reglamentos los podrá adoptar la Comisión respecto a acuerdos, decisiones o prácticas concertadas que tengan alguno de los siguientes propósitos:

-la planificación y coordinación conjunta de la capacidad que deba proporcionarse en los servicios aéreos regulares, en la medida en que esto ayude a extender los servicios en las horas del día o durante los períodos de menor afluencia o en las rutas menos frecuentadas, siempre que cualquiera de las partes pueda retirarse sin sanción alguna de tales acuerdos, decisiones o prácticas concertadas y no esté obligada a

---

de diciembre y derogados por Reglamento de la Comisión 773/2004 de 7 de abril relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 a 82 del Tratado (D.O. L123, p. 18), modificado por Reglamento de la Comisión 519/2013 de 21 de febrero (D.O. L158, p.74) con motivo de la adhesión de Croacia y finalmente, el Reglamento 1/2003 de 16 de diciembre de 2002 (D.O. L1, p. 1), modificado por el Reglamento 773/2004.

<sup>196</sup> DOUE 2004 L68, p.1.

<sup>197</sup> DOCE 1987 L374, p. 9.

notificar con más de tres meses de antelación su intención de no participar en dicha planificación y coordinación conjunta de las futuras temporadas;

-el reparto de los ingresos procedentes de servicios aéreos regulares, siempre que la transferencia no exceda el 1% de los ingresos comunes obtenidos en una determinada ruta por el socio que realice la transferencia, que ningún gasto se comparta ni sea aceptado por el socio que efectúa la transferencia y que la transferencia se realice para compensar las pérdidas que haya sufrido el socio receptor al programar vuelos a horas del día o durante períodos del año de menor afluencia;

-consultas para la preparación conjunta de propuestas sobre tarifas, precios y condiciones para el transporte de pasajeros y equipaje en servicios regulares, siempre que las consultas al respecto sean voluntarias, que las compañías aéreas no queden vinculadas por sus resultados, y que la Comisión y los Estados miembros cuyas compañías aéreas se vean afectadas puedan participar como observadores en cualquiera de dichas consultas;

-la asignación de períodos horarios «slots» en los aeropuertos y la fijación de horarios en los aeropuertos, en la condición que las compañías aéreas afectadas tengan el derecho de participar en tales acuerdos, de que los procedimientos nacionales y multilaterales que se observen en los mismos sean transparentes y que se tengan en cuenta las eventuales exigencias y normas de distribución que determinen las autoridades nacionales o internacionales y los derechos que hayan adquirido históricamente las compañías aéreas;

- la adquisición, desarrollo y explotación conjunta de sistemas informatizados de reserva relacionados con los horarios, las reservas y la emisión de billete por parte de empresas de transporte aéreo; siempre que las compañías aéreas de los Estados miembros tengan acceso a tales sistemas en igualdad de condiciones, que los servicios de las compañías que intervengan en ellos se relacionen de forma no discriminatoria y que cualquiera de los participantes pueda retirarse del sistema con un preaviso razonable;

- los servicios de tierra técnicos y operacionales en aeropuertos, tales como el remolque de aviones, el abastecimiento de combustible, la limpieza y la seguridad;

- el hacerse cargo de pasajeros, correo, equipajes y carga en los aeropuertos;

- los servicios que permiten las comidas durante el vuelo.

Al respecto debe tenerse en cuenta lo contenido en el apartado 3 de este artículo 2º que establece que sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, tales

reglamentos de la Comisión deberán definir las categorías de acuerdos, decisiones o prácticas concertadas a las que se apliquen debiendo especificar en particular:

a) las restricciones o cláusulas que puedan figurar o no en los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas;

b) las cláusulas que deberán figurar en los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas, o cualquier otra condición que deba satisfacerse.”

Dos cuestiones destacan en este Reglamento respecto del punto que desarrollamos; de una parte, la adopción de reglamentos para fiscalizar y regular la aplicación del artículo 85.3 (antiguo) del Tratado (art.101 T.F.U.E.) a determinados acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones y prácticas concertadas relativas a la asignación de períodos horarios en los aeropuertos y, por otra, que se mantengan al respecto los derechos históricos adquiridos por las compañías aéreas. Así es, se establece expresamente la posibilidad de aplicación por las normas de prioridad de los derechos adquiridos (grandfather rule) por las compañías aéreas, al haber utilizado un período determinado en la anterior temporada.<sup>198</sup>

Con todo, lo que evolutivamente conforma una mayor problemática en el tema de los slots, no sólo debe estar referida a los horarios respecto de las rutas e itinerarios que pretendan realizar las compañías aéreas, sino que debemos extenderla también a los aeropuertos, en tanto que son un centro neurálgico del transporte aéreo. El aterrizaje, el estacionamiento, la utilización de fingers, puertas de embarque, asistencia en tierra, y en definitiva la disponibilidad de espacio y medios para atender a las aeronaves durante su

---

<sup>198</sup> Asignación de slots, Derecho comparado (México):En el Reglamento de la Ley de Aeropuertos, publicado en el D.O. de la Federación de 17 de febrero de 2000, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Aeropuertos de México, publicada en el D.O. de 22 de diciembre de 1995 (reformada mediante D.O.F. de 21 de enero de 2009), que dispone que “*En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta Ley*”; en dicho Reglamento de la Ley, digo, en sus artículos 93 a 103 trata de la capacidad operativa del aeródromo y la determinación de las operaciones que puedan ser atendidas en cada hora, teniendo en consideración los criterios de seguridad y eficiencia de acuerdo con la capacidad de las aeronaves y su programación de vuelos. En su artículo 94 establece la obligación de respetar las limitaciones del espacio aéreo que determine el prestador de los servicios de navegación aérea. Bajo criterios de equidad y no discriminación, se establecieron en el Art. 95 los criterios de asignación de horarios a los transportistas, señalándose las siguientes prioridades: 1º.- Regulares de Pasajeros; 2º.- De transporte aéreo no regular bajo la modalidad de fletamento para pasajeros; 3º.- Regulares de carga; 4º.- Transporte aéreo no regular, bajo la modalidad de fletamento de carga; 5º.- Tendrá prioridad sobre un horario el transportistas aéreo que lo ocupó en el período anterior.

tiempo de escala por parte del aeropuerto, son cuestiones que deben tenerse en cuenta al coordinar un slot de control.<sup>199</sup>

Del Reglamento que comentamos, también interesa reseñar lo dispuesto en su artículo 7, apartado 1º, para el supuesto de que los interesados dejen de cumplir una condición u obligación que acompañe a una exención concedida por un reglamento adoptado en virtud del artículo 2; en ese caso la Comisión, con el objeto de poner fin a dicha infracción, podrá, a) dirigir recomendaciones a los interesados; y b) en caso de incumplimiento de dichas recomendaciones por parte de los interesados y en función de la gravedad de la infracción de que se trate, adoptar una decisión por la cual o bien se les prohíba o se les conmine a realizar determinados actos, o bien, al mismo tiempo que se les retira el beneficio, de la exención por categoría de que disfrutaban, se les conceda una exención individual de conformidad con el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento (C.E.E.) N° 3975/87 (LCEur 1987, 4434), o bien se les suprima el beneficio de la exención por categoría de la que disfrutaban.

El apartado 2º de este artículo 7, dispone que: “ Cuando la Comisión, bien a iniciativa propia o a petición de un Estado miembro o de personas física o jurídicas que reivindicquen un interés legítimo, estime que en un caso determinado, un acuerdo, decisión o práctica concertada a la que se aplique una exención por categoría otorgada por un reglamento en virtud del apartado 2 del artículo 2 tiene, no obstante, efectos incompatibles con el apartado 3 del artículo 85 o que están prohibidos por el artículo 86, podrá suprimir el beneficio de la exención por categoría a dichos acuerdos, decisiones o prácticas concertadas y, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento (C.E.E.) N° 3975/87 podrá tomar las medidas apropiadas con objeto de poner fin a tales infracciones.”

Finaliza este repetido artículo 7, con un apartado 3º en el que establece que antes de tomar cualquier decisión de conformidad con el apartado 2, la Comisión podrá proponer a las personas afectadas recomendaciones para que cese la infracción.

El referido Reglamento 3976/87, de exención en bloque o Reglamento de aplicación fue objeto de desarrollo, siguiendo lo dispuesto en su artículo 2, reseñado ut

---

<sup>199</sup> “Puede afirmarse que la desregulación de estos servicios (se refiere a los de asistencia en tierra), junto con la desregulación de los slots (períodos horarios) constituyen las dos medidas más importantes para que las compañías aéreas accedan a los aeropuertos sin discriminaciones y en condiciones leales. Por ello, los problemas que plantean los servicios de asistencia en tierra sólo podrán solventarse cuando a su vez lo haya sido el relativo a la distribución de slots, terminales y puertas de embarque.”, PETIT LAVALL, *op. cit.*, p. 90.

supra, estableciendo la Comisión tres exenciones que contienen el régimen de estos servicios directamente vinculados al transporte aéreo.<sup>200</sup>

Dentro de este primer paquete, a los efectos del punto que se viene tratando, nos remitimos al Reglamento de la Comisión (CEE) n° 2671/88 de 16 de julio, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 (antiguo) del Tratado (art.101 T.F.U.E.) a determinadas categorías de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas que tengan por objeto la planificación conjunta y la coordinación de las capacidades, el reparto de los ingresos, las consultas relativas a las tarifas en los servicios aéreo regulares y la asignación de períodos horarios en los aeropuertos.

En su artículo 1 establecía que, con arreglo al apartado 3 del artículo 85 (antiguo) y con sujeción a las condiciones previstas en este Reglamento, no será aplicable el apartado 1 del artículo 85 (actualmente art. 101 T.F.U.E.) a los acuerdos entre compañías aéreas, decisiones de asociaciones de compañías aéreas y prácticas concertadas entre compañías aéreas que tengan por objeto la asignación de períodos horarios y la fijación de horarios en lo que concierne a los servicios aéreos regulares internacionales entre aeropuertos dentro de la Comunidad.

La exención relativa a la planificación conjunta y la coordinación de capacidades que se prevean en los servicios aéreos regulares, únicamente será aplicable en caso de que se cumplan las condiciones especiales aplicables a los acuerdos relativos a la planificación conjunta y a la coordinación de las capacidades contenidas en su artículo 2. En ese sentido, las condiciones especiales aplicables a los acuerdos relativos a la asignación de períodos horarios y la fijación de horarios para poder beneficiarse de la exención se imponían en su artículo 5, con la finalidad de garantizar que en dichos

---

<sup>200</sup> Al efecto, se promulgaron tres Reglamentos: 1) Reglamento 2671/88, de 26 de julio (DOCE 1988 L239, p. 9) , que fue objeto de rectificación mediante publicación en el D.O. L66 de 10 de marzo de 1989 (p. 39), relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 (antiguo) del Tratado a determinadas categorías de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas que tengan por objeto la planificación conjunta y la coordinación de las capacidades, el reparto de los ingresos, las consultas relativas a las tarifas en los servicios aéreos regulares y la asignación de períodos aéreos en los aeropuertos. 2) Reglamento 2672/88, de 26 de julio, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 (antiguo) del Tratado a determinadas categorías de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas sobre sistemas informatizados de reserva para el servicio de transporte aéreo (DOCE 1988 L239, p. 13), modificado por el Reglamento 83/91 (DOCE 1991 L10, p.9), por el Reglamento 3618/92 (DOCE 1992 L367, p. 16) y por el Reglamento 1618/93 (DOCE 1993 L155, p. 23), y 3) Reglamento CEE 2673/88 de 26 de julio, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas relativos a los servicios de asistencia en las escalas. (DOCE 1988 L239, p. 17)

acuerdos pudieran participar todas las compañías interesadas y que la distribución de franjas horarias se realizara de forma no discriminatoria y transparente.<sup>201</sup>

Al amparo de lo dispuesto en el Reglamento 3976/87, el artículo 7 del Reglamento 2671/88, mantenía que la Comisión pudiera suprimir el beneficio de la aplicación de este Reglamento, en un caso concreto, si se comprobaba que un acuerdo, decisión o práctica concertada exenta, tenían efectos incompatibles con las condiciones previstas en el apartado 3 del artículo 85 o prohibidos por el artículo 86 (antiguos) del Tratado (arts. 101 y 102 T.F.U.E.).

El citado Reglamento nació con una fecha de vigencia determinada<sup>202</sup> y puede decirse que poca fue su aportación en la liberación en materia de slots, toda vez que no tuvo ninguna incidencia en medidas favorecedoras de acceso de nuevas compañías al mercado.

En definitiva, se ha considerado este primer paquete, como una fase introductoria a la liberalización y en el que quedaban todavía numerosos aspectos al control de los Estados miembros y centrándose básicamente en el transporte regular intracomunitario.<sup>203</sup>

El segundo paquete liberalizador tiene lugar en el año 1990, aprobándose por el Consejo, en fecha 24 de julio varios Reglamentos<sup>204</sup> continuando con el proceso desregulador del transporte aéreo.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> En el artículo 5.1 b) del Reglamento 2671/88, en relación a las normas de prioridad aplicables, establecía que: “*Las citadas normas de prioridad “ podrán” tener en cuenta igualmente los derechos adquiridos por las compañías aéreas por haber utilizado un período horario determinado en la temporada anterior correspondiente*”.

<sup>202</sup> El artículo 8 del Reglamento 2671/87, establecía como fecha de expiración el 31-01-1991.

<sup>203</sup> RODRIGUEZ-CAMPOS en el mismo sentido, añade: “*Sus fundamentos se encuentran en el segundo Memorandum de aviación civil y concierne solo al transporte regular intracomunitario, pues expresamente se excluyeron los servicios charter y el transporte aéreo con terceros países.*”, RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZALEZ, S., *La liberalización del transporte aéreo: alcance y régimen jurídico*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 97.

<sup>204</sup> Reglamento del Consejo (CEE) 2342/90 (DO L217 p. 1) sobre las tarifas de los servicios aéreos regulares, (derogado por Reglamento 2409/92, que a su vez fue derogado por Reglamento 1008/2008 (DO L293, p. 3)); Reglamento (CEE) del Consejo 2343/90 (DO L217, p.8) relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios y a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros, (derogado por Reglamento 2408/92, que a su vez fue derogado por el Reglamento 1008/2008), y el Reglamento (CEE) del Consejo 2344/90 (DO L217, p. 15) por el que se modifica el Reglamento (CEE) 3976/87, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado de determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo (derogado por Reglamento (CE) del Consejo 487/09 (DOUE 2009 n° 148, p.1).

<sup>205</sup> En este segundo paquete, en el marco del derecho de la competencia, además del Reglamento 2344/90 se integra el Reglamento (CEE) 1284/91 (DO L22, p. 3), que en realidad se limita a introducir un artículo adicional en el Reglamento 3975/87.

Dentro del marco citado, estos reglamentos del Consejo fueron desarrollados por la Comisión, que en fecha 5 de diciembre de 1990 dictó los Reglamentos 82/91 (DO L10, p.7) relativo a la aplicación del



En la citada fecha se promulgó el Reglamento del Consejo (CEE) 2343/90,<sup>206</sup> relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios y a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros.

Este Reglamento contenía medidas de liberalización cuyo ámbito de aplicación se establecía en su artículo 1º en el marco del acceso de las compañías comunitarias al mercado y cuyas líneas generales de regulación se circunscribían básicamente:

A).- Capacidad. En relación a la distribución de la capacidad de pasajeros entre las compañías aéreas con licencia en un Estado miembro y las compañías aéreas con licencia en otro Estado miembro en los servicios aéreos regulares entre dichos Estados.<sup>207</sup> A los efectos del Reglamento, se entenderá por “capacidad” el número de asientos ofrecidos al público en un servicio aéreo regular durante un período determinado,<sup>208</sup> y como “cuota de capacidad”, la parte correspondiente a un Estado miembro, expresada como un porcentaje de la capacidad total calculada con arreglo al artículo 11 en una relación bilateral con otro Estado miembro, excluida la capacidad ofrecida por servicios de quinta libertad.<sup>209</sup>

El Reglamento se fijó como objetivo la desaparición del control bilateral de capacidad para el 1 de enero de 1993. A efecto de poder alcanzar este objetivo, de forma progresiva, a partir del 1 de noviembre de 1990, cada Estado miembro podía aumentar su cuota de capacidad en 7,5 puntos porcentuales por temporada, según lo dispuesto en su artículo 11.

B).- Acceso al mercado.

a).- Designación múltiple: El apartado 1º del artículo 6 del Reglamento establece la obligación de los Estados miembros de aceptar la designación múltiple de

---

apartado 3 del artículo 85 del Tratado (art. 101 T.F.U.E.) a determinadas categorías de acuerdos entre empresas y prácticas concertadas relativos a los servicios de asistencia en las escalas; 83/91 (DO L10, p.9) relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos entre empresas sobre sistemas informatizados de reserva para servicios de transporte aéreo, y 84/91 (DO L10, p.14) relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que tengan por objeto la planificación conjunta y la coordinación de capacidades, las consultas relativas a las tarifas de transporte de pasajeros y mercancías en los servicios aéreos regulares y la asignación de períodos horarios en los aeropuertos.

<sup>206</sup> Este Reglamento derogó la Decisión 87/602/CEE (DO L374, p. 19), que constituyó el primer paso hacia la liberalización de la distribución de la capacidad de pasajeros y de acceso al mercado, necesaria para la realización del mercado interior en el sector del transporte aéreo. El Consejo acordó adoptar nuevas medidas de liberalización al término de un período inicial de tres años.

<sup>207</sup> Reglamento 2343/90, art. 1.1.b).

<sup>208</sup> Ibidem, art. 2, apartado l).

<sup>209</sup> Ibidem, art. 2, apartado m).

país a país por parte de otro Estado miembro.<sup>210</sup> El apartado 2º del mismo artículo, determina la obligación asimismo de aceptar, sin limitación alguna, la designación múltiple, en el régimen de ciudad a ciudad<sup>211</sup>, estableciéndose una aplicación gradual en la reducción de sus límites.<sup>212</sup>

b).- Derechos de tráfico: En el marco de lo regulado en este Reglamento, las autoridades nacionales deberán autorizar a las compañías comunitarias a ejercer derechos de tercera y cuarta libertad<sup>213</sup>, entre cualquiera de sus aeropuertos o sistemas aeroportuarios y los del Estado miembro de registro, cualesquiera que sean las categorías a que estén adscritos, cuando estos aeropuertos o sistemas aeroportuarios estén abiertos al tráfico entre Estados miembros o a los servicios internacionales.<sup>214</sup>

Introduce este Reglamento la facultad de todo Estado miembro de imponer obligaciones en relación con la prestación de servicios aéreos (regularidad, precios, continuidad y capacidad) amparadas en consideraciones de servicio público.<sup>215</sup> También debe destacarse que la obligación de autorizar el ejercicio de los derechos de tercera y cuarta libertad se configuró en base a la reciprocidad, estando el Estado cuya compañía se haya beneficiado de aquella autorización, obligado a no oponerse a la introducción de un servicio en la misma ruta por una compañía del otro Estado autorizado, a excepción de determinados supuestos definidos en el propio Reglamento (rutas sobre las que pese una obligación de servicio público<sup>216</sup> o rutas nuevas entre aeropuertos regionales).

c).- Combinación de puntos: Las compañías aéreas comunitarias podrán combinar puntos y utilizar el mismo número de vuelo en los servicios regulares con destino u origen en dos o más puntos de otro u otros Estados miembros distintos del

---

<sup>210</sup> Reglamento 2343/90, art. 2, h): Designación múltiple en régimen de país a país: La designación por parte de un Estado de registro de dos o más de las compañías aéreas con licencia en su territorio para que presten un servicios regulares entre su territorio y el de otro Estado miembro.

<sup>211</sup> Ibidem, art. 2, i): Designación múltiple en régimen de ciudad a ciudad: La designación por parte de un Estado de registro de dos o más compañías aéreas a las que se haya expedido licencia para que presten un servicio aéreo regular entre un aeropuerto o un sistema aeroportuario ubicado en el territorio de otro Estado miembro.

<sup>212</sup> Ibidem, art. 6.2. Comenzó a regir a partir del 1 de enero de 1991, en las rutas con más de 140.000 pasajeros transportados en el transcurso del año anterior o con más de 800 vuelos anuales de ida y vuelta, y reduciéndose dichas cifras, a partir del 1 de enero de 1992, a 100.000 pasajeros o 600 vuelos de ida y vuelta.

<sup>213</sup> Ibidem, art. 2,b). Derecho de tráfico de tercera libertad: El derecho de una compañía con licencia en un Estado a desembarcar, en el territorio de otro Estado, pasajeros, carga y correo embarcados en el Estado que haya expedido su licencia. Derecho de tráfico de cuarta libertad: El derecho de una compañía aérea con licencia en un Estado a embarcar , en el territorio de otro Estado, pasajeros, carga y correo para su desembarco en el Estado que haya expedido su licencia.

<sup>214</sup> Ibidem, art. 4.

<sup>215</sup> Ibidem, art. 5.3.a).

<sup>216</sup> Ibidem, art. 5.3. c)

Estado de registro<sup>217</sup>. De acuerdo a lo dispuesto en este Reglamento, las compañías comunitarias estarán autorizadas a ejercer derechos de tráfico de quinta libertad entre puntos combinados de dos Estados miembros diferentes en las condiciones establecidas en su artículo 8.

d).- Quinta Libertad: Se amplían las posibilidades de ejercer derechos de tráfico de quinta libertad, pudiendo las compañías aéreas comunitarias ejercerlos entre puntos combinados de dos Estados Miembros diferentes siempre que se trate de una extensión o fase preliminar de un servicio de tercera o cuarta libertad y no se utilice más del 50% de la capacidad de asientos de la temporada ofertada en el servicio de tercera y cuarta libertad; por lo tanto, en la práctica, la ampliación queda limitada a las compañías que ya prestaban servicios de tercera y cuarta libertad.<sup>218</sup>

Finalmente, debe destacarse la introducción en este Reglamento, de la posibilidad de someter a restricciones o condicionantes el ejercicio de los derechos de tráfico que deben estar sujetos a las normas comunitarias nacionales, regionales o locales publicadas, relativas a la seguridad, a la protección del medioambiente y a la asignación de períodos horarios (falta de disponibilidad de slots), así como al cumplimiento de las condiciones de disponer de infraestructuras adecuadas para atender el servicio y de unas ayudas a la navegación suficientes para acoger el servicio.<sup>219</sup>

A tenor de lo dicho, y a la vista del contenido del artículo 9 del Reglamento<sup>220</sup>, la limitación de derechos de tráfico, por insuficiencia de slots, fue motivo de preocupación a pesar de que se justificaba en base a no discriminar a las compañías aéreas de los distintos Estados y proteger a las compañías aéreas de un Estado miembro que no tuvieran igual oportunidad de competir con las compañías aéreas de otro Estado miembro, ante la situación de falta de slots disponibles. Motivo por el que en el apartado 3 del artículo 10 del Reglamento se estableció la garantía o cláusula de reciprocidad relativa a en qué supuesto, un Estado miembro, no podrá autorizar a una compañía aérea a iniciar un nuevo servicio, o a aumentar la frecuencia de un servicio

---

<sup>217</sup> Ibidem, art. 7.

<sup>218</sup> Ibidem, art. 8.1

<sup>219</sup> Ibidem, art. 10.1

<sup>220</sup> Ibidem, art. 9 : “*El presente Reglamento no afectará al derecho de un Estado miembro a regular, sin que exista discriminación basada en la nacionalidad, la distribución del tráfico entre los aeropuertos en el interior de un sistema aeroportuario*”.

existente; eso si, reseñando la salvedad de que exista acuerdo del Estado o Estados interesados<sup>221</sup>.

Dentro del mismo paquete, posteriormente y en un segundo bloque, fue promulgado el Reglamento 2344/90, del Consejo<sup>221</sup>, de 24 de julio, por el que se modificaba el Reglamento 3976/87 ya citado, y que fue desarrollado por los Reglamentos de la Comisión 82/91, 83/91 y 84/91 de 5 de diciembre de 1990<sup>222</sup>.

En cuanto al Reglamento CEE 84/91 de la Comisión relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 5 (antiguo) del Tratado a determinados acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas que tengan por objeto la planificación conjunta y la coordinación de capacidades, las consultas relativas a las tarifas de transporte de pasajeros y mercancías y la asignación de períodos horarios en los aeropuertos, entró en vigor el 1 de febrero de 1991, prorrogándose su vigencia inicial establecida en su artículo 6, hasta el 30 de junio de 1993 por Reglamento CEE 3618/92 de 15 de diciembre de 1992<sup>223</sup>.

En su artículo 4 se establecen las condiciones especiales aplicables a la asignación de períodos horarios y fijación de horarios. Tras indicar que la exención en bloque al respecto será aplicable a las consultas relativas a la asignación de períodos horarios en los aeropuertos y a la fijación de horarios que estén abiertas a todas las compañías aéreas que hayan manifestado su interés en los períodos de consulta, y con objeto de dar entrada a las nuevas compañías aéreas afectadas, cuando no perjudicadas, por la *grandfather rule*<sup>224</sup>, se exigió el cumplimiento de una nueva condición consistente en que se otorgue a los nuevos operadores o participantes<sup>225</sup> una prioridad

---

<sup>221</sup> Ibidem, art. 10.3 : “Sin perjuicio del artículo 9 y salvo con el acuerdo del o de los Estados interesados, un Estado miembro no podrá autorizar a una compañía aérea: a) a iniciar un nuevo servicio, o b) a aumentar la frecuencia de un servicio existente, entre un aeropuerto determinado situado en su territorio y otro Estado miembro en tanto que deniegue a una compañía aérea con licencia expedida por ese otro Estado miembro, basándose en los apartados 1 y 2, la autorización para establecer un nuevo servicio o para aumentar las frecuencias de un servicio existente al aeropuerto de que se trate, hasta la adopción por el Consejo y la entrada en vigor de un Reglamento sobre el código de conducta respecto de la asignación de períodos horarios, basado en el principio general de no discriminación por motivos de nacionalidad”.

<sup>221</sup> DOCE 1990, L217, P. 15.

<sup>222</sup> Vid supra, pie de página 205

<sup>223</sup> DOCE 1992 L14, p. 1.

<sup>224</sup> Reglamento 84/91, art. 4.1.b),... “Las citadas normas de prioridad podrán tener en cuenta igualmente los derechos adquiridos por las compañías aéreas por haber utilizado un período horario determinado en la temporada anterior correspondiente”.

<sup>225</sup> Se entiende por nuevo participante aquella compañía aérea que, a) No poseyendo más de tres períodos horarios de un día determinado en un aeropuerto, solicite más períodos horarios de ese día en dicho aeropuerto a fin de dedicarlos a servicios aéreos en rutas intracomunitarias; b) No poseyendo más del 30% de los períodos horarios de un día determinado asignados al conjunto de compañías aéreas en un aeropuerto o en otros aeropuertos del mismo sistema solicite más períodos horarios de ese día en dicho

sobre la asignación como mínimo del 50% de los períodos horarios creados o liberados, si bien, a dicha prioridad se le podía fijar un límite, como mínimo de cuatro períodos por compañía aérea y día.

Como afirma Morales<sup>226</sup>, el Reglamento da finalmente marcha atrás en la pretensión inicial de la Comisión de obligar a las compañías a ceder una parte de sus slots, los cuales pasarían a engrosar una bolsa común disponible para los nuevos operadores.

En el año 1992, se alcanzó un acuerdo acerca de la tercera fase de la liberalización del transporte aéreo comunitario. Presentadas las propuestas en septiembre de 1991<sup>227</sup>, en fecha 23 de junio de 1992 se promulgaron los cinco Reglamentos del llamado tercer paquete, que se reseñan por su orden de numeración:

-Reglamento (CEE) 2407/92 del Consejo<sup>228</sup>, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas, entró en vigor el 1 de enero de 1993 y supuso la unificación de los criterios para la concesión de estas licencias, así como las medidas de control y de sanción aplicables a estas empresas<sup>229</sup>. Este Reglamento fue derogado por Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo 1008/2008<sup>230</sup> de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

-El Reglamento (CEE) 2408/92 del Consejo<sup>231</sup>, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, derogó el Reglamento 2343/90. Su entrada en vigor supone una liberalización total de los servicios aéreos regulares y no regulares dentro de la Comunidad Europea, equiparando ambos tipos de transporte, si bien, con las excepciones contenidas en el apartado 2 de su artículo 3 para el tráfico de cabotaje, que podrá denegarse con las limitaciones que establece, a las compañías aéreas de otros Estados miembros, dentro de un período transitorio que finalizaba el 1 de abril de 1997.

---

aeropuerto, a fin de iniciar un servicio de los incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento CEE 2343/90 en una ruta intracomunitaria en la que durante dicho día otras dos compañías aéreas como máximo ejercen derechos de tercera o cuarta libertad entre los aeropuertos correspondientes, y que por el procedimiento de asignación habitual no obtenga los períodos horarios solicitados, en una franja de tres horas dentro del horario requerido (Art. 4.1.e).

<sup>226</sup> Vid MORALES RODRIGUEZ, *El transporte aéreo y la Comunidad Europea*, ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1993, p. 150.

<sup>227</sup> COM (91) 275, final.

<sup>228</sup> DOCE 1992 L240, p.1.

<sup>229</sup> PERALTA LOSILLA, Esteban, *La política jurídica exterior de España en materia aeronáutica*, Biblioteca diplomática Española, ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1996, p.88.

<sup>230</sup> DO L293, p.3.

<sup>231</sup> DO L240, p.8. Durante su vigencia, este Reglamento fue modificado por Reglamento (CE) 1882/2003 (DO L284, p.1) y por Reglamento (CE) 1791/2006 (DO L363, p.1)

Especial relevancia para el tema que venimos tratando, tiene el artículo 8 de este Reglamento y en cuyo apartado primero, y a los efectos de planificación, se otorga a los Estados miembros, siempre que no exista discriminación basada en la nacionalidad o identidad de la compañía aérea, el derecho a distribuir el tráfico aéreo entre los aeropuertos del interior de un sistema aeroportuario.

Su apartado segundo determina que el ejercicio de los derechos de tráfico estará sujeto a las normas comunitarias, nacionales, regionales o locales publicadas, relativas a la seguridad, a la protección del medioambiente y a la asignación de las franjas horarias.

Sin embargo, la mayor complejidad deriva de su artículo 9 al disponer que, cuando existan problemas graves de congestión y/o medioambientales, el Estado miembro podrá imponer condiciones y limitar o denegar el ejercicio de los derechos de tráfico, en particular cuando otras modalidades de transporte puedan ofrecer un nivel de servicio satisfactorio. Esta excepción, a pesar de la cuidadosa redacción del artículo, causó preocupación en tanto pudiera afectar en la práctica al libre acceso al mercado, razón por la cual el apartado 8 del repetido artículo 9, con clara referencia al apartado 2 del artículo 8, prevé la adopción de un código de conducta acerca de la asignación de franjas horarias. Este Reglamento fue derogado por Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo 1008/2008 de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

-Reglamento (CEE) 2409/92 del Consejo<sup>232</sup>, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos, sustituyó al Reglamento 2342/90 y establecía un principio general de libertad de las compañías en cuanto a la fijación de las tarifas aplicables a los servicios que prestasen, con muy pocas limitaciones. Estuvo en vigor hasta el 31 de octubre de 2008, en que fue derogado por el Reglamento 1008/2008, ya citado.

- El Reglamento (CEE) 2410/92 del Consejo<sup>233</sup>, modifica el Reglamento 3975/87 por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo, en razón a que éste tenía su ámbito de aplicación limitado al transporte aéreo internacional. Se trata de establecer disposiciones que permitan a la Comisión tener la facultad de adoptar, en relación estrecha con los Estados Miembros, las medidas necesarias para la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (arts. 101 y 102 T.F.U.E.) a este sector del transporte aéreo cuando el comercio

---

<sup>232</sup> DO L240, p.15.

<sup>233</sup> DO L240, p. 18.

entre Estados Miembros pueda resultar afectado. En definitiva, este Reglamento se limita a suprimir el término “internacional” en el apartado 2 del artículo 1 del Reglamento 3975/87.

- Reglamento (CEE) 2411/92 del Consejo<sup>234</sup>, por el que se modifica el Reglamento 3976/87, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo. En el último Considerando del Reglamento y ante las nuevas medidas de liberalización del sector del transporte aéreo, la Comunidad entiende que conviene prorrogar las exenciones por categoría y que la Comisión debe definir el ámbito de aplicación de estas exenciones y las condiciones a las que están sometidas, en estrecha relación con los Estados Miembros y teniendo en cuenta los cambios acaecidos en el entorno competitivo desde la entrada en vigor del Reglamento (C.E.E.) 3976/87.

Las modificaciones al Reglamento 3976/87, se hallan contenidas en los cuatro apartados del artículo 1 del Reglamento 2411/92. En el apartado primero, se limita a suprimir el término “internacionales” en el artículo 1 del Reglamento 3976/87. En su apartado segundo se introduce un nuevo texto, con mínimas modificaciones, en el apartado 2 del artículo 2 del repetido Reglamento 3976/87, referido a los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas sobre los que la Comisión puede adoptar Reglamentos de exención, y entre los que se encuentra el reparto de franjas horarias en los aeropuertos y la fijación de horarios, encargándose la Comisión de garantizar la concordancia de dichas normas con el código de conducta adoptado por el Consejo. En su apartado tercero da nueva redacción al artículo 3 y en el apartado cuarto suprime el artículo 8, en ambos casos del iterado Reglamento 3976/87.

El Reglamento 2411/92 estuvo en vigor hasta el 30 de junio de 2009, siendo derogado por Reglamento (CE)487/09, junto al Reglamento 3976/87.

En este tercer paquete, la normativa citada, considerada clave para la liberalización de sector, aborda, como hemos visto, otros temas que para algunos autores<sup>235</sup> son menos fundamentales y que otros califican como complementarios<sup>236</sup> o garantes de la libre competencia<sup>237</sup>. Hago referencia a temas tales como la denegación

---

<sup>234</sup> DO L240, p. 19

<sup>235</sup> RODRIGUEZ-CAMPOS, S., *op. cit.*, pp 41 y 105.

<sup>236</sup> PETIT LAVALL, *op. cit.*, p. 120.

<sup>237</sup> MENENDEZ MENÉNDEZ, G., “*La Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en la construcción del mercado interior del transporte aéreo. Decisiones de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo al respecto*”, publicado en *Régimen Jurídico del Transporte Aéreo*, AA.VV., 1ª edición, ed. Thomson-Civitas, Navarra, 2005, p. 231.

de embarque en el vuelo contratado por falta de plazas disponibles (overbooking), a los servicios informatizados de reservas (SIR), a los servicios de asistencia en tierra, y a la asignación a los aeropuertos de la Comunidad de franjas horarias.

Respecto de las franjas horarias, resulta palmario que su trascendencia ha ido en aumento con el transcurso del tiempo, hasta el extremo de que una hipotética carencia de slots disponibles haría imposible el aumento de prestación de servicios de transporte aéreo, ello sin perjuicio de la posible afectación en el ámbito comunitario, del acceso al mercado de nuevas compañías aéreas.

En este contexto, el protagonismo de las infraestructuras ubicadas en los diferentes Estados miembros es notorio, convirtiendo en este aspecto a los aeropuertos en centro de atención de la regulación comunitaria respecto de su capacidad y franjas horarias, con la finalidad de obtener una utilización igualitaria para cualquier transportista comunitario.

Con causa en el creciente desequilibrio entre la expansión del sistema de transporte aéreo y la disponibilidad de las infraestructuras aeroportuarias adecuadas para hacer frente a la demanda, que determinaba la existencia de un número cada vez mayor de aeropuertos saturados en la Comunidad, se promulgó el Reglamento CEE 95/93 del Consejo<sup>238</sup>, de 18 de enero de 1993, relativo a las normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, considerado el primer paso para el establecimiento de una serie de reglas transparentes y no discriminatorias, particularmente para permitir a las nuevas aerolíneas la entrada en el mercado liberalizado.

Con carácter general, el contenido de este Reglamento puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Se crea la figura del aeropuerto coordinado, siendo aquel en el que las compañías aéreas vean facilitada su operatividad mediante la figura de un coordinador<sup>239</sup>.

b) Los Estados miembros no están obligados a designar un aeropuerto como coordinado salvo en aplicación de lo dispuesto en su artículo 3, empero, los Estados

---

<sup>238</sup> DO L14, p. 1.

<sup>239</sup> Reglamento CEE 95/93, en su artículo 2 apartado f) se define el "aeropuerto coordinado" como aquel en que *para facilitar las actividades de las compañías aéreas que operan o se proponen operar en dicho aeropuerto, se ha nombrado un coordinador*. En el apartado g) del mismo artículo, se define el aeropuerto "totalmente coordinado" *aquel en el cual, para aterrizar o despegar en los períodos en que esté totalmente coordinado, las compañías aéreas deberán disponer de una franja horaria asignada por un coordinador*.



miembros podrán disponer que cualquier aeropuerto sea designado como coordinado siempre que se observen los principios de transparencia, imparcialidad y no discriminación<sup>240</sup>.

c) Los Estados deberán actuar cuando las compañías aéreas que representen más de la mitad de las operaciones de un aeropuerto, o las autoridades aeroportuarias consideren que la capacidad es insuficiente para las actividades en curso o las previstas para un período, o bien cuando los nuevos participantes tengan grandes problemas para obtener slots y, en cualquier caso, si un Estado miembro lo considerase necesario. La actuación, para el Estado miembro de que se trate, consistirá en urgir la realización de un análisis de capacidad, en el que se determine la posibilidad de incrementar ésta y el tiempo previsto para solucionar los problemas<sup>241</sup>.

Si una vez realizado el procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 3, el análisis indicara la imposibilidad de solucionar los problemas a corto plazo, se designará el aeropuerto como totalmente coordinado<sup>242</sup>.

d) El coordinador, que podrá ser una persona física o jurídica, será el responsable de la asignación de las franjas horarias y de la supervisión de su uso, debiendo actuar de modo imparcial, no discriminatorio y transparente<sup>243</sup>, y estará asistido por un comité consultivo de coordinación<sup>244</sup>.

e) La capacidad disponible de un aeropuerto en el que se realice la asignación de franjas horarias se determinará y revisará dos veces por año<sup>245</sup>.

f) Las compañías aéreas tendrán el derecho a solicitar la misma franja horaria de la que viniesen disfrutando para el correspondiente período de programación de horarios<sup>246</sup>.

g) Se dará preferencia a los servicios aéreos comerciales, y en particular a los servicios regulares y a los servicios no regulares programados<sup>247</sup>.

h) Las franjas horarias podrán ser libremente intercambiadas entre compañías aéreas o transferidas (buy-sell rule)<sup>248</sup>, excepto aquellas asignadas a los nuevos

---

<sup>240</sup> Ibidem, artículo 3, apartados 1 y 2.

<sup>241</sup> Reglamento 95/93, apartado 3 del artículo 3.

<sup>242</sup> El apartado 5 del art. 3 del Reglamento 95/93 establece que, cuando un aeropuerto totalmente coordinado tenga capacidad suficiente para realizar las operaciones en curso o las previstas, se retirará la designación de aeropuerto totalmente coordinado.

<sup>243</sup> Reglamento 95/93, art. 4.

<sup>244</sup> Ibidem, art. 5.

<sup>245</sup> Ibidem, art. 6.

<sup>246</sup> Ibidem, art. 8.1.a).

<sup>247</sup> Ibidem, art. 8.1.b).

<sup>248</sup> Ibidem, art. 8.4

participantes para un servicio entre dos aeropuertos comunitarios, que no podrán ser intercambiadas ni transferidas durante un período de dos estaciones<sup>249</sup>.

i) Un Estado miembro podrá reservar determinadas franjas horarias para los servicios interiores regulares en el marco de lo contenido en el artículo 9 del Reglamento.

j) En un aeropuerto, las franjas horarias de nueva creación, las no utilizadas, y aquellas a las que haya renunciado una compañía aérea constituirán un fondo de reserva para cada período coordinado<sup>250</sup>. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1º del artículo 8 del Reglamento CEE 2408/92, las franjas horarias que constituyen el fondo de reserva se distribuirán entre las compañías aéreas solicitantes, asignándose el 50% a los nuevos participantes<sup>251</sup>. Todo nuevo participante al que se le hayan propuesto franjas horarias situadas dentro de un margen de dos horas antes o después de la hora solicitada y no haya aceptado la propuesta, no conservará el estatuto de nuevo participante.

k) Cuando se considere que un país tercero, en relación a las franjas horarias, no otorga a las compañías aéreas comunitarias un trato comparable al que los Estados miembros dispensan a las compañías aéreas de aquel país, o no otorga a las compañías aéreas comunitarias un trato nacional de facto, o bien, si otorga a compañías de otros países un trato más favorable que el que dispensa a las compañías aéreas comunitarias, podrán tomarse las medidas oportunas con objeto de remediar esta situación por cuanto se refiere al aeropuerto o aeropuertos en cuestión, incluso mediante la suspensión total o parcial de las obligaciones del Reglamento respecto a una compañía aérea de dicho país tercero<sup>252</sup>.

En orden al régimen de asignación de slots, dentro del tercer paquete que venimos comentando, junto al Reglamento 95/93 del Consejo citado, poco después fue promulgado el Reglamento (CEE) 1617/93 de la Comisión<sup>253</sup> de 25 de junio, relativo a la planificación conjunta y la coordinación de horarios, la utilización conjunta de líneas, consultas sobre tarifas de transporte de pasajeros y mercancías en servicios aéreos regulares y a la asignación de períodos horarios en los aeropuertos.

Incide este Reglamento en su preámbulo, en el hecho de que la asignación de períodos horarios y de fijación de horarios, puede mejorar la utilización de la capacidad

---

<sup>249</sup> Ibidem, art. 8.5

<sup>250</sup> Ibidem, art. 10.1.

<sup>251</sup> Ibidem, art. 10.7.

<sup>252</sup> Ibidem, art. 12.

<sup>253</sup> Reglamento CEE 1617/93, D.O. L155, p. 18.

de los aeropuertos y del espacio aéreo, facilitando el control aéreo y contribuyendo a ampliar la oferta de servicios de transporte aéreo desde el aeropuerto; empero, insiste en que para que se mantenga la competencia debe seguir siendo posible el acceso a los aeropuertos congestionados. En su preámbulo califica de beneficiosos los acuerdos de designación de períodos horarios, siempre que racionalicen la capacidad de los aeropuertos y faciliten un control efectivo por parte del propio aeropuerto<sup>254</sup>.

Los acuerdos de asignación de franjas horarias están exentos de la prohibición contenida en el artículo 81.1 del Tratado (ex artículo 85.1 y actual artículo 101 T.F.U.E.) siempre y cuando se ajusten a las condiciones establecidas en el artículo 5 del Reglamento<sup>255</sup>; todo ello, a excepción de que la aplicación del citado artículo 5, en relación a los slots, no haya permitido a los nuevos participantes obtener los períodos horarios precisos en un aeropuerto sobrecargado, a fin de fijar unos horarios que les permitan competir con las compañías aéreas beneficiadas, en rutas desde o hacia ese aeropuerto, produciéndose un considerable deterioro de la competencia en dichas rutas. En este caso, el beneficio de la aplicación de este Reglamento se retirará respecto de la asignación de períodos horarios en el aeropuerto de que se trate<sup>256</sup>.

El Reglamento (CEE) 1617/93, entró en vigor el 1 de julio de 1993, y durante su vigencia fue objeto de diferentes modificaciones<sup>257</sup>, debiéndose reseñar en primer lugar el Reglamento de la Comisión (CE) 1083/99<sup>258</sup>, de 26 de mayo, en tanto que procede a prorrogar la aplicabilidad de aquel hasta el 30 de junio de 2001, de las disposiciones relativas a las consultas sobre tarifas de transporte de pasajeros con su

---

<sup>254</sup> PETIT LAVALL, *op. cit.*, p. 133.

<sup>255</sup> El apartado 1º del artículo 5 del Reglamento, establece básicamente los siguientes requisitos:

a) Que las consultas relativas a la asignación de períodos horarios y a la fijación de horarios estén abiertas a todas las compañías aéreas que hayan manifestado su interés en los períodos horarios objeto de consulta;

b) las reglas de prioridad se establecerán y aplicarán sin discriminación, es decir, sin relación directa o indirecta con la identidad o la nacionalidad de la compañía aérea o la categoría del servicio, teniendo en cuenta las limitaciones y reglas de distribución del tráfico aéreo establecidas por las autoridades nacionales o internacionales y teniendo debidamente en cuenta las necesidades de los viajeros y del aeropuerto de que se trate. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra d), dichas reglas de prioridad pueden tener en cuenta los derechos adquiridos por las compañías aéreas al haber utilizado un período horario determinado en la temporada anterior correspondiente;

c) Las reglas de prioridad están a disposición de cualquier parte interesada que las solicite;

d) se asignarán a los nuevos participantes, tal como se definen en la letra b) del artículo 2 del Reglamento (CEE) 95/93 del Consejo, el 50% de los períodos horarios creados, no utilizados o liberados por una compañía aérea durante una temporada o al final de la misma, o que queden disponibles por algún otro motivo, en la medida en que los nuevos participantes hayan presentado solicitudes de períodos horarios pendientes de tramitación.

<sup>256</sup> Art. 6 iii), Reglamento (CEE) 1617/93.

<sup>257</sup> La primera fue a través del Reglamento (CE) 1523/1996 de la Comisión de 24 de julio, (DO L190, p. 18), que modifica los arts. 1.3 y 4 del Reglamento (CEE) 1617/93, sin afectar a los slots.

<sup>258</sup> DO L131, p. 27.

equipaje y la asignación de períodos horarios en los aeropuertos<sup>259</sup>. En fecha 29 de junio de 2001, se promulgó el Reglamento (CE) 1324/01<sup>260</sup> de la Comisión, por el que se prorroga por tres años la exención por categorías para los acuerdos y prácticas concertadas sobre la asignación de períodos horarios y fijación de horarios de servicios aéreos<sup>261</sup>, respecto de la establecida inicialmente por el Reglamento 1617/93 y ampliada por el Reglamento 1083/99.

Con motivo de no haber sido adoptadas todavía, las modificaciones contenidas en el Reglamento (CE) 894/02 respecto del Reglamento (CEE) 95/93 en el término previsto en el Reglamento 1324/01, en fecha 25 de junio de 2002, se promulga el Reglamento (CE) 1105/02<sup>262</sup> de la Comisión, por el que se acuerda prorrogar por un año más la exención por categorías<sup>263</sup>, es decir, hasta el 30 de junio de 2005.

En aquel tiempo, en el seno comunitario se mantiene la prevención de que los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que tengan por objeto la celebración de consultas relativas a las tarifas de transporte de pasajeros en los servicios aéreos regulares, así como la asignación de períodos horarios y la fijación de horarios en los aeropuertos, pueden restringir la competencia y afectar al comercio entre los Estados miembros; empero, se considera que tales acuerdos, decisiones y prácticas pueden beneficiar a los usuarios del transporte aéreo o a las compañías aéreas.

En ese contexto, en junio de 2004, la Comisión inició una consulta sobre la revisión del Reglamento CEE 1617/93 con el propósito de determinar la conveniencia de poner fin a la exención por categorías, mantenerle en su configuración o ampliar su ámbito de aplicación. A la vista del resultado de la consulta y del régimen de exención introducido por el Reglamento CE 1/2003 de 6 de diciembre<sup>264</sup>, se concluyó en la no existencia de razones suficientes para seguir declarando inaplicable el apartado 1º del artículo primero del Tratado, mediante reglamento, a las consultas, entre otras, en lo que aquí nos atañe, sobre acuerdos de asignación de períodos horarios y fijación de horarios en los aeropuertos, ello sin perjuicio de conceder al sector del transporte aéreo tiempo suficiente para adaptarse a la nueva situación y evaluar de forma autónoma si los acuerdos o prácticas respectivas eran compatibles con el citado artículo 81 (art. 101 T.F.U.E.), y en su caso modificarlos.

---

<sup>259</sup> Considerando 6 y artículo 1º del Reglamento (CE) 1083/99.

<sup>260</sup> DO L177, p. 56.

<sup>261</sup> Considerando 3º y art. 7 del Reglamento (CE) 1324/01.

<sup>262</sup> DO L167, p. 6.

<sup>263</sup> Considerando 6º y art. 1 del Reglamento (CE) 1105/2002.

<sup>264</sup> DO L1, p. 1.

La expiración de la vigencia del Reglamento CEE 1617/93 hizo necesario adoptar un nuevo reglamento de exención por categorías para un período transitorio. Con fecha 28 de septiembre de 2006, se aprobó el Reglamento CE 1459/06<sup>265</sup> por el que se establecía una exención por categorías hasta el 31 de diciembre de 2006<sup>266</sup> en lo que respecta a las consultas sobre designación de períodos horarios y fijación de horarios en los aeropuertos en la medida en que se refieran a servicios aéreos con origen o destino en la Comunidad<sup>267</sup>, siempre que se reúnan las condiciones establecidas en su artículo 2. Este Reglamento no obstaba a la aplicación del Reglamento CEE 95/93 de 18 de enero, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

### **10.3.- La normativa Comunitaria sobre asignación de franjas horarias tras el tercer paquete. Veinte años de evolución.**

El contenido clave de la liberalización del mercado del transporte aéreo se concretó, como se ha apuntado, a través de los reglamentos dictados por el Consejo en el año 1992, que entraron en vigor en el año siguiente; coincidiendo en el tiempo, se aprobó el Reglamento del Consejo (CEE) 95/93 ya citado, por el que se establecieron normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, y que complementó las previsiones del Reglamento CEE 2408/92, por el que definitivamente se estableció la libertad de tráfico intracomunitario.

La alusión que el Reglamento CEE 95/93 hace en su Considerando 7, respecto de que “los principios que rigen el actual sistema de asignación de franjas horarias pueden servir de base al presente Reglamento, siempre que dicho sistema evolucione en consonancia con las innovaciones de los transportes aéreos en la Comunidad”, implica un reenvío a las directrices de IATA, es decir, una implícita aceptación del procedimiento autorregulado por el que se venían asignando las franjas horarias; eso sí, supeditada a que dicho sistema impidiera que el sistema tradicional pudiera amparar

---

<sup>265</sup> DO L272, p. 3.

<sup>266</sup> Reglamento 1459/06, art. 4

<sup>267</sup> Ibidem, Considerando 9 y art. 1 a).

restricciones discriminatorias por razón de nacionalidad<sup>268</sup>. En consecuencia, este Reglamento puede entenderse como una norma de recepción en el ordenamiento comunitario de dichas directrices.

Con ese trasfondo, el citado Reglamento CEE 95/93 denuncia que una de las mayores dificultades del entonces sistema actual de asignación de franjas horarias, se centra en lograr en los aeropuertos congestionados, el correcto equilibrio entre los intereses de las compañías aéreas tradicionales y los nuevos participantes; cuestión de difícil solución si no se hace posible el acceso al sector en condiciones de igualdad. El repetido Reglamento CEE 95/93 tenía como propósito el garantizar la utilización eficaz y la distribución equitativa, además de no discriminatoria y transparente, de las franjas horarias disponibles; todo ello de carácter necesario, pero no suficiente.

Este Reglamento, durante su dilatado período de vigencia, ha sido objeto de sucesivas modificaciones, siendo la primera, la introducida mediante Reglamento (CE) 894/02 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>269</sup>, de 27 de mayo, por el que se añade al Reglamento (CEE) 95/93 el artículo 10 bis por el que se establece, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 10, que los coordinadores deberán aceptar que las compañías aéreas tengan derecho durante la temporada de programación de verano de 2002 y la temporada de programación de invierno 2002-2003, a las mismas series de franjas horarias que tenían asignadas en la fecha del 11 de septiembre de 2001, para la temporada de verano 2001 y la de invierno 2001-2002, respectivamente; medida transitoria y excepcional que tuvo causa en los atentados sufridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001<sup>270</sup>.

No fue la única medida extraordinaria adoptada. Con motivo de la guerra iniciada en marzo de 2003 contra Irak y los acontecimientos políticos que se produjeron

---

<sup>268</sup> GOMEZ PUENTE, M., “*La coordinación aeroportuaria: Naturaleza jurídica y régimen jurídico de las franjas horarias. Slots*”, publicado en *Régimen jurídico del transporte aéreo*, AA.VV. 1ª edición, ed. Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pp. 433-504.

<sup>269</sup> DO L142, p. 3.

<sup>270</sup> Según consta en la Exposición de Motivos de la COM(2002) 007 final, de 11 de enero de 2002, en fecha 10 de octubre de 2001, la Comisión aprobó una Comunicación en relación al Reglamento CEE 95/93, por la que consideraba que el cierre del espacio aéreo norteamericano entre el 11 y 14 de septiembre y los cambios subsiguientes en los servicios (suspensión, disminución de frecuencias) constituían circunstancias excepcionales que afectaban negativamente tanto a la red transatlántica de las líneas aéreas como a las rutas intracomunitarias secundarias. De los datos presentados por las compañías aéreas, así como de los procedentes de los sistemas informatizados de reserva se desprende que los servicios destinados a los EE.UU. disminuyeron un 32% en la primera semana de octubre, que la reserva anticipada de billetes en Europa disminuyó un 16'5% a mediados de octubre para los vuelos de octubre y noviembre, y que las reservas anticipadas de billetes para el Próximo y Medio Oriente disminuyeron un 42 % para el mes de noviembre.

posteriormente, así como el brote respiratorio agudo severo (SRAS) que afectaron gravemente a las operaciones de transporte aéreo de las compañías aéreas, reduciendo la demanda en el comienzo del período de programación de horarios del verano de 2003, y para garantizar la no pérdida del derecho de las compañías aéreas a las franjas horarias asignadas a dicho período por su no utilización, en fecha 22 de julio de dicho año, se adoptó el Reglamento (CE)1554/2003<sup>271</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modificaba en Reglamento (CEE) 95/93, insertando el artículo 10 ter. que establecía, a los efectos del apartado 3 del artículo 10, que los coordinadores admitirán que en el período de programación del verano de 2004, las compañías aéreas tengan derecho a la misma serie de franjas horarias que se les adjudicó durante el período de programación del verano de 2003.

Con fecha 21 de abril de 2004, se adoptó el Reglamento (CE) n° 793/04<sup>272</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modificó el Reglamento (CEE) 95/93 sobre normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios. El artículo 14 de este último establecía que a más tardar, el 1 de julio de 1997, el Consejo decidiría, previa propuesta de la Comisión la continuación o revisión del repetido Reglamento (CEE) 95/93. Con evidente retraso, en fecha 21 de junio de 2001, la comisión presentó una propuesta de reglamento<sup>273</sup>, modificativo del precitado reglamento, que constituía un primer paso global de revisión que se concretó con la adopción del mencionado Reglamento (CE) 793/04.<sup>274</sup>

En su nueva redacción señala la conveniencia de atenerse a la terminología internacional y por tanto utilizar los términos “de aeropuerto con horarios facilitados” y “aeropuerto coordinado”,<sup>275</sup> en vez de aeropuerto coordinado y aeropuerto totalmente coordinado, respectivamente, como los denominaba el artículo 2, apartados f) y g) del Reglamento (CEE) 95/93.

---

<sup>271</sup> DO L221, p. 1.

<sup>272</sup> DO L138, p. 50.

<sup>273</sup> COM/2001/0335, final, (DO C270, p. 131).

<sup>274</sup> En la fase de consultas previa a la propuesta de reglamento, no existía unanimidad entre los Estados miembros respecto de la necesidad de revisar las normas. En el caso de Alemania, Austria, Portugal, España y Francia, les preocupaba que las ideas propuestas pusieran en peligro el equilibrio mundial entre los diversos sistemas regionales de asignación de franjas por cuanto el sistema comunitario sería diferente a todos los demás. Entendían que esta situación podría repercutir negativamente en la competitividad de las compañías aéreas europeas respecto de sus competidores internacionales. Punto 6 de la Exposición de Motivos, COM/2001/0335.

<sup>275</sup> Ver considerando 4 del Reglamento (CE) 793/04, y su art. 1° por el que se sustituye el texto del apartado f) y g) del art. 2 del Reglamento (CEE) 95/93.

Durante la prolongada vigencia del reglamento precitado, se ha venido incidiendo en la diferenciación entre las franjas aéreas AFTM y las correspondientes a los aeropuertos. Las primeras son esencialmente una herramienta táctica diseñada para impedir la sobrecarga de los sectores de control de tráfico aéreo a lo largo de la ruta de una aeronave, incluidos los sectores de los aeropuertos de salida y llegada, y que pueden revisarse, en cada caso, en función de las circunstancias del tráfico.

Las segundas, en relación con la capacidad del aeropuerto, se declaran sobre la toma de decisiones en las que colaboran todas las partes interesadas que, previo examen de todos los factores técnicos, operativos y medioambientales que inciden en el rendimiento de la infraestructura aeroportuaria, determinan los parámetros de coordinación junto con el número de franjas horarias disponibles para su asignación durante una temporada específica de programación, siendo el coordinador quién finalmente se encargará de la asignación de dichas franjas durante el período de programación correspondiente<sup>276</sup>.

Respecto a estas últimas, insiste el Reglamento (CE) 793/04 que es necesario precisar que la asignación de franjas horarias otorga a las compañías aéreas el permiso para acceder a las instalaciones aeroportuarias para aterrizar y despegar en fechas y horas determinadas por el período que les haya sido concedido<sup>277</sup>. Lo anterior nos lleva a la cuestión de la naturaleza jurídica de las franjas horarias; la normativa sobre la asignación de éstas ha provocado numerosos debates. El principio de “utilización o pérdida” junto a la existencia de los derechos adquiridos ha puesto en evidencia situaciones en las que algunas compañías aéreas han pretendido defender que las franjas horarias eran activos de su propiedad en los que basaban sus redes; en contraposición, los aeropuertos han venido sosteniendo que tenían derechos de propiedad sobre las franjas horarias por estar éstas ligadas inextricablemente a la infraestructura aeroportuaria.

En la necesidad de aclarar la naturaleza jurídica de las franjas horarias y crear una base sólida para el sistema de su asignación, el reglamento deja claro que aquéllas no son derechos de propiedad sino derechos de acceso a la infraestructura para utilizar

---

<sup>276</sup> Vid punto 10, Exposición Motivos COM/2001/0335.

<sup>277</sup> La nueva redacción dada por este reglamento al art. 2 a) del Reglamento (CEE) 95/93, define la franja horaria como el permiso dado por un coordinador para utilizar toda la infraestructura aeroportuaria necesaria para fines de aterrizaje y despegue en una fecha y horas determinadas asignadas por un coordinador, para la prestación de un servicio aéreo en un aeropuerto coordinado.



las instalaciones aeroportuarias en fechas y horas determinadas. Nada específica, en ese sentido, respecto de los aeropuertos.

La Comisión, llega afirmar que el sistema de asignación de franjas horarias debe considerarse como un sistema en virtud del cual, aquéllas se asignan como bienes públicos, en base a unas normas determinadas, a las compañías que más se lo merezcan<sup>278</sup>.

El reglamento utiliza el término “permiso”, pero de facto, se considera como un derecho de acceso y uso de las instalaciones aeroportuarias dimanante de un procedimiento establecido que junto a su exigencia de imparcialidad permite concluir que la asignación de franjas horarias tiene una connotación pública que exige neutralidad y objetividad<sup>279</sup>.

En cualquier caso, al hilo de lo expuesto, los términos utilizados por el reglamento<sup>280</sup> no ayudan, más allá de su significado, a fijar un concepto claro sobre la naturaleza jurídica de las franjas horarias, resultando incluso complejo establecer la titularidad de éstas, antes de que sean asignadas y vinculen a la compañía aérea y al aeropuerto.

La coordinación, en clave aeroportuaria, puede entenderse como la organización de los distintos servicios, sistemas e instalaciones que deben intervenir en la operativa aeronáutica y aeroportuaria en cada momento y situación, ajustando su programación a la capacidad y posibilidades técnicas del aeropuerto para atender a las aeronaves y en definitiva al transporte aéreo. Todo ello en el marco de la normativa correspondiente y con la autonomía propia del gestor aeroportuario.

En el ámbito comunitario, esa organización está mediatizada a través de normas y procedimientos supranacionales en defensa del libre acceso al mercado y garantías de la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia, que en definitiva,

---

<sup>278</sup> Punto nº 12 Exposición motivos COM(2001)0335.

<sup>279</sup> Vid ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico de los aeropuertos, Servicio público y explotación comercial*, ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2001, p. 65.

<sup>280</sup> Entiendo que en nuestro marco jurídico público, el término “permiso”, y menos en relación con el concepto de bienes públicos, no encuentra el adecuado acomodo; antes bien podría entenderse aquél (quizás más allá de lo pretendido por el legislador comunitario) como una acepción de lo que en nuestro ordenamiento denominamos autorización.

ENTRENA, pone de manifiesto que la legislación y jurisprudencia, en determinados supuestos utilizan los términos autorización, licencia y permiso, para referirse a una sola categoría jurídica, (ENTRENA CUESTA, “Las licencias en la legislación local”, Revista *Estudios de la Vida Local*, núm. 107, 1959, pp. 641 y ss). Para ROYO VILLANOVA, la autorización no crea el derecho, sino que permite su ejercicio eliminando las limitaciones que impiden su actuación, si bien tiene la particularidad de que puede denegarse y por otra parte son actos discrecionales, (ROYO VILLANOVA, *Elementos de Derecho Administrativo*, 23ª ed., ed. Librería Santarén, Valladolid, 1952, p. 102).

en su sustanciación, convierten la coordinación en un elemento valorable en términos de capacidad operativa para las compañías aéreas, tan importante para su plan de negocio, y que éstas pretenden mantener de forma consolidada, gracias al principio de los derechos históricos, que el sistema contempla, y que incluso les permite la transferencia o cesión de las franjas horarias en su propio interés, con el fin de mejorar o conservar su posición en el mercado.

Así, para garantizar la estabilidad de las operaciones, el sistema existente prevé la reasignación de las franjas horarias con precedencia histórica (“derechos adquiridos”) a las compañías ya establecidas, declarando la necesidad, con objeto de fomentar las operaciones de carácter regular en los aeropuertos coordinados, que los derechos adquiridos se refieran a series de franjas horarias<sup>281</sup>; Reasignación que estará supeditada al cumplimiento del cálculo de utilización<sup>282</sup>, así como a las demás disposiciones pertinentes del Reglamento (CEE) 95/93<sup>283</sup>.

En cualquier caso, el cumplimiento por la compañía aérea de las condiciones estipuladas en el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CE) 793/04, dará derecho a dicha compañía a la misma serie de franjas horarias en el siguiente período equivalente de programación de horarios, siempre que aquélla lo solicite en el plazo estipulado en el apartado 1 del artículo 7 de dicho Reglamento.

Sin perjuicio de lo anterior, el precitado reglamento introduce la posibilidad de programar de nuevo las franjas horarias derivadas de derechos adquiridos, sometidas a determinadas condiciones<sup>284</sup>.

El artículo 8 *bis* del mismo reglamento, al hablar de la movilidad de las franjas horarias<sup>285</sup>, establece los supuestos en que éstas podrán ser transferidas e

---

<sup>281</sup> Noveno Considerando del Reglamento (CE) 793/04.

<sup>282</sup> Si la compañía que ha dispuesto de esos slots no puede acreditar un 80% de utilización, todas las franjas que constituyan la serie se colocarán en el fondo de reserva, a excepción de que concurra alguna de las causas citadas en el art. 10.4 del Reglamento (CE) 793/04.

<sup>283</sup> El Reglamento (CE) 793/04 opta por el carácter temporal de la asignación de franjas horarias, afirmando con rotundidad que el permiso para aterrizar y despegar en fechas y horas determinadas solo es válido durante el período en que ha sido concedido. De este modo pretende evitarse que las compañías puedan apropiarse indefinidamente de los slots asignados, resultado éste que, como es obvio, vulneraría los fines que pretende el derecho europeo., *vid* RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZALEZ, *op. cit.*, p.116.

<sup>284</sup> El Apartado 4 del artículo 8 del Reglamento (CE) 793/04 establece que, la reprogramación de series de franjas horarias antes de la asignación de las franjas restantes del fondo de reserva mencionado en el art. 10 a las demás compañías aéreas solicitantes, solo se aceptará por razones operativas o bien si la programación de las franjas de las compañías aéreas solicitantes resultase mejorada con respecto a la programación inicialmente solicitada.. Esta reprogramación no surtirá efecto antes e la confirmación expresa del coordinador.

<sup>285</sup> En la fase previa de consultas al informe de la Comisión de 15-11-2007 (COM 2007 0704), los aeropuertos resaltaban el valor añadido que representaba el Reglamento al permitir la introducción de normas locales para mejorar el proceso de asignación de franjas con mayor flexibilidad. Pero esa ventaja

intercambiarse, en este último caso, una a una entre compañías aéreas. Estas transferencias e intercambios deberán ser notificadas al coordinador, sin que tengan efecto hasta que sean confirmadas por éste de forma expresa.

Con carácter general, la reforma introducida por el reglamento que venimos comentando, establece la prohibición expresa de los intercambios de slots al margen de cualquier actuación que garantice, prioritariamente, un mercado transparente y no discriminatorio para el acceso a los aeropuertos<sup>286</sup>.

Puede concluirse en que tras la asignación de las franjas horarias, el único control efectivo lo realiza el coordinador (único responsable de su asignación) supervisando que las operaciones de las compañías aéreas se ejecuten dentro de las franjas que se les asignan, en la forma establecida en el apartado 6 del artículo 4 del Reglamento. A posteriori, en cuanto a la forma de utilización, la cuestión es más flexible, pudiendo las compañías beneficiarias transferir o ceder las franjas asignadas. Estamos ante un doble estrato. Uno, normado y “ajeno” al mercado strictu sensu, que es el procedimiento de asignación<sup>287</sup>, que vincula y organiza la capacidad del aeropuerto, y otro, en que ya asignadas las franjas, las compañías aéreas, con criterio de mercado, y

---

se consideraba limitada, y entendían que esas medidas podrían reforzarse elevando la proporción de utilización de franjas según la regla de se usa o se pierde y permitiendo a los aeropuertos introducir el pago de derechos por reserva de franjas, lo que serviría de incentivo para comprometer a las compañías aéreas a una utilización real de las franjas asignadas. Tales derechos serían pagaderos por franja asignada y por adelantado y se perderían de no utilizarse la franja.

<sup>286</sup> En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CESE y al Comité de las Regiones de 30/04/2008 (COM (2008) 227 final), en su punto 5, en relación al art. 8 *bis*, apartado 1, letra c) expresa que cuando no existe un mercado transparente para los escasos recursos de franjas horarias en los aeropuertos congestionados, las compañías aéreas ya establecidas no suelen ser conscientes de la totalidad de los costes de oportunidad de las franjas que tienen, ni tienen que hacerles frente. Por consiguiente, puede ser que una compañía aérea conserve una franja horaria incluso si su valor de mercado es muy superior al valor que la compañía aérea obtiene de conservarla y utilizarla. A su vez, esto implica que el número de franjas horarias que se ponen a disposición tanto de los nuevos entrantes como de las compañías aéreas ya establecidas que quieren añadir servicios podría ser menor de lo que debería ser. A la vista de estos datos, parece que la aplicación del Reglamento todavía no ha conducido de forma sistemática a un uso más eficiente de las franjas horarias. Sin embargo, la Comisión reconoce que el intercambio de franjas horarias a cambio de retribuciones monetarias y de otros tipos, más conocido comúnmente como comercio secundario, se están produciendo en una serie de aeropuertos comunitarios congestionados. Esto ha tenido determinadas ventajas, en particular el permitir la creación de servicios adicionales en rutas específicas.

El texto del Reglamento omite la cuestión de los intercambios a cambio de retribuciones monetarias y de otros tipos para reflejar las diferencias de valor entre las franjas en los diferentes momentos del día y otros factores. Habida cuenta de que no existe ninguna prohibición clara y explícita de este tipo de intercambios, la Comisión no tiene intención de incoar procedimientos de infracción contra los Estados miembros en que dichos intercambios se realicen de forma transparente, respetando todos los demás requisitos administrativos para la adjudicación de las franjas horarias que figuran en la legislación pertinente.

<sup>287</sup> Una de las razones que avalan el carácter público de la asignación de las franjas es que el correcto funcionamiento del mercado aéreo depende de que en los aeropuertos no exista un trato desigual a los operadores.

con el solo requisito de la transparencia, puede utilizar, transferir, intercambiar y en definitiva negociar sus slots a su conveniencia, a modo de derecho de libre disposición.

Del contenido del Reglamento, puede resumirse que el papel de los Estados miembros, en este contexto, se circunscribe a los siguientes puntos:

- Designar a un aeropuerto, en su caso, como aeropuerto con horarios facilitados o como aeropuerto coordinado.

- Encargarse de que el organismo de gestión del aeropuerto con horarios facilitados u otro organismo competente, realice un estudio detallado de la capacidad.

- Encargarse del nombramiento de un facilitador o coordinador del aeropuerto, según corresponda.

- Velar para que el facilitador y el coordinador, cada uno en su aeropuerto, realicen sus funciones, respectivamente, de forma independiente, imparcial, no discriminatoria y transparente.

- Encargarse de que en cada aeropuerto coordinado se establezca un comité de coordinación.

- Reservar en los aeropuertos coordinados las franjas horarias necesarias para las operaciones previstas en las rutas en que se hayan impuesto obligaciones de servicio público.

- Adoptar las medidas adecuadas, conforme al derecho nacional, para proteger a los coordinadores frente a reclamaciones por daños en relación con sus funciones, salvo en casos de negligencia grave o dolo.

- Velar para que puedan aplicarse sanciones efectivas en los supuestos en que de forma intencionada y reiterada se realicen servicios aéreos en horas diferentes a la autorizada en la franja horaria o se haga un uso distinto al indicado en el momento de la asignación, causando perjuicios a operaciones del aeropuerto o de tráfico aéreo.<sup>288</sup>

El 30 de junio de 2009, entró en vigor el Reglamento (CE) 545/2009<sup>289</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio, por el que se modificaba el Reglamento (CEE) 95/93 relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias; y adoptando la propuesta de reglamento presentada por la Comisión<sup>290</sup>, y en causa a la crisis económica y financiera que afectaba ya seriamente a la actividad de las compañías aéreas, y que concretamente produjo una caída considerable de tráfico

---

<sup>288</sup> En España, ver la Ley de Seguridad Aérea en su art. 49, sobre infracciones en relación con la coordinación de los aeropuertos y la utilización de las franjas horarias.

<sup>289</sup> DO L 167, p. 24.

<sup>290</sup> COM/2009/0121 final, de 10 de marzo de 2009.

aéreo<sup>291</sup> durante el período de programación de horarios del invierno 2008-2009 que también afectaría al período de programación de horarios de verano de 2009, se procedió, en el nuevo reglamento, a sustituir el artículo 10 *bis*<sup>292</sup> y suprimir el artículo 10 *ter* del Reglamento (CEE) 95/93. Medida extraordinaria encaminada a evitar que por la no utilización de las franjas horarias asignadas para el período de programación de horarios del verano del 2009, las compañías aéreas perdieran el derecho a dichas franjas horarias para el mismo período de 2010.

El Reglamento (CE) 95/93 del Consejo sobre normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios ha sido modificado, tal y como se ha expuesto, en diversas ocasiones y de forma sustancial, planteándose la necesidad de codificarlo. En fecha 20 de noviembre de 2009 se elevó por la Comisión propuesta de reglamento<sup>293</sup> con dicho fin, respetando íntegramente el contenido de aquél y sus modificaciones, limitándose a reagruparlos, introduciendo únicamente las modificaciones formales que requería la operación codificadora.

Como se puede comprobar, en relación al punto desarrollado, en el ámbito comunitario se parte de la base de que cuando la demanda excede a la capacidad del aeropuerto deben establecerse unos mecanismos de asignación de franjas horarias que se concretan en un conjunto de normas que deben cumplirse; normas que, vamos a aceptar, están destinadas a las compañías aéreas pero que inciden directamente en la gestión operativa aeroportuaria. Resulta obvio que más allá de su naturaleza jurídica, la franja horaria significa y comporta que una línea aérea puede utilizar la infraestructura (pistas, stand, servicios en tierra, terminales, etc.) en un momento determinado para la explotación de un vuelo.

---

<sup>291</sup> Tras seis años de crecimiento medio del 3%, en 2008 hubo un crecimiento cero. Eurocontrol, en febrero de 2009, preveía un descenso comprendido entre -8,1% y -1,4%, con un escenario probable del 4,9%, informando que a finales de 2008 el tráfico tuvo una caída del 7% solo en diciembre. Según la misma organización, el tráfico de las compañías de bajo coste experimentó su primer descenso en quince años, con un 6,1% menos que en noviembre de 2007. Más del 80% de los aeropuertos europeos sufrieron una disminución del tráfico (entre un 8% y un 10% en el tráfico de pasajeros y entre un 25% y un 30% en el tráfico de mercancías en enero de 2009). Según IATA, en el mismo período, el volumen de mercancías fue del 22,6% a escala internacional y más del 21% por lo que respecta a las compañías europeas. Las cifras publicadas en febrero de 2009, indicaban una reducción del 5,6% en el tráfico de pasajeros y del 23,2% en el tráfico de mercancías en enero de 2009, respecto de enero de 2008. Datos extraídos de la Exposición de Motivos de la COM/2009/0121.

<sup>292</sup> Art. 1 Reglamento (CE) 545/09: El art. 10 *bis* se sustituye por el texto siguiente: “A los efectos del art. 10, apartado 2, los coordinadores admitirán que, en el período de programación para el verano de 2010, las compañías aéreas tengan derecho a las series de franjas aéreas que se les habían adjudicado al inicio del período de programación del verano de 2009, de conformidad con el Reglamento.”

<sup>293</sup> Ver COM/2009/0634, final.

En este contexto, un primer aspecto a considerar es el relativo al término congestión, y aunque solo sea en parámetros de estudio, contraponerlo al de saturación.<sup>294</sup>

El término saturación nos indica que se ha cubierto la capacidad operativa del aeropuerto sin que exista posibilidad alguna de aceptar más tráfico aéreo. Para este supuesto, todo parece indicar que resulta prácticamente imposible aplicar mecanismos correctores o facilitadores a la asignación de franjas si éstos no tienen un carácter drástico; es decir, prescindiendo, por ejemplo, de mantener los derechos adquiridos a compañías aéreas que hayan venido disfrutando de franjas con anterioridad, con el argumento de que la asignación de franjas debe ser abierta, equitativa y no discriminatoria, ya que de lo contrario se afectaría al principio de libertad de competencia y de acceso al mercado. En realidad, el hecho hipotético de abrir en cada período horario, a todas las compañías aéreas, la posibilidad de obtener ex novo una franja o serie de franjas horarias crearía sin duda una situación compleja y muy complicada que afectaría, con el efecto de una correa de transmisión, a las rutas, resultando en la práctica una hipótesis inviable.

El término congestión nos indica, en principio, una idea de situación puntual o temporal. En relación a los aeropuertos es una situación directamente vinculada a la oferta y la demanda, dándose la peculiaridad de que muchas veces un aeropuerto no está saturado pero sí congestionado. Una de las causas que propician la congestión es la necesidad y/o interés de las compañías aéreas de operar en horarios que les resultan comercialmente convenientes para optimizar su operativa. En los aeropuertos se producen franjas de horas punta y de horas valle en función del número de operaciones que atienden durante el día.

Lo que hemos denominado horas punta, período en que se produce el mayor número de operaciones en los aeropuertos, generalmente coinciden con las franjas más solicitadas por las compañías aéreas; consecuentemente, el exceso de demanda determinará la congestión. Por lo tanto, estamos ante una situación que puede llevar al Estado miembro a solicitar se califique a un aeropuerto como coordinado.

---

<sup>294</sup> En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se define el término saturar, entre otras acepciones, como el hecho de llenar algo completamente (colmar); en cuanto al término congestionar lo describe como el hecho de obstruir o entorpecer el paso, la circulación o el movimiento de algo; la congestión es la acción o efecto de congestionar o congestionarse, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, ed. Espasa-Calpe S.A., Madrid, 1992.

En los textos y normas comunitarias de la Unión Europea ambos términos (saturación y congestión) son utilizados sinonímicamente para tratar una única problemática que, mirando al futuro, puede resultar cada vez de más difícil solución.

Hoy en día es impensable una operativa en los aeropuertos sin una buena coordinación tanto en éstos como en ruta. La aviación civil, como actividad de ámbito mundial, está sometida, como es sabido, a reglamentaciones locales, lo cual determina que no exista una identidad en la asignación de franjas horarias en todas las regiones. En Europa, como ya se ha dicho en los precedentes, el procedimiento de asignación se inspira en las orientaciones formuladas por la IATA.

Con todo, debe tenerse en cuenta la evidencia de que los mecanismos de asignación de franjas horarias no pueden crear capacidades suplementarias ni resolver los problemas derivados de la falta de capacidad. En consecuencia debe concluirse en que esos mecanismos de asignación son instrumentos para gestionar las capacidades limitadas. Gestión que en la Unión Europea se realiza fuera de la influencia injustificada de las Autoridades, las compañías nacionales o de los aeropuertos.

El Libro Blanco del Transporte<sup>295</sup>, de marzo de 2011, integrado en la iniciativa “Hacia una Europa que utilice eficientemente sus recursos”, en el marco de la estrategia Europa 2020, reconocía la importancia de la asignación de franjas horarias para la creación de un mercado integrado y eficaz, orientado hacia la constitución de un espacio único europeo del transporte.

Sobre esa base y dentro también del conjunto de medidas del paquete aeroportuario contenido en el programa de trabajo de la Comisión para 2011<sup>296</sup>, en fecha 1 de diciembre de 2011 se eleva por la Comisión Propuesta de Reglamento<sup>297</sup> relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea. Esta Propuesta tiene como finalidad simplificar la legislación, ya que, en definitiva, es una refundición del Reglamento relativo a las franjas horarias a la que incorpora las versiones modificadas de éste y las contenidas en dicha Propuesta.

Al respecto, de las innovaciones introducidas en el texto de la referida Propuesta, de forma resumida y a los efectos de este trabajo, podemos citar las siguientes:

---

<sup>295</sup> Libro Blanco, Hoja de ruta hacia un espacio europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, COM/2011/0144, final, 28-03-2011.

<sup>296</sup> COM/2010/0623, final, Vol II, de 27-10-2010, Anexo I, punto 27.

<sup>297</sup> COM/2011/0827, final.

- El concepto “de aeropuerto de interés para la red”, entendido como aquél que no sufre problemas de saturación, pero que, en caso de aumento súbito y significativo del tránsito o de reducción de su capacidad, podría tener una incidencia en el funcionamiento de la red europea de gestión del tránsito aéreo, contemplada en el artículo 6 del Reglamento (CE) 551/2004<sup>298</sup>, relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo.

- “Plan de vuelo”: Información específica facilitada a las unidades del servicio de tránsito aéreo acerca del vuelo o de una parte del mismo previsto de un avión.

- “Servicios aéreos regulares”: una serie de vuelos con las características que recoge el artículo 2, apartado 16, del Reglamento (CE)1008/2008<sup>299</sup>.

- “Servicio aéreo no regular programado”: serie de vuelos que no se ajusta a todas las condiciones establecidas en el artículo 2, apartado 16 del Reglamento (CE)1008/2008, pero que opera con una regularidad o frecuencia tales, que forma parte de una serie sistemática evidente.

- “Gestor de la red”<sup>300</sup>: organismo creado en virtud del artículo 6 del Reglamento (CE) 551/2004.

- “Organismo de evaluación del funcionamiento”: organismo creado en virtud del artículo 11 del Reglamento (CE) 549/2004<sup>301</sup>, de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo.

- “Autoridad nacional de supervisión”: organismo u organismos designados, establecidos por los Estados miembros para que ejerzan la función de autoridad nacional, contemplada en el artículo 4 del Reglamento (CE) 549/2004<sup>302</sup>.

---

<sup>298</sup> DO L96, p.20. Su art. 6, relativo a la “gestión y diseño de la red”, fué modificado por Reglamento (CE) 1070/09 de 21 de octubre (DO L300, p.34, de 14 de noviembre 2009).

<sup>299</sup> Reglamento (CE) 1008/2008 (DO L293, p.3) de 24/09/08, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. En su art. 2 apartado 16 establece que se entenderá por servicio aéreo regular “una serie de vuelos que reúna todas las características siguientes: a) En cada vuelo haya asientos o capacidad de carga disponibles para su adquisición de manera individual por el público (ya sea directamente a la compañía aérea o a través de sus agentes autorizados), b) que esté organizado de suerte que garantice el tráfico entre los dos mismos o más aeropuertos, bien de acuerdo con un horario publicado, bien con una regularidad o frecuencia tales que constituyan una serie sistemática evidente.

<sup>300</sup> El gestor de red europeo asume un conjunto de funciones ATM, tales como: el diseño de rutas a nivel europeo, la gestión de frecuencias y códigos radar, la gestión de flujos de tráfico (AFTM) y la sincronización del despliegue de nuevas tecnologías. En cuanto a las tareas desempeñadas por el gestor de red en relación con el sistema de evaluación del rendimiento, ver artículo 6 del Reglamento de Ejecución (UE) 390/2013 de la Comisión (DO L128, de 9 de mayo 2013, p. 1), de 3 de mayo de 2013, por el que se establece un sistema de evaluación del rendimiento de los servicios de navegación aérea y de las funciones de red.

<sup>301</sup> DO L96, de 31/03/2004, p. 1.

<sup>302</sup> Modificado por Reglamento (CE) 1070/09 de 21 de octubre (DO L300, p.34, de 14 de noviembre 2009).



- El análisis, respecto de los problemas de capacidad, contemplado en el artículo 3 del Reglamento (CEE) 95/93, modificado por Reglamento (CE) 793/04, se ajustará a las exigencias recogidas en el Anexo V del Reglamento (UE) 677/2011<sup>303</sup> de la Comisión, de 7 de julio de 2011.

La Comisión podrá pedir al gestor de la red la emisión de un dictamen sobre el modo en que se fija la capacidad en función de las necesidades de funcionamiento de la red. La Comisión podrá hacer recomendaciones; por su parte el Estado miembro deberá motivar toda decisión que no se ajuste a aquéllas, y comunicarlo a la comisión<sup>304</sup>.

- En cuanto a las franjas transferidas o intercambiadas, propone se indique la identidad de las compañías aéreas consideradas y si la transferencia o intercambio ha implicado una compensación monetaria o de otro tipo.<sup>305</sup>

Al respecto, introduce en el artículo 8 *bis* del Reglamento (CE)793/04, sendas modificaciones en sus apartados b) y c); en el primero expone que las franjas podrán transferirse entre dos compañías aéreas, con o sin compensación monetaria o de otro tipo. En el segundo, que podrán intercambiarse una a una, entre compañías aéreas con o sin compensación monetaria o de otro tipo.

Las transferencias o intercambios no podrá someterse a condiciones que limiten la posibilidad, por parte de una compañía aérea que desea obtener franjas horarias, de competir con la compañía que transfiere o intercambia dichas franjas<sup>306</sup>.

En la sesión nº 3196, de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, Puntos de Transporte, del Consejo de Europa, de fecha 29 de octubre de 2012<sup>307</sup>, y respecto del punto relativo a la aviación, el Consejo dio su acuerdo a una orientación general sobre la

---

<sup>303</sup> DO L185, p. 1.

<sup>304</sup> Añadido en el texto de la Propuesta de Reglamento al art. 3.1.d) del Reglamento (CE) 793/04.

<sup>305</sup> El Considerando 8 de la Propuesta de Reglamento expone que *“la experiencia demuestra que el comercio secundario de franjas horarias, es decir, el intercambio de franjas mediante compensación monetaria o de otro tipo, no redundará en beneficio de un marco legislativo uniforme y coherente, garante de la transferencia y la defensa de la competencia. Es necesario, por lo tanto, regular el comercio secundario de franjas horarias en la Unión Europea”*.

<sup>306</sup> Respecto de la Propuesta de Reglamento, el Dictamen del Comité de las Regiones de 19 de julio de 2012 (2012/C 277/11) – Paquete Aeroportuario-, en el punto 36 de sus observaciones generales indicaba que no se habían expuesto suficientemente todas las consecuencias del comercio de las franjas horarias. En particular, la Comisión Europea no menciona de que modo afectará el comercio de franjas horarias a los aeropuertos regionales y, por ende a la conectividad regional; Por otra parte, en el punto 39, considera que una asignación gratuita de las franjas horarias para después poder venderlas no tiene sentido. La aprobación para el comercio de las franjas horarias deben recibirlas las compañías aéreas solo si pueden demostrar que previamente han utilizado aquéllas con regularidad.

<sup>307</sup> Comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea, 15491/12, Presse 447, PR CO 58.

refundición del Reglamento (CEE) 95/93 sobre asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la U.E. con problemas de capacidad.

La cuestión principal a resolver giró en torno a la posibilidad de compra y venta de franjas horarias por las compañías aéreas. No hubo una posición unánime; algunas Delegaciones solicitaron medidas de salvaguardia ante el posible impacto negativo del mercado secundario sobre los, económicamente menos rentables, vuelos regionales o sobre la posible especulación de franjas transferidas o intercambiadas. Otras Delegaciones empero, al igual que la Comisión, resaltaron la necesidad de una aplicación uniforme del sistema, incidiendo en el riesgo de fragmentación del mercado.

Finalmente, el texto presentado por la Presidencia se enmendó a fin de que los Estados miembros pudieran aplicar restricciones temporales ante problemas significativos con el mercado secundario; limitaciones que debían comunicarse a la Comisión, quién en definitiva tomaría una decisión justificada que debía ser acatada por los Estados miembros.

Con todo, estamos ante una situación de hecho, ya que el mercado secundario viene funcionando en diversos Estados desde hace años (en concreto el el Reino Unido desde 1999; en España no estaba permitido) y por parte de la U.E., desde el año 2008 se ha aceptado su existencia, afirmando que esa práctica tiene determinadas ventajas, como es la de permitir la creación de servicios adicionales en rutas específicas<sup>308</sup>.

En la propuesta de Reglamento se llega a la conclusión de la necesidad de regular este comercio secundario con el argumento de que no redundaría en beneficio de un marco legislativo uniforme y coherente, garante de la transferencia y de la defensa de la competencia. Empero, esa conclusión prescinde de considerar dos aspectos esenciales; uno, el relativo a la naturaleza jurídica de las franjas horarias, a las que, como hemos visto, llega a entender como una herramienta de planificación para racionar la capacidad en los aeropuertos donde la demanda excede de la capacidad disponible; y dos, no se concreta nada sobre la propiedad de las franjas; no se superan las dificultades técnicas, económicas ni administrativas que parecen existir para definir el propietario de una franja horaria (en el contexto actual debe atenderse además de la provisión de infraestructura aeroportuaria, a la disposición de los adecuados servicios de navegación aérea).

---

<sup>308</sup> COM/2008/0227-final. Ver supra, nota al pie nº 286.

Está perfectamente determinado en la normativa europea que la compañía aérea no dispone de ningún tipo de derecho de propiedad sobre el slot. En consecuencia, puede concluirse en que si el gestor del mecanismo de asignación, concede gratuitamente un slot a una compañía aérea, y ésta puede posteriormente venderlo o alquilarlo, o lo que es lo mismo, transferirlo o cederlo mediante compensación monetaria, aquélla obtendría un beneficio sin coste.

Aceptado que la franja horaria es un derecho de uso, con el texto de la Propuesta de Reglamento que venimos comentando, lo que se está validando jurídicamente es la posibilidad de transmisión, con compensación económica de aquélla.

En relación al acuerdo obtenido en el Consejo de la Unión Europea, citado en los precedentes, debe señalarse que el Gobierno español apoyó el contenido de la propuesta de Reglamento que venimos comentando, sobre las reglas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea. En ese contexto, la Ministra de Fomento<sup>309</sup> incidió en que las regulaciones comunitarias deben encaminarse a permitir el desarrollo sostenible de este medio de transporte, optimizando el uso de la capacidad existente, más allá de la posibilidad de incrementar la capacidad disponible en un determinado aeropuerto; por ello, mostró su apoyo a la citada Propuesta de Reglamento, incluídas las disposiciones referentes a la regulación del mercado secundario de slots, que constituyen un paso muy importante en la optimización del uso de la capacidad existente en los aeropuertos españoles. Tras afirmar que la compraventa de slots supone una herramienta muy potente para dinamizar el mercado, apoyó la postura francesa de introducir una cláusula de salvaguarda al mercado secundario y establecer así una cierta vigilancia a su desarrollo en el ámbito nacional, al tiempo que defendió la propuesta de Alemania, sobre la información que debe facilitar el coordinador de slots.

#### **10.4.- Normativa española. Adaptación a la legislación europea. Su evolución e incidencia en el cambio de modelo de gestión aeroportuaria.**

Con anterioridad a la aprobación del Reglamento (CEE) 95/93, la coordinación de los horarios en los aeropuertos españoles se realizaba desde la Subsecretaría de

---

<sup>309</sup> Nota de prensa del Ministerio de Fomento, Oficina de Información de fecha 29 de octubre de 2012, [www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Aviación Civil<sup>310</sup>, de la cual dependían la Dirección General de Transporte aéreo, la Dirección General de Navegación Aérea y el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales,<sup>311</sup> adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Posteriormente, ya en el seno del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (MTTC), dicha competencia fue atribuida a la Dirección General de Aviación Civil<sup>312</sup> hasta la creación en 1990<sup>313</sup> del Ente Público Aeropuertos Españoles (Aena), adscrito al MTTC, que sustituyó, integrándolas, al O.A.A.N., Subdirección General de Infraestructura del Transporte aéreo de la Dirección General de Infraestructura del Transporte y las Subdirecciones Generales de Tránsito Aéreo y de Instalaciones y Mantenimiento de la Dirección General de Aviación Civil<sup>314</sup>.

Por Real Decreto 905/1991, de 14 de junio<sup>315</sup>, se aprobó el Estatuto de Aena, configurado como una Entidad de derecho público de las previstas en el número 5 del artículo 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria<sup>316</sup>, ostentando personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, plena capacidad jurídica, pública y privada, y patrimonio público<sup>317</sup>.

---

<sup>310</sup> El R.D. 1558/1977 de 4 de julio (B.O.E. nº 159 de 5/07/77), que reestructuró la Administración Central del Estado, integró en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entonces creado (art. 11), la Subsecretaría de Aviación Civil del suprimido Ministerio del Aire.

<sup>311</sup> Art. 11.2 del Real Decreto 615/1977, de 30 de marzo (B.O.E. nº 79 de 3/04/1978), sobre estructura orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ver también R.D. 990/1979 de 4 de abril, (B.O.E. nº 105 de 2/05/79) por el que se reestructura orgánicamente la Subsecretaría de Aviación civil, en su artículo 1, apartados 1 y 2. En su artículo 5 se contienen las funciones del O.A.A.N. Ver artículos primero y segundo del R.D. 2878/82, de 15 de octubre (B.O.E. nº 269 de 9/11/1982), por el que se aprueba la estructura orgánica del O.A.A.N.

<sup>312</sup> La Dirección General de Aviación Civil, fue creada mediante el artículo 5 del Real Decreto 3579/1982, de 15 de diciembre, por el que se modificó la estructura orgánica del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (B.O.E. núm. 301, de 16/12/1982). De acuerdo con el apartado 4 del citado art. 5, el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales pasó a depender de la Secretaría General de Turismo.

<sup>313</sup> Ver artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (B.O.E. núm. 149 de 22/06/90).

<sup>314</sup> Por R.D. 1081/1990, de 31 de agosto (B.O.E. núm. 212, de 4/09/90), por el que se modificó parcialmente la estructura orgánica básica del M.T.T.C., se suprime la Subdirección General de Infraestructura del Transporte Aéreo, estableciendo en su Disposición Transitoria segunda que las competencias que a ésta atribuía el art. 6º del R.D. 615/1978 de 30 de marzo, quedaban asumidas por la Subdirección General Técnica del O.A.A.N.

Mediante R.D. 298/1991, (B.O.E. núm. 62 de 13/03/91), de Reestructuración de Departamentos Ministeriales, se creó el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), al que se atribuyó las funciones que venía realizando el MTTC, con excepción de las ejercidas a través de la Secretaría General de Turismo. Por así determinarlo el Apartado cuatro, punto tres del artículo 7 del R.D. 576/1991, de 21 de abril (B.O.E. núm. 96 de 22/04/91), por el que se establece la estructura orgánica del MOPT, quedó adscrito a este Ministerio a través de la Secretaría General para los Servicios de Transportes, en relación con el transporte aéreo, el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales.

<sup>315</sup> B.O.E. núm. 145 de 18 de junio de 1991.

<sup>316</sup> Aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de Septiembre (BOE núm. 234 de 29/09/88).

<sup>317</sup> En los cuatro apartados de que consta el artículo 11 del Estatuto de Aena de establecen las funciones que ejercerá el Ente Público. En materia de aeropuertos (apartado 3), Aena ejercerá las funciones de

De acuerdo a lo establecido en el artículo 18.2 u) del Estatuto del Ente Público, corresponde a su Consejo de Administración la competencia para 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 (MOPT) y de acuerdo con las directrices o reglamentación del mismo, por razón de la prestación de servicios de transporte aéreo.

En virtud de esa facultad de aprobación definitiva, se mantuvo la competencia directiva sobre los períodos fraccionales del Ministerio a través de la DGAC<sup>318</sup>, en la que estaba encuadrada la Subdirección General de Explotación del Transporte Aéreo, a la cual le correspondía la fijación de las directrices que debían regir la asignación a las compañías de transporte aéreo de períodos fraccionados de tiempo para la utilización del espacio aéreo y de los aeropuertos, y la representación de la DGAC en las negociaciones internacionales en el ámbito comercial del sector<sup>319</sup>.

Con esas premisas, la efectiva aplicación de las directrices o normas de coordinación las realizaba el Ente Público Aena, bajo cuya gestión estaba toda la capacidad aeroportuaria en España. Tras la aprobación del Reglamento (CEE) 95/93, Aena asumió el papel de coordinador aeroportuario que contempla la normativa comunitaria<sup>320</sup>.

---

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 de servicio civiles de los de utilización conjunta con el Ministerio de Defensa, en reciprocidad a las que corresponden a este Departamento, respecto de las áreas y servicios militares de dichos aeropuertos, sin perjuicio de las competencias que la L.N.A. 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. Asimismo, realizará la 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.

<sup>318</sup> La creación del Ente público Aena por el art. 82 de la Ley 4/90, y la aprobación de su Estatuto, por R.D. 905/91, hicieron preciso proceder a la adaptación de la estructura orgánica de la DGAC a las funciones que como consecuencia de la nueva organización de los servicios aeronáuticos, le quedaron encomendadas.

<sup>319</sup> Art. 2.2 del R.D. 990/1992, de 31 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la DGAC, (BOE núm. 193 de 12/08/92).

<sup>320</sup> Mediante R.D. 758/96, de 5 de mayo (BOE núm. 110 de 6/05/1996), de reestructuración de Departamentos ministeriales, se crea el Ministerio de Fomento, al cual corresponden las competencias atribuidas hasta ese momento al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en el ámbito de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas, con excepción de las correspondientes a Obras Hidráulicas, así como las competencias relativas a Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Urbanismo,(art. 2).

Por R.D. 1886/96, de 2 de agosto (BOE núm. 189 de 6/08/96), de estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, que daba cumplimiento a las previsiones del R.D. 839/96 de 10 de mayo (BOE núm. 115 de 11/05/96), se procedió a desarrollar dicha estructura básica a nivel de Subdirecciones Generales. Se determina que de la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Transporte depende la Dirección General de Aviación Civil (art. 2.3), que a su vez se estructura en tres unidades; entre ellas la Subdirección General de Explotación del Transporte Aéreo, a quién, entre otras funciones, le corresponde

En virtud de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 50/98<sup>321</sup>, de 30 de diciembre de 1998, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y con la finalidad de adaptar al Ente Público a la Ley 6/97<sup>322</sup>, Aena pasó a configurarse como una Entidad Pública Empresarial, rigiéndose por las disposiciones de esta última y por lo dispuesto en el citado artículo 64 de la repetida Ley 50/98.

En cumplimiento de lo previsto en la disposición final segunda del Real Decreto 690/2000<sup>323</sup>, de 2 de mayo, con fecha 4 de agosto del mismo año, se aprobó el Real Decreto 1475/2000<sup>324</sup>, por el que se modificaba y desarrollaba la estructura básica del Ministerio de Fomento, y en cuyo artículo 2, punto 5, letra c) se establecía que la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea dependía del Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría de Estado de Infraestructuras<sup>325</sup>.

Con evidente retraso desde la promulgación del Reglamento (CEE) 95/93, se había de regular en España el procedimiento interno para la designación de los

---

la fijación de las directrices que han de regir la asignación a las compañías de transporte aéreo de períodos fraccionados de tiempo para la utilización del espacio aéreo y los aeropuertos y la representación de la DGAC en las negociaciones internacionales en el ámbito comercial del sector (art. 6.3). En el artículo 2.6.b) se determina que el Ente Público Aena, queda adscrito al Ministerio de Fomento, a través de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes.

Por R.D. 1993/96, de 6 de septiembre (BOE núm. 217 de 7/09/96), se modifica el Estatuto de Aena aprobado por R.D. 905/91, en varios artículos, debiéndose destacar lo dispuesto en la nueva redacción del modificado art.23, que dispone que el Presidente del Ente Público será el Director General de Aviación Civil.

En fecha 14 de noviembre de 1997 se aprobó el R.D. 1711/97 (BOE núm. 284, de 27/11/97), por el que nuevamente se modifica el Estatuto de Aena y las modificaciones introducidas por R.D. 1993/96. En tanto se procedía a la adecuación del Ente Público a lo prevenido en la Ley 6/97, de 14 de abril (BOE núm. 90 de 15/04/97), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se entendió conveniente separar la Dirección General de Aviación Civil del órgano de gobierno de Aena. En consecuencia, no solo se procedió a la separación de titularidades de ambos órganos, sino que además se suprimió la presidencia del Ente Público, atribuyendo sus funciones a la Dirección General, que pasó a configurarse como el órgano de gobierno, que asumió la representación y la ejecución de las funciones de Aena. En su art. único, se modifican los arts. 6,7,15,17,26 y 52 de dicho Estatuto y en su Disposición Derogatoria única, se derogan los arts. 23,24 y 25 de aquél.

Por R.D. 2825/98, de 23 de diciembre (BOE núm. 10 de 12/01/98, se modificó parcialmente el Estatuto de Aena, por el que se añade un nuevo apartado 6 al art. 31 del mismo.

<sup>321</sup> BOE núm. 313, de 31/12/98).

<sup>322</sup> Ley 6/1997 de 14 de abril (BOE núm. 90, de 15/04/97), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Se hace referencia a la letra b) apartado 1 del artículo 43 de dicha Ley.

<sup>323</sup> Real Decreto por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, (BOE núm. 115, de 13/05/2000).

<sup>324</sup> BOE núm. 208, de 30/08/2000.

<sup>325</sup> Por así disponerlo el art. 7.f), del R.D. 1475/2000, la Dirección General de Aviación civil, pasaba a depender de la Subsecretaría de Fomento. En el art. 13 del mismo Real Decreto se establece que a la Dirección General de Aviación Civil, órgano mediante el cual el Ministerio de Fomento ejerce la dirección y planificación de la política aeronáutica civil le corresponden, además del desarrollo de las funciones administrativas que le competen, en particular, como autoridad aeronáutica, entre otras “*la ordenación e inspección de las actividades comerciales del transporte aéreo y de los trabajos aéreos, así como la administración de los derechos de tráfico, propuesta de obligaciones de servicio público y la supervisión en materia de asignación de las franjas horarias en los aeropuertos*”.

coordinadores y determinar el régimen de coordinación adecuado para cada aeropuerto; actuación que se llevó a cabo mediante Real Decreto Ley 15/2001 ,de 2 de noviembre<sup>326</sup>, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de transporte aéreo, con las que, según precisa su Exposición de Motivos, *se pretende reforzar la posición jurídica del poder público responsable dotándole del mínimo de instrumentos legales que se han juzgado imprescindibles, sin perjuicio de que en función de su desarrollo deba procederse a su posterior perfeccionamiento*. A través de este Real Decreto Ley se regularon también por primera vez las infracciones y sanciones en materia de coordinación aeroportuaria.

Añade la citada Exposición de Motivos, que resulta particularmente oportuno e ilustrativo poner de relieve la coherencia entre las medidas que se adoptan en esta norma y la Decisión de la Comisión Europea recogida en su propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 20/06/2001 por la que se modifica el Reglamento (CEE) 95/93 de 18 de enero, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios<sup>327</sup>.

En el artículo 1 del iterado Real Decreto Ley se establecía que se consideran aeropuertos de interés general coordinados y totalmente coordinados<sup>328</sup> los que figuraban en la lista incorporada como anexo al propio Real Decreto Ley. En el apartado 2 del mismo artículo, se contenía que el Ministerio de Fomento, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil, previo informe de la Entidad Pública Aena. y tras realizar los trámites previstos en los artículos 3 y 6 del Reglamento (CEE) 95/93, podrá incorporar o excluir aeropuertos de interés general de la lista de aeropuertos coordinados y totalmente coordinados, así como modificar en la categoría de cualquiera de ellos ya incluidos en la lista.

El apartado 3º de este artículo 1, facultaba a Aena, por delegación del Ministerio de Fomento revocable por Orden Ministerial, a determinar la capacidad disponible para la asignación de franjas horarias en el movimiento de aeronaves, así como a designar la persona o personas encargadas de la coordinación en los aeropuertos

---

<sup>326</sup> BOE núm. 264, de 3/11/2001.

<sup>327</sup> Entiendo hace referencia a la Propuesta de Reglamento presentada por la Comisión el 21/06/2001 (COM/2001/0335 final – COD/2001/0140), adoptado por Reglamento (CE) 793/04. Ver pié de página nº 273 y 274.

<sup>328</sup> Tras la entrada en vigor del Reglamento (CE) 793/04, que modifica el Reglamento (CEE) 95/93, los aeropuertos coordinados pasaron a denominarse “aeropuertos con horarios facilitados” y los aeropuertos totalmente coordinados pasaron a denominarse como “aeropuertos coordinados”.

coordinados o totalmente coordinados para la fijación de las citadas franjas horarias en los términos previstos en el Repetido Reglamento (CEE) 95/93.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 2, la Dirección General de Aviación Civil, supervisará el procedimiento de asignación de franjas horarias, así como la utilización de éstas por las compañías aéreas, pudiendo acceder a los sistemas de información de Aena para coordinar y controlar la programación de los movimientos de las aeronaves y recabar toda la información que resulte pertinente del coordinador designado y de las compañías aéreas.

El resto de artículos del Real Decreto Ley se ocupaba de las responsabilidades de las compañías aéreas (art. 3), de la graduación de sanciones (art. 4), del procedimiento sancionador (art. 5), así como de las multas coercitivas (art. 6)<sup>329</sup>.

Por Real Decreto 20/2014<sup>330</sup>, de 17 de enero, se completa el régimen jurídico en materia de asignación de franjas horarias en los aeropuertos españoles, estableciéndose que a su entrada en vigor queda derogado el Real Decreto Ley 15/2001.

Como se ha dicho, este Real Decreto tiene por objeto completar el régimen jurídico previsto en el Reglamento (CEE) 95/93, dando cumplimiento al Real Decreto Ley 13/2010<sup>331</sup> que establece que, reglamentariamente se regularán las funciones de coordinación, facilitación y supervisión de franjas horarias, de conformidad a dicho Reglamento europeo.

Con esa finalidad, en primer lugar establece el órgano responsable de la realización del análisis detallado de la capacidad disponible para la asignación de las franjas horarias en el aeropuerto<sup>332</sup>, que corresponde al gestor aeroportuario, con la colaboración de los proveedores de servicios de navegación aérea implicados, teniendo en cuenta, en esa función, todos los subsistemas afectados así como las limitaciones medioambientales del aeropuerto<sup>333</sup>.

La determinación de los parámetros para la asignación de franjas horarias, corresponde al Director General de Aviación Civil<sup>334</sup>.

---

<sup>329</sup> Los artículos 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto Ley 15/2001 fueron derogados mediante la Disposición Derogatoria Única de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea. Ver artículos 49 a 67 de la L.S.A.

<sup>330</sup> BOE núm. 16, de 18/01/2014.

<sup>331</sup> BOE núm. 293, de 3/12/2010, R.D. 13/2010, Disposición Adicional primera.

<sup>332</sup> Los análisis se ajustarán a lo dispuesto por el Reglamento (CEE) 95/93 modificado, debiendo remitirse a las partes previstas en dicho precepto y además al Director de Coordinación y, simultáneamente a la DGAC y al Comité de Franjas Horarias que ejerza sus funciones en el aeropuerto.

<sup>333</sup> R.D. 20/2014, artículo 3.

<sup>334</sup> De conformidad con el procedimiento previsto en el art. 6 del Reglamento (CEE) 95/93 modificado.



En cuanto a la designación de los aeropuertos coordinados y facilitados, la categoría de los aeropuertos, a efectos de este Real Decreto, estará a cargo del Ministerio de Fomento<sup>335</sup>, previo informe de la DGAC y del gestor aeroportuario (en el caso de los aeropuertos de competencia autonómica, del órgano competente en esa materia de la respectiva Comunidad Autónoma), quién los designará o excluirá, modificando al efecto el anexo al Real Decreto<sup>336</sup>.

En relación a la figura del Coordinador, que será único y ejercerá en todo el territorio del Estado a través del Director de Coordinación, será designado, a propuesta de la DGAC<sup>337</sup>, por el Ministerio de Fomento, a quién en su caso, también corresponde su revocación. La designa o la revocación serán susceptibles de impugnación ante la Jurisdicción contencioso administrativa.

El procedimiento para la designación del Coordinador se iniciará de oficio por acuerdo del Director General de Aviación Civil, que se notificará al Comité Estatal de Coordinación de Franjas Horarias; en el supuesto de que al procedimiento de selección concurra más de una organización que reúna los requisitos establecidos, se designará aquélla que tenga mayor representatividad de los aeropuertos coordinados y compañías que operen en ellos.

El Coordinador será una persona jurídica privada sin ánimo de lucro y de ámbito estatal, constituida por tiempo indefinido, que acredite el cumplimiento y mantenimiento de los requisitos establecidos en el Capítulo IV del Real Decreto, y cuyo domicilio social deberá estar situado en territorio español<sup>338</sup>.

El Coordinador estará integrado por gestores aeroportuarios y operadores aéreos que desarrollen su actividad en los aeropuertos españoles. Se fija en el artículo 9 del Real Decreto el límite de participación en la organización, de cualquiera de las categorías, tanto en el capital de la entidad como en la representación de los órganos de

---

<sup>335</sup> Ver R.D. 452/2012 de 5 de marzo (BOE núm. 56, de 6/03/12), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y se modifica el R.D. 1887/2011, de 30 de diciembre (BOE núm. 315, de 31/12/11), por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>336</sup> R.D. 20/2014, artículo 4.

<sup>337</sup> Ibidem, artículo 5.4: “Sin perjuicio de cualquier informe que la DGAC estime pertinente recabar para la resolución del procedimiento, en el de revocación se solicitará el informe de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea”.

<sup>338</sup> La Ministra de Fomento, en rueda de prensa ofrecida tras el consejo de Ministros en fecha 24 de enero de 2014, entre otros puntos, afirmaba que “la coordinación y la asignación de estos slots va a ser hecha por un órgano, que es una asociación independiente, de la que va a formar parte, tanto las compañías aéreas, como en este caso Aena, que es el operador aeroportuario. La asignación de slots que se ha realizado en 2013 es de más de un millón y medio de slots.”, [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es).

gobierno y de gestión ordinaria de la organización, determinando que se considerará que existe representación paritaria en éstos cuando estatutariamente se asegure que cada una de las categorías tiene el mismo número de votos, con independencia de los miembros que integre cada una de ellas.

En el momento de la designación, la organización debe estar formada como mínimo, por un número significativo de los gestores de los aeropuertos coordinados, entendiéndose como tales aquellos que representen al menos a un volumen de tráfico equivalente al de los seis aeropuertos coordinados con mayor volumen de tráfico, así como un número de operadores establecidos en España que, considerados en conjunto, representen al menos, el 20% de los movimientos en los aeropuertos españoles coordinados.

En el coordinador podrán participar, asimismo, los gestores de los aeropuertos facilitados y los operadores aéreos con un volumen significativo de movimientos en aquellos. Estatutariamente<sup>339</sup>, indica el Real decreto, se establecerán los derechos y obligaciones de estos sujetos y su representatividad en los órganos de gobierno y de gestión ordinaria de la organización.

---

<sup>339</sup> En la web “aena-aeropuertos.es” se halla inserta una proforma de los estatutos a que hace referencia el Real Decreto. En su artículo 1 expresa que “*con la denominación de ASOCIACIÓN PARA LA COORDINACIÓN DE FRANJAS HORARIAS (COFRAN), se constituye una entidad al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y normas complementarias, integrada por gestores aeroportuarios y por los operadores aéreos que operan en ellos, en régimen de representación de voto paritaria, con capacidad jurídica y plena capacidad de obrar, careciendo de ánimo de lucro*”.

El artículo 3 de estos Estatutos establece que la asociación tiene por objeto la asignación de franjas horarias en los aeropuertos coordinados y el asesoramiento y recomendación de horarios en los aeropuertos de programación facilitada, así como las que se atribuyan en esta materia en el Reglamento (CEE) 95/93, y resto de normativa comunitaria y nacional, remarcando que dicha actuación deberá realizarse en condiciones de independencia, imparcialidad, no discriminación y transparencia; en sus artículos 4 y 5, detalla las actividades y servicios que se concretan en el Real Decreto (arts. 11 y 12) y en el Reglamento citado. Dichos servicios serán prestados a todas las compañías aéreas u operadores aéreos que operen o pretendan operar en los aeropuertos en que desarrolle sus funciones, sean o no miembros de la Asociación.

El capítulo segundo de los Estatutos está referido a los socios, indicando que podrán pertenecer a la Asociación los gestores de los aeropuertos españoles designados como coordinados o facilitados y las compañías aéreas que operando en dichos aeropuertos acrediten, en el año anterior a su integración, un volumen mínimo de movimientos en ellos del 0,4% conforme a las estadísticas de la DGAC.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 de esta proforma de estatutos, en la Asociación existirán tres clases de socios: a) Socios fundadores, b) Socios de número y c) Socios de honor; en los artículos 11 a 13 se establecen las obligaciones y derechos que respectivamente les corresponde a cada clase. En su artículo 9 se regula la incorporación de los socios de número, ajustándose a lo establecido en el artículo 9.4 del Real Decreto 20/2014.

El artículo 14 (capítulo III), dispone que la Asamblea General será el órgano supremo de gobierno de la Asociación, estando integrada por todos los asociados.

El órgano de representación estará constituido por una Junta Directiva formada por un máximo de diez vocales, cinco como máximo por socios compañías aéreas y cinco como máximo por socios gestores aeroportuarios (Cap. IV, art. 19 de los Estatutos).

El artículo 13 del Real Decreto 20/2014 trata de la financiación del Coordinador, entendiéndola como garantía de su independencia y de su suficiencia para asegurar la continuidad en la prestación de sus servicios, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el iterado Reglamento (CEE) 95/93.

Dicha financiación se realizará a través de la retribución por los servicios prestados a los gestores aeroportuarios y a los operadores aéreos en la asignación de franjas horarias y en el asesoramiento o recomendación de horarios alternativos en los aeropuertos facilitados<sup>340</sup>.

Este Real Decreto introduce la figura del Director de Coordinación<sup>341</sup> que es el máximo responsable de las funciones atribuidas al coordinador, siendo asimismo responsable de la supervisión del uso de las franjas horarias asignadas, al efecto de asegurar su uso efectivo y el cumplimiento puntual de la programación. También ostentará la máxima representación técnica del Coordinador, en el ámbito nacional como internacional, dentro del marco de las funciones contenidas en el artículo 14 del Real Decreto y de conformidad a lo establecido en el artículo 4, apartados 3 y 6 del Reglamento (CEE) 95/93.

El Capítulo VI del Real Decreto se ocupa de los Comités de Coordinación de Franjas horarias y de los Subcomités de Seguimiento del uso de Franjas Horarias.

De acuerdo con lo previsto en su artículo 20, el Comité Estatal de Coordinación de Franjas Horarias ejercerá las funciones de asesoramiento tanto al Coordinador como a la Agencia de Seguridad Aérea y a la Dirección General de Aviación Civil, y actuando como mediador entre las partes afectadas en las

---

<sup>340</sup> Por Real Decreto Ley 1/2014, de 24 de enero (BOE núm. 22, de 25/01/2014), de Reforma en Materia de Infraestructuras y Transportes y otras medidas económicas, se modifica la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, con el fin de regular la prestación patrimonial pública de asignación de franjas horarias que retribuye al Coordinador y facilitador de franjas horarias por los servicios prestados a los gestores aeroportuarios y a los operadores aéreos, acometiéndose cambios en el esquema vigente para asegurar la independencia del coordinador, separándolo funcionalmente de cualquier parte interesada, y poniendo en evidencia que la retribución de los servicios del Coordinador tiene naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública, razón por la que se establece el régimen de gestión, liquidación y cobro conforme a las reglas aplicables a los ingresos de derecho público. En concreto, mediante este Real Decreto Ley, se modifica el artículo 49 de la LSA, a la cual se añaden también dos Disposiciones Adicionales; la decimoséptima, sobre prestación patrimonial pública de asignación de franjas horarias, y la decimoctava, de propuesta de actualización y modificación de la prestación patrimonial pública de asignación de franjas horarias.

Según consta en la Exposición de Motivos de este Real Decreto Ley, la adopción de esta regulación es urgente, con el fin de paralizar el procedimiento de infracción abierto contra España por el incumplimiento del Reglamento (CEE) 95/93 al considerar que no se daban los requisitos exigidos por la norma comunitaria.

<sup>341</sup> Su designación se realizara por el titular del Ministerio de Fomento, a propuesta de la organización que solicite ser designada Coordinador, o del Coordinador designado, y previo informe de la DGAC. (art. 15 R.D. 20/2014).

reclamaciones sobre la asignación de franjas horarias. Dispone la Disposición Transitoria primera que a la entrada en vigor del Real Decreto, el Comité Nacional de Coordinación de Franjas Horarias<sup>342</sup>, pasará a denominarse Comité Estatal de Coordinación de Franjas Horarias, debiendo adaptar sus normas de funcionamiento a lo previsto en dicho Real Decreto<sup>343</sup>

Podrá constituirse un Comité de Coordinación específico en un aeropuerto cuando éste supere las 200.000 operaciones al año, en cuyo caso, serán dichos Comités los que ejerzan las funciones en materia de franjas horarias en la infraestructura de su competencia<sup>344</sup>.

Tanto el Comité Estatal de Franjas Horarias como los Comités Específicos, son órganos de naturaleza jurídico privada que se rigen por sus propias normas de funcionamiento, siempre acordes con lo previsto en el artículo 5 del Reglamento.

Los Comités de Coordinación podrán constituir Subcomités de seguimiento del uso de franjas horarias<sup>345</sup>, en la forma prevista en el artículo 22 del Real Decreto, para cada aeropuerto o conjunto de aeropuertos que estén dentro de su ámbito de

---

<sup>342</sup> Desde mayo de 1995 en que fueron aprobados sus estatutos originales, posteriormente actualizados en agosto de 2005, el Comité Nacional de Coordinación de Franjas Horarias ha venido ejerciendo las funciones contenidas en los artículos 5 a 7 de sus estatutos, en el marco de lo dispuesto en el apartado primero del artículo 5, letras a) y b) del Reglamento (CEE) 95/93.

<sup>343</sup> El Comité Estatal de Coordinación de Franjas Horarias estará compuesto: a) Aena Aeropuertos S.A. (AASA), en representación de los aeropuertos coordinados integrados en la red atribuida a su gestión; b) Los gestores de los aeropuertos coordinados, en representación del resto de los aeropuertos coordinados no integrados en la red gestionada por AASA; c) Las compañías aéreas que operen en los aeropuertos coordinados; d) Las organizaciones representativas de dichas compañías aéreas; e) Las empresas agentes-handling más representativas en cuanto al volumen de tráfico tratado en los aeropuertos coordinados; f) La Entidad Pública Empresarial Aena; g) Los proveedores de servicios de navegación aérea de los aeropuertos coordinados; h) Los representantes de la aviación general que utilicen habitualmente los aeropuertos coordinados; i) En su caso, el resto de sujetos previstos en el Reglamento. Tienen el carácter, en dicho Comité, de observadores permanentes, el Director de Coordinación, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y la Dirección General de Aviación Civil. En los Comités Específicos de Coordinación, además de los citados, estará un representante de la Comunidad Autónoma donde se ubica la infraestructura. (art. 21).

<sup>344</sup> Mediante la Disposición Adicional primera del Real Decreto 20/2014, se crean los Comités Específicos de Coordinación de Franjas Horarias de los Aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, que deben constituirse y estar dotados de sus propias normas de funcionamiento y prever, adicionalmente a la participación prevista en el artículo 21 de dicho Real Decreto, la de los respectivos Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, en calidad de observadores permanentes.

<sup>345</sup> Con anterioridad a la promulgación del R.D. 20/2014, de 17 de enero, el Comité Nacional de Coordinación había constituido cuatro Subcomités de Seguimiento del uso de slots (y, en su caso, del uso de cuota de ruido) en algunos aeropuertos o grupo de aeropuertos designados como coordinados, con el objetivo de analizar el comportamiento de la programación y de proponer medidas correctoras encaminadas a solucionar las incidencias detectadas, así como asesorar al Coordinador de slots, a la DGAC y al propio Comité Nacional de Coordinación en materia de supervisión o seguimiento de franjas horarias en estos aeropuertos.

Concretamente, se crearon: El Subcomité del Uso de Slots y Cuota de Ruido del Aeropuerto de Madrid-Barajas; el Subcomité de Seguimiento del Uso de Slots y Cuota de Ruido del Aeropuerto de Barcelona-El Prat; el Subcomité de Seguimiento del Uso de Slots de los Aeropuertos Baleares; y el Subcomité de seguimiento de Uso de Slots de los Aeropuertos Canarios.

actuación, al objeto de supervisar el cumplimiento de las normas de uso de las franjas horarias por parte de las compañías u otros operadores aéreos, dando apoyo a las tareas que en la materia corresponden al Director de Coordinación, debiendo notificar a éste y al Comité de Coordinación, en su caso, el uso inadecuado.

Dichos Subcomités de seguimiento, tendrán la composición que decida el Comité de Coordinación que los cree y actuarán de acuerdo a las normas de éste, con sus propias normas de funcionamiento, con lo establecido en el Reglamento en materia de supervisión del cumplimiento de las franjas horarias asignadas, y por lo dispuesto en el Real Decreto.



### **CAPÍTULO III: LA ACTIVIDAD DEL MERCADO Y LAS RELACIONES ECONÓMICAS EN EL MERCADO EN LA U.E.; EVOLUCION DE LA POLÍTICA DE TRANSPORTES EN LOS ESTADOS, SU INCIDENCIA EN LOS AEROPUERTOS Y POSICIONAMIENTO DE LAS COMPAÑÍAS AÉREAS.**

#### **11. La competencia y la competitividad; aspectos a considerar.**

La red aeroportuaria mundial se ha ido conformando paulatinamente en consonancia al crecimiento de la demanda de servicios de transporte aéreo, si bien, de forma desigual, en función del desarrollo económico de las diferentes regiones mundiales; debiéndose tener también en cuenta, en la evolución del aeropuerto, la influencia ejercida por las políticas de transporte nacionales y supranacionales.

La constante invariable ha sido la necesidad de las compañías aéreas de disponer de unas buenas infraestructuras, además de un marco regulador de la actividad, desarrollada en un mercado muy competitivo, que les permita un normal desenvolvimiento en el ámbito internacional.

Por ello no podemos obviar el papel que los aeropuertos juegan en el transporte aéreo, tanto a nivel unitario como de red. Sin entrar en su naturaleza jurídica, en realidad son servidores y facilitadores de la actividad del transporte; es una razón de ser en la que las compañías aéreas son las destinatarias y sus principales clientes. Los aeropuertos deben realizar su función sin perjuicio de estar mediatizados, cuando no condicionados, por factores normativos, políticos o coyunturales que inciden en temas tales como su planificación dentro de un plan general de transportes, su necesidad expansiva o de desarrollo por cuestiones urbanísticas y/o medioambientales que afectan a su capacidad, y en su gestión operativa, que atada a lo anterior, se ve obligada a adaptarla a normas supranacionales (como sucede en la U.E.), que imponen unos procedimientos de coordinación, no regulados por el mercado, que coartan su autonomía organizativa en ese aspecto.

En resumen, los aeropuertos desempeñan un papel esencial en la cadena de la aviación, ya que sirven de conexión entre las compañías aéreas y los pasajeros y los clientes de los servicios de transporte de mercancías.

Con todo, en el ámbito supranacional, la regulación de los aeropuertos, más allá de las cuestiones técnicas y operativas, está acotada a los aspectos económicos y sociales, de usuarios, seguridad, capacidad operativa, coordinación, medioambiente, etc., pero no dirigida específicamente ni dedicada en función de su naturaleza de actividad de servicio, con claro trasfondo comercial, a considerar al aeropuerto como componente integrante del mercado de transporte aéreo.

La OACI ha dictado las principales normas en materia de aeropuertos (Anexo XIV al Convenio); con competencias eminentemente técnicas y jurídicas, según sus estatutos, esta Organización es la encargada de elaborar los principios y las técnicas de la navegación aérea y de promover la planificación y el desarrollo del transporte aéreo internacional. Sin embargo, cuando ha diversificado su actividad a los sectores políticos o comerciales, a pesar de los numerosos trabajos y conferencias sobre transporte aéreo, no ha obtenido la misma incidencia en ese sentido<sup>346</sup>.

En Europa, durante los aproximadamente tres decenios que siguieron a la entrada en vigor del Tratado de Roma, el transporte aéreo estuvo organizado sobre la base de la regulación pública de las condiciones de competencia más que sobre el libre mercado<sup>347</sup>.

En el seno de la Comunidad, la evolución y progresión en la política relativa al transporte en general fue lenta en sus inicios como consecuencia del debate entre los Estados miembros respecto de la prioridad de atender primero a las condiciones que debían regir la competencia, o bien proceder a la liberalización atendiendo a las peculiaridades de cada sector del transporte, o en su caso con un planteamiento conjunto. Empero, otros factores concurrentes fueron coadyuvantes a la lenta evolución

---

<sup>346</sup> “En somme, la réglementation de l’OACI concerne presque exclusivement la navigation aérienne (les activités juridiques de l’OACI n’ont pas atteint des résultats tangibles) et on notera à ce propos que tous les Etats membres des Communautés européennes l’appliquent dans leur normes nationales. Cette institutionnalisation des rapports interétatiques trouve, au stade des transporteurs, un complément naturel dans l’existence et les activités de l’IATA et de diverses associations régionales”, *L’application des règles générales du traité de Rome au transport aérien*, ESTIENNE-HENROTTE, Editions de l’Université de Bruxelles, Belgique, 1988, p. 11.

<sup>347</sup> Como explica ORTIZ BLANCO, “Los gobiernos controlaban unilateral o bilateralmente el acceso al mercado (autorizando o no a nuevos transportistas aéreos para operar en sus aeropuertos) la capacidad de transporte disponible en las rutas (determinando la frecuencia de los vuelos e incluso el tipo de aeronave) y su distribución entre las líneas aéreas (típicamente por mitades para los transportistas nacionales en cada ruta), y las tarifas (fijando los precios que los usuarios habrían de pagar). Además, determinadas organizaciones internacionales tales como la International Air Transport Association (IATA) se ocupaban de introducir aún más restricciones en la libertad comercial de las empresas de transporte aéreo.”, ORTIZ BLANCO Y VAN HOUTTE, *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*, Cuadernos de Estudios Europeos, ed. Civitas, primera edición, Madrid, 1996, p. 54.



hacia una política común de transportes y que traían causa de las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros y la importancia de los intereses en juego.

En ese contexto, en 1973, la Comisión, manteniendo la necesidad de aplicar el principio de libre prestación de servicios, pero aceptando las propuestas de los Estados miembros, caso por caso, optó por profundizar en la armonización de las condiciones de la competencia si bien centrada en el transporte terrestre.

Con la entrada en vigor del Acta Única Europea que implicó el compromiso político de los Estados miembros de completar el mercado interior antes de 1993, la Comunidad inició una ingente labor legislativa en el seno de la U.E., encaminada a ganar, sector por sector, mercados de transporte para la competencia y que alcanzaba también al sector aéreo.

El principio de libertad de concurrencia y competencia es esencial para el funcionamiento de un mercado común en que se pretende que actúen las fuerzas del mercado.

No cabe duda de que el marco regulatorio de un mercado pasa por establecer las reglas de entrada en el mercado, las reglas de competencia, y la política de precios o tarifas, sin olvidar las correspondientes a la seguridad. En relación al primer punto, debe tenerse en cuenta que una fuerte restricción en las medidas de acceso al mercado, puede suponer eliminar o afectar seriamente a la competencia. Por su parte, en cuanto este segundo aspecto, debe tenerse presente que la competencia tiene la función de actuar como factor ordenador de la actividad del mercado y que además se concibió como factor esencial para ordenar las relaciones económicas dentro de la U.E.<sup>348</sup>, lo que exigió establecer una normativa jurídica para regular el *modus operandi* de los empresarios en el ejercicio de sus actividades económicas en el seno de la Comunidad<sup>349</sup>.

---

<sup>348</sup> El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (D.O. U.E. de 30-03-2010) en su artículo 3 apartado b), dispone que la Unión tendrá competencia exclusiva en el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, que regula en su Capítulo I, en sus artículos 101 a 109.

<sup>349</sup> En ese sentido, *vid* FONT GALAN, J.I., *La libre competencia en la Comunidad Europea*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1986, p.37. Este autor explica que la competencia... “constituye un elemento esencial, jurídicamente trascendente, que infliere en el significado del tipo o modelo de economía de mercado adoptado por el TCEE, que modula, por tanto, el sistema económico establecido en el Ordenamiento comunitario, y que conforma un conjunto de reglas jurídicas mediante las cuales se ha de valorar la licitud o ilicitud de las relaciones económicas intracomunitarias, e incluso, la legalidad o ilegalidad de los actos normativos emanados de los Estados miembros”.

Así, cuando se habla de la competencia no se habla *strictu sensu* de la actividad del transporte, se hace una constante referencia al mercado como entidad global y superior estableciendo como deben comportarse todo tipo de operadores, transportistas y demás empresas y agentes que inciden o pueden incidir en ese sector de forma relevante alterando, modificando o afectando negativamente a los demás competidores del mercado interior, bajo el control de los Estados como garantes de las obligaciones asumidas en el seno de la Comunidad. En este contexto, puntualmente puede llegarse a la conclusión de que estamos ante un continuo desarrollo del derecho de la competencia más que ante una directa y profunda actuación dirigida a favorecer y fortalecer una política común de transportes.

### **11.1. La calidad y la competitividad en el marco de la competencia.**

En nuestro entorno no se discute la necesidad de la defensa de los principios de competencia, y cuando esta se desarrolla ajustada al marco normativo del mercado interior resulta además favorable y conveniente, sin que ello sea óbice para observarla desde diferentes perspectivas.

Desde una de ellas, partimos de la aplicación del principio de la calidad en la prestación del servicio como plataforma para obtener un mejor posicionamiento en el mercado. Es una política encaminada a la satisfacción del cliente comúnmente conocida como “excelencia” en la prestación de los servicios. La excelencia es una filosofía que busca la satisfacción de los grupos de interés a los que sirve.<sup>350</sup>

Desarrollar y aplicar esta filosofía exige el seguimiento de un procedimiento rígido y la obtención de unos resultados claves para su mantenimiento. De esos resultados clave, entre otros, podemos destacar la obtención de unos resultados económicos y financieros adecuados en los que se incluyan: El precio de la acción; Dividendos; Márgenes Brutos; Beneficios netos; ventas y cumplimiento de los presupuestos. En definitiva, es una política dirigida a que la empresa se coloque en la elite del Sector. Este sistema, garantiza al cliente el estricto cumplimiento de los procedimientos y la mayor seguridad operativa y fiabilidad.

---

<sup>350</sup> – Concepto sentado por La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (E.F.Q.M.), que desarrolló el Modelo Europeo de Calidad. La European Foundation for Quality Management es una organización sin ánimo de lucro, formada por organizaciones o empresas miembros, creada en 1988.

Los aeropuertos no son ajenos a la aplicación de los principios y procedimientos de calidad habiéndolos adoptado, con carácter general, dentro de su planificación estratégica en relación a los servicios que presta<sup>351</sup>.

Desde la óptica programática del Estado, la calidad, en el contexto económico más actual, debe iniciarse a través de una planificación estratégica que persiga una eficiencia inversora y financiera articulando una política normativa de transportes estimuladora del mercado y de la actividad económica teniendo en cuenta sus efectos sobre la competitividad a largo plazo<sup>352</sup>.

La búsqueda de la excelencia debe ser una constante para el gestor aeroportuario que, en primera instancia, debe estar atenta a sus sistemas, instalaciones y servicios que realiza en propio, con sus medios materiales y personales. La misma finalidad debe perseguir cuando, aunque presente una problemática diferente, las actividades son desarrolladas por empresas externas, es decir, cuando determinados servicios aeroportuarios son realizados y confiados a proveedores de servicio externos, hecho que obliga al gestor a establecer un trato igual para aquellos a fin de evitar el falseamiento de la competencia.

El servicio prestado con un buen nivel de calidad no solo favorece al mercado y por ende a las compañías aéreas y los usuarios, sino que también redundará en una mejor competitividad para los aeropuertos.

En el aeropuerto, además del gestor, entre la diversidad de agentes concurrentes, están las compañías aéreas, las empresas prestadoras de servicios y los pasajeros y usuarios como consumidores finales. Las compañías aéreas son por antonomasia los clientes del aeropuerto compartiendo como elemento común en su respectivo ámbito, en correcta simbiosis, a los pasajeros; estos, empero, mantienen una

---

<sup>351</sup> En España, en los años noventa, el gestor aeroportuario Aena emprendió un riguroso seguimiento de la calidad del servicio prestado en sus aeropuertos a pasajeros y usuarios en base a la implantación de un sistema de gestión de calidad total. Al respecto, como explica GION, “Este proceso de seguimiento de la calidad de su servicio debe anticipar la evaluación de sus carencias de calidad en términos de utilidad de mercado, proporcionando información en una doble vertiente: De una parte, la determinación de los puntos fuertes y débiles del servicio y sus posiciones respectivas; y de otra parte, la decisión de los aspectos sobre los que se establecerán las prioridades de acción (y por supuesto de inversión), de mejora de la calidad en función del beneficio esperado con ello en la cuota de mercado”. GION PEREZ, J.L., “La calidad del aeropuerto desde la perspectiva del usuario”, publicado en AA.VV., *En torno a los aeropuertos*, Madrid, Cuadernos de INECO, 1996, pp. 79-111.

<sup>352</sup> Principios y razonamientos tratados en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) (2012-2024), Ministerio de Fomento, Noviembre 2013. De acuerdo a lo expuesto en este Documento en su punto 4.1.4.1, el marco normativo del transporte aéreo contempla todas las facetas que afectan al sector en su conjunto: seguridad, calidad, aeropuertos, navegación aérea, competitividad, sostenibilidad ambiental, vertebración territorial e innovación entre otras. Algunas normas tienen, además, un marcado carácter horizontal, pudiendo estar incluidas en leyes con un ámbito más amplio para todo el sector del transporte.

relación contractual con las compañías aéreas de la cual dimanaban cuestiones de importante incidencia respecto de las condiciones en que se preste el servicio de transporte aéreo y que trascendiendo a las normas del mercado configuran un servicio de interés general para aquellos y los ciudadanos en general<sup>353</sup>.

En este sentido, la política Comunitaria reitera su carácter tuitivo al incidir en que debe regresarse al principio de que la política de transporte vuelva a estar al servicio de los usuarios. Estos solo piden que se les transporte en condiciones cada vez más seguras; también esperan que los medios sean más fáciles y flexibles, máxime si deben combinarse varios modos de transporte; de otra parte, exigen que se les reconozcan sus derechos<sup>354</sup>.

Respecto de las compañías aéreas ¿deben entenderse las actuaciones correspondientes sobre las cuestiones expuestas encuadradas en el marco del principio de calidad?.

En el año 2000, en un entorno de expansión del transporte aéreo, estimulada por el mercado único, se hacía patente un creciente descontento sobre la calidad del servicio a pesar de la adopción por la Comunidad de una serie de normas legislativas para proteger los intereses de los pasajeros en materia de compensación por denegación de embarque, responsabilidad en caso de accidente, sistemas informatizados de reserva y viajes combinados.

## **11.2. La carta de derechos de los pasajeros. Los compromisos voluntarios de las compañías aéreas en el transporte de pasajeros.**

Aunque como hemos dicho se trataba de cuestiones reguladas normativamente, la Comunidad entendió que los pasajeros no conocían sus derechos y en consecuencia no podían exigir su cumplimiento, por lo que inició una campaña de concienciación e información que comenzó con la publicación y exposición de una carta de derechos en los aeropuertos comunitarios<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> Libro Blanco. *La política europea del transporte de cara al 2010: la hora de la verdad*, “Transportes con rostro humano”, COM (2001) 370 final, de 12 de septiembre, p. 88.

<sup>354</sup> Vid Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre *Protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea*, COM (2000) 365 final, p.1.

<sup>355</sup> En España, siguiendo el principio de que el servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica la existencia de la Administración y que debe presidir su entera actividad, recogido en la Exposición de Motivos de la Ley 6/97 de 14 de abril (BOE nº 90 de 15/04/1997), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en fecha 16 de julio de 1999 se promulgó el R.D. 1259/99 (BOE nº 190 de 10/08/1999), por el que se regulaban las Cartas de Servicios y los Premios

Por otra parte, es un momento en el que ya habían ido adquiriendo más relevancia en el entorno internacional el establecimiento de compromisos voluntarios en los que se van estructurando el sistema de prestación de sus servicios por parte de las compañías aéreas<sup>356</sup>.

La finalidad de estos compromisos voluntarios, bien acogidos por la política de la Comisión y con el impulso coadyuvante de los organismos europeos para que se adoptasen, tenían el trasfondo, considerándolos un complemento esencial a sus medidas legislativas, de mejorar las normas de calidad en la prestación del servicio de transporte aéreo, y a través de su desarrollo, alcanzar objetivos tales como: proponer la tarifa más baja disponible; permitir que se mantengan o anulen reservas durante un plazo de veinticuatro horas sin sanción; informar a los pasajeros del itinerario, del cambio de las aeronaves, de normas sobre anulación así como sobre retrasos, anulaciones o desvíos; prestación de asistencia adecuada en caso de retraso o cancelación; atender de forma especial a las personas con movilidad reducida; aumentar los límites de responsabilidad por equipaje, mejorando en tratamiento de éste y facilitar y agilizar un sistema rápido y efectivo de tramitar reclamaciones<sup>357</sup>.

---

de Calidad en la Administración General del Estado, derogado posteriormente por el R.D. 951/05 de 29 de julio (BOE nº 211 de 3/09/2005), por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Las Cartas de Servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación.

Aena, Ente Público hasta el año 1998 en que en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 50/98 (BOE nº 313, de 31/12/98) y con la finalidad de adaptarse a la Ley 6/97, pasó a configurarse como Entidad Pública Empresarial, tutelada por el Ministerio de Fomento, procedió a crear unas Cartas de Servicios con el objeto de informar a los clientes del aeropuerto de los servicios que prestan, de los compromisos de calidad y de los derechos de los usuarios en relación a estos servicios.

Del mismo modo, Aena venía facilitando un folleto respecto de los derechos de los pasajeros, de extenso contenido, en el que incluía la normativa nacional y comunitaria sobre los aeropuertos y las compañías aéreas, en relación con el transporte aéreo, Dicho texto era supervisado por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) y posteriormente por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) desde su creación.

Mediante Resolución de la Subsecretaria del Ministerio de Fomento de 22 de julio de 2010, se aprobó la Carta de Servicios al pasajero (Aena), (B.O.E. núm. 318, de 31 de diciembre de 2010).

<sup>356</sup> Esta práctica ya se había llevado a cabo en EE.UU. entre las compañías aéreas agrupadas en la Air Transport Association (ATA) y que se denominó “compromiso de las aerolíneas sobre servicio al cliente”, y que con la finalidad de mejorar la calidad en la prestación del servicio de transporte aéreo comenzó a aplicarse el 15 de diciembre de 1999, con sometimiento voluntario a que el Congreso norteamericano revisase periódicamente su cumplimiento efectivo bajo el control del Department of Transport (DOT). *Vid OLMEDO PERALTA, E., “Compromisos voluntarios de las compañías aéreas en el transporte de pasajeros”, publicado en AA.VV., Régimen del transporte en un entorno económico incierto*, Madrid, ed. Marcial Pons, 2011, pp. 369- 385.

<sup>357</sup> Las compañías aéreas europeas, tras mantener consultas con las asociaciones representativas de los pasajeros, así como con los representantes de los gobiernos europeos y de la Comisión Europea, presentaron el “Documento sobre compromisos de servicio voluntario con los pasajeros” en el seno de la

Item más, el carácter transversal de todas aquellas normas que inciden directa o indirectamente en el transporte aéreo, como es el caso de las relativas a los derechos de los consumidores y usuarios<sup>358</sup>, crean un entorno complejo que alcanza además de las compañías aéreas y a las empresas prestadoras de servicios, a los propios gestores de los aeropuertos.

Esto plantea nuevas cuestiones ya que, si bien favorece la prestación de un servicio de calidad y una mejora de la competitividad, incide en los costes que comportan la adopción de las medidas que se contienen en las normativas, en los compromisos y en su armonización.

El equilibrio pretendido entre la legislación y las medidas voluntarias pasa por la simplificación del marco normativo<sup>359</sup>, pero supeditado al cumplimiento de los compromisos adoptados, lo cual plantea la cuestión del control de su efectividad requiriendo el establecimiento de medidas que permitan exigir la prestación de los servicios comprometidos y en última instancia fijar las sanciones ante un incumplimiento de aquellos, cuya valoración a la postre será realizada a través de los propios usuarios o consumidores finales.

En definitiva nos encontramos ante otro marco de autorregulación de las compañías aéreas que comportará nuevas medidas de control y sancionadoras de carácter legislativo que sin perjuicio de tener la finalidad de ser más eficaces implicarán una cierta contradicción con el postulado inicial de evitar el exceso normativo.

---

Conferencia convocada en Lisboa el 10 de mayo de 2001 por la Unión Europea y la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC). *Vid* GUERRERO LEBRON M.J., *La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2005. p.90.

<sup>358</sup> El artículo 153 del Tratado de Ámsterdam ( en la redacción actual según el art. 169 del TFUE) dispone: “1) Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y lo intereses económicos, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses; 2) La Unión contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante: a) medidas que adopte en virtud del artículo 114 en el marco de la realización del mercado interior; y b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros; y 3) El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 2.

<sup>359</sup> La Comisión , en su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo COM (2000) 365 final, sobre protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea establecía que era necesario (conciliar la protección de los pasajeros con la necesidad de evitar una legislación excesiva, que podría restringir la libertad del sector en su respuesta a la demanda, limitar el ámbito de la competencia y perjudicar la cooperación entre compañías aéreas, que facilita el transporte internacional”.

Posteriormente, en la V Conferencia Mundial del Transporte Aéreo celebrada en Montreal en el mes de marzo de 2003, se concluyó en que si los compromisos voluntarios predominan y son realizables, a través de un buen sistema de vigilancia, podrían hacer innecesarias las medidas de reglamentación relativas a aspectos previstos en los citados compromisos. (ATCONF/5-WP/13, Conferencia Mundial de Transporte Aéreo: Retos y oportunidades de la liberación, [http://www.icao.int/icao/en/atb/atconf5/docs/ATconf5\\_wp074\\_sp.pdf](http://www.icao.int/icao/en/atb/atconf5/docs/ATconf5_wp074_sp.pdf).

Tal y como hemos apuntado, la política de la Comisión debía estimular que las compañías aéreas europeas y también las entidades gestoras de los aeropuertos se pusieran de acuerdo sobre códigos voluntarios en los que atañe a la prestación de servicios a fin de que “completen y precisen el marco normativo”<sup>360</sup>.

En el contexto de la protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea, en fecha 14 de febrero de 2002, los Directores Generales de Aviación Civil de los países miembros de la CEAC declararon abiertos a la firma los compromisos de servicio con los pasajeros, dirigidos a las compañías aéreas, y los compromisos de servicio de los aeropuertos<sup>361</sup>.

En España, estos compromisos fueron firmados ante el Ministerio de Fomento el 2 de julio de 2001 por el Ente Público Aena y las compañías aéreas<sup>362</sup>, éstas de forma individual y Aena en representación de la red de aeropuertos.

En cuanto a los compromisos de las compañías aéreas, éstos desarrollaban catorce puntos<sup>363</sup> relacionados con el transporte aéreo que básicamente trataban de solucionar los problemas que pueden encontrarse los pasajeros antes, durante o después del viaje, pero de hecho no entraban de forma directa en la cuestión de la responsabilidad del porteador; antes bien algunos de los compromisos asumidos estaban referidos a la forma en que las compañías aéreas debían proceder en situaciones que dan lugar a su responsabilidad.

Así, estos compromisos asumidos por las compañías aéreas, debían influir en una mejora de los servicios prestados contribuyendo a un aumento de la competitividad

---

<sup>360</sup> Libro Blanco COM (2001) 370 final, de 12 de septiembre, p. 91.

<sup>361</sup> En el marco de la Unión, la Comisión Europea y las 38 compañías aéreas integrantes de la CEAC, desarrollaron dos compromisos voluntarios sobre mejora de las condiciones de servicio a los pasajeros; uno relativo a las condiciones de servicio en los aeropuertos, y otro relativo a las condiciones del servicio prestado por las compañías aéreas, en el que cada aerolínea debía desarrollar su propio plan de servicio para hacer posible implementar los compromisos adquiridos, así como establecer programas de formación de su personal y efectuar cambios en sus sistemas informáticos. *Vid.* GUERRERO LEBRON, *La responsabilidad contractual del porteador...*, *op. cit.* p. 93.

<sup>362</sup> Las compañías que firmaron el acuerdo fueron Aebal, Air Comet, Air Europa, Air Europa Express, Air Nostrum, Binter Canarias Mediterráneo, Futura, Iberia, Iberworld y Spanair.

<sup>363</sup> Dichos puntos o áreas de actuación son: 1. Ofrecer la tarifa más barata disponible en cada uno de sus medios directos de distribución. 2. Respetar la tarifa acordada después del pago. 3. Notificar a los pasajeros sobre los retrasos, cancelaciones y desvíos. 4. Asistir a los pasajeros que sufran retrasos. 5. Agilizar la entrega del equipaje. 6. Permitir que las reservas por teléfono se mantengan o cancelen sin ningún compromiso o recargo dentro del período de veinticuatro horas. 7. Agilizar el pago de los reembolsos. 8. Dar asistencia a pasajeros con movilidad reducida o con necesidades especiales. 9. Atender las necesidades esenciales de los pasajeros durante retrasos largos a bordo de la aeronave. 10. Tomar medidas para agilizar el proceso de facturación. 11. Reducir el número de pasajeros a los que se deniega el embarque. 12. Proporcionar a los pasajeros información sobre las condiciones comerciales y operativas. 13. Proporcionar información sobre la compañía operadora. 14. Atender con interés las reclamaciones de los pasajeros.

en el mercado y teleológicamente concretarse en un potencial beneficio para los usuarios; para obtener dichos fines resulta imprescindible que se lleve a cabo una publicidad efectiva y concreta con el objeto de facilitar la opción de elección de transportista por parte del usuario.

Podemos concluir en que esa información no ha sido tan transparente y efectiva como era necesario. La razón podemos buscarla en el hecho de que las compañías aéreas, desde un principio, hayan enfocado dichos compromisos voluntarios fundamentalmente a delimitar o acotar los supuestos que pueden dar lugar a su responsabilidad desde su ámbito cuantitativo<sup>364</sup>.

La búsqueda de la mayor uniformidad normativa en el marco internacional no permite hablar de una identidad en todas las áreas geográficas incluida la Unión Europea.

A nuestro entender, en general, no puede concluirse en que se haya conseguido el mejor equilibrio entre la legislación y los compromisos voluntarios.

Los compromisos voluntarios contemplan situaciones relacionadas y/o dimanantes de forma directa o indirecta con el hecho del transporte, en las que debe tenerse en cuenta las prestaciones accesorias que conllevan y los servicios suplementarios comprometidos que permiten una diferenciación del producto finalmente ofrecido y que justifican las diferencias tarifarias<sup>365</sup> y cuyo incumplimiento, defectuoso o absoluto pueden desembocar en reclamaciones al transportista por los daños o perjuicios ocasionados.

Como hemos dicho en los precedentes, los compromisos *per se* no son obligatorios, situación que puede variar si aquellos son incluidos como parte integrante del contrato de transporte<sup>366</sup>; ello teniendo en cuenta que no todos los puntos que

---

<sup>364</sup> Vid OLMEDO PERALTA, “Compromisos voluntarios de las compañías...” en *Régimen del transporte...*, *op cit.*, pp. 369-385: “El desarrollo de medidas para lograr esta necesaria transparencia es aún incipiente y pudiera ser que las compañías aéreas estén enfocando de forma no todo correcta la publicidad de sus compromisos voluntarios. Un buen número de las principales compañías aéreas consideran la suscripción de compromisos voluntarios como un elemento más dentro de su política de responsabilidad social corporativa, entendiéndose, así, como un factor de redistribución que su estrategia empresarial ofrece a los usuarios de sus servicios. Consideración ésta que no debiera ser la adecuada, fundamentalmente porque al tratarse de propiamente de compromisos debieran tener una consideración más imperativa para la propia empresa, entendiéndose como un elemento configurador de las relaciones contractuales que la compañía suscriba y no como un factor de filantropía respecto a los consumidores”, p.372.

<sup>365</sup> Vid. GUERRERO LEBRON, *La responsabilidad contractual del porteador...*, *op. cit.* p. 101.

<sup>366</sup> Vid OLMEDO PERALTA, “Compromisos voluntarios de las compañías...” en *Régimen del transporte...*, *op cit.*, pp. 369- 385: “Como condiciones generales nos encontramos ente un contenido totalmente vinculante y configurador del contrato de transporte aéreo. Su inclusión como compromiso voluntario no se justifica tanto por la aplicación de dichas condiciones- que tendrá lugar siempre que se



afectan al transporte aéreo pueden ser objeto de los repetidos compromisos, especialmente los que están sujetos o considerados de orden público, circunstancia que determina la necesidad de establecer qué aspectos del contrato de transporte aéreo pueden ser autorregulados y cuales requerirían de una regulación normativa.<sup>367</sup>

La liberalización del transporte aéreo en la Unión Europea (UE), asentada en una regulación a nuestro criterio exhaustiva en múltiples aspectos, en cambio fomenta la autorregulación a través de los acuerdos obtenidos por organizaciones internacionales en los que intervienen las propias compañías aéreas que las integran, y que en muchos casos inciden o matizan la norma, planteando cuestiones que en su establecimiento o desarrollo generan finalmente la necesidad de dictar nuevas normas reguladoras en materias puntuales ni que sea tan solo en el ámbito coercitivo<sup>368</sup>.

En el transcurso del tiempo, algunas estipulaciones de los compromisos voluntarios, desarrollados por las compañías aéreas, han quedado obsoletos en causa a la normativa implantada por la Unión Europea, que paulatinamente ha ido regulando el ámbito de la prestación de servicios y de protección a los pasajeros; de tal suerte que medidas que fueron adoptadas voluntariamente en un principio, de protección a los pasajeros, se han convertido en obligaciones para las compañías aéreas<sup>369</sup>.

---

suscriban y mencionen en el contrato-, como por la voluntariedad del sometimiento a las mismas y la libre decisión por parte de la compañía de incorporación a sus esquemas contractuales”, p.377.

<sup>367</sup> En el Considerando 36 de la Comunicación COM (2000) 365 final se expone que: “Aunque esta legislación consiga armonizar en la Comunidad la normativa sobre contratos, a escala internacional seguirá vigente un conjunto heterogéneo de normas nacionales, lo que obligará a las compañías a funcionar con regímenes distintos y con pasajeros que disponen de una variedad asombrosa de derechos y obligaciones..... el sector de la aviación no ha dispuesto de un acuerdo internacional sobre contratos, con excepción de los Convenios de Varsovia y de Montreal. Las propias compañías aéreas por medio de la IATA, ha intentado normalizar los contratos y las condiciones de transporte, pero esta labor presenta limitaciones e inconvenientes. Sin perjuicio de la adopción de medidas comunitarias, quizás haya llegado el momento de pensar en la armonización de los regímenes de contrato a escala mundial, cometido que podría encomendarse a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)”.

<sup>368</sup> Para DE PAZ MARTIN, J., *La responsabilidad en el transporte aéreo internacional – De Varsovia (1929) a Montreal (1999)*, ed. Marcial Pons, Barcelona, 2000, p.61: “El legislador comunitario, teniendo en cuenta la internacionalidad del transporte aéreo y el “limitado” ámbito de aplicación de sus normas respecto de las normas convencionales internacionales, a la hora de regular las situaciones aeronáuticas transfronterizas vinculadas con el mercado interior europeo ha tenido en cuenta que dicha normativa no podía afectar al nivel de competencia mínimo exigible respecto de las compañías aéreas comunitarias y las compañías aéreas extracomunitarias y respecto de las compañías comunitarias entre sí. De hecho, antes de adoptar las medidas normativas de imperativa aplicación, fomentó la adopción de códigos de conducta interempresariales que evitaran dicha adopción, que resultarían eficaces para los objetivos perseguidos (básicamente una mayor protección de los usuarios de los transportes aéreos) y que, considerando su fuente privada, se amoldarían a la situación internacional del tráfico aéreo y a las normas convencionales que lo regulaban sin perturbar los niveles de competencia señalados. La realidad terminó creando la necesidad de adoptar medidas coercitivas”.

<sup>369</sup> Se pueden citar por ejemplo el Reglamento (CE) 261/2004 (DO L46 de 17/02/04), por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos; El Reglamento (CE) 1107/2006 (DO L204 de 26/07/2006), sobre derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el

A nuestro modo de ver, y sin perjuicio de la situación normativa entonces existente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre protección de los pasajeros aéreos en la Unión Europea<sup>370</sup>, marcó un punto de inflexión al afirmar, en el punto 5 de sus observaciones generales, que la actuación política debía ir más allá de la legislación y los códigos voluntarios sobre la calidad de los servicios. La exigencia de los pasajeros de información comparativa para elegir transportista; su frustración ante el curso de sus reclamaciones y las dificultades que encuentran para resolver sus litigios, se entendió exigían una solución política, añadiendo el citado texto que debería reforzarse la representación de los intereses de los pasajeros para contrarrestar la importancia de las compañías aéreas y de los aeropuertos.

Como hemos expuesto en los precedentes, lo anterior concluyó en la propuesta de adopción de medidas legislativas y en fomentar los códigos voluntarios en los que las compañías aéreas incluyeran procedimientos sencillos para presentar las reclamaciones de los pasajeros, así como mecanismos para la resolución extrajudicial de litigios<sup>371</sup>.

### **11.3. Los compromisos voluntarios de los aeropuertos; solapamiento de responsabilidades respecto de los compromisos voluntarios de las compañías aéreas.**

En cuanto a los aeropuertos, la citada Comunicación expone su intención de que aquellos adopten compromisos voluntarios por los que se establezcan normas de calidad para sus servicios, así como normas de construcción para las terminales aeroportuarias.

En concreto, el texto marco en España, de los compromisos de servicio con los pasajeros de los aeropuertos comprendía once puntos<sup>372</sup>:

Personas con movilidad reducida. Cada aeropuerto se comprometerá con el protocolo sobre atención a las necesidades de las personas con movilidad reducida (PMR) y hará publicidad de forma visible de los servicios que prestan a estos pasajeros<sup>373</sup>.

---

transporte aéreo, o el Reglamento (CE) 80/2009 (DO L35, de 4/02/09), por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva.

<sup>370</sup> COM (2000) 0365 final.

<sup>371</sup> Al respecto, sobre procedimiento extrajudicial de litigios *vid* GUERRERO LEBRON, *La responsabilidad contractual del porteador...*, *op. cit.*, p. 364.

<sup>372</sup> Aena, en aquel momento Entidad Pública Empresarial, se obligaba a desarrollar su Plan de Servicio adaptándolo a cada aeropuerto, teniendo en cuenta que incorporaran las directrices básicas del compromiso marco.

Información a los pasajeros sobre sus derechos. Los aeropuertos desplegarán de forma visible en lugares estratégicos la Carta de los Derechos de los Pasajeros.

Asistencia durante períodos de retrasos significativos o perturbaciones. Consistente en que los aeropuertos deben proporcionar a los pasajeros la información que den las compañías aéreas sobre los retrasos, facilitando en todo momento ayuda a los afectados<sup>374</sup>.

Accesos y transporte terrestre. Es el compromiso por el que los aeropuertos fomentarán, junto a los organismos y empresas correspondientes, la mejora del transporte público, procurando que los horarios coincidan con los operativos de las compañías aéreas<sup>375</sup>

Provisión de infraestructuras para facturación, equipaje y seguridad. Los aeropuertos estarán dotados de la infraestructura adecuada a fin de que sus clientes y concesionarios puedan atender debidamente a los pasajeros en facturación, recogida de equipaje, seguridad y control de aduanas<sup>376</sup>.

---

<sup>373</sup> El artículo 33 de la Ley 21/2003 (LSA), establece que todas las personas y organizaciones enumeradas en su artículo 32 (entre las que se encuentran las compañías aéreas y los gestores de aeropuerto) están sujetas, entre otras obligaciones, a prestar especial atención a las personas con discapacidad, mayores y niños y a adoptar las debidas medidas para garantizar la seguridad de los pasajeros.

El Reglamento (CE) 261/04, en su artículo 11, establece la obligación de los transportistas aéreos de dar prioridad al transporte de personas con movilidad reducida y sus acompañantes, así como a menores no acompañados; y en los casos de cancelación y retrasos de cualquier duración, tendrán derecho a recibir atención conforme al artículo 9, lo antes posible. *Vid* también el artículo 14.3 de dicho Reglamento.

El Reglamento (CE) 1107/2006, de 5 de julio (DO L204), recoge la responsabilidad de los gestores aeroportuarios en la atención en los aeropuertos a las personas con movilidad reducida, conformando un cambio radical con respecto al modelo anterior en el que las compañías aéreas asumían la responsabilidad de la prestación de este servicio a través de las compañías de asistencia en tierra. (*vid* arts. 7, 8, 9 y Anexo I del Reglamento). Debe señalarse empero, lo expresado en su Considerando 3º sentando que este Reglamento no debe afectar a los demás derechos de los pasajeros establecidos en la normativa comunitaria, especialmente en la Directiva 90/314/CEE de 13 de junio de 1990, sobre viajes, vacaciones y circuitos combinados y al Reglamento (CE)261/04 de 11 de febrero de 2004, de normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de vuelos. Si un mismo suceso diera lugar al mismo derecho de reembolso o de cambio de reserva, la persona interesada debe poder ejercer tal derecho una sola vez, como mejor le convenga.

<sup>374</sup> El Reglamento (CE)261/04 establece una serie de derechos de asistencia y otros de índole económica en favor de los pasajeros en el supuesto de cumplimiento defectuoso o incumplimiento contractual, como es el caso de retraso, cancelación o denegación de embarque aéreo, debiendo aquellos ser asistidos por la compañía encargada de realizar el vuelo. El derecho de información ante las eventualidades citadas, deviene en fundamental a la hora de determinar la posible responsabilidad de la compañía.

<sup>375</sup> Cada vez es más importante, si cabe, la relación entre el aeropuerto y los modos de transporte de superficie en cuanto a las comunicaciones entre la infraestructura y los núcleos de población del entorno al que sirven. En nuestro país, sin perjuicio de las innegables mejoras producidas, a excepción de los grandes aeropuertos, se carece de enlace ferroviario o de metro con los núcleos urbanos, quedando el recurso del transporte por carretera, entendiéndose como tales a estos efectos los autobuses, el servicio de taxi, etc. Con todo debe tenerse en cuenta la complejidad del tema dada la concurrencia de competencias de las administraciones, organismos y los intereses de las empresas, además de los gestores aeroportuarios, dada la exigencia de esfuerzo de inversión, de gestión y mantenimiento que estos servicios conllevan.

<sup>376</sup> Los procesos destinados a la ayuda del pasajero en su tránsito por las terminales se engloban dentro del concepto denominado facilitación (*vid* Anexo 9 C.A.C.I.). Los aspectos de facilitación están relacionados

Mantenimiento. Los aeropuertos establecerán procedimientos que aseguren la realización de un mantenimiento regular y acorde al prefijado por los fabricantes de los equipos destinados a la atención del pasajero y que garanticen la prestación de un servicio global.

Gestión de los carros portaequipajes. Los aeropuertos deberán disponer de la suficiente dotación de carros portaequipajes para uso de los pasajeros y proveer su correcta gestión para su ubicación y disponibilidad en los lugares apropiados.

Orientación y mostradores de información. Los aeropuertos dispondrán de un sistema de señalización completo y de fácil comprensión y tendrán mostradores de información estratégicamente ubicados a disposición de los usuarios.

Limpieza. Compromiso de calidad que implica asegurar que todas las áreas públicas del aeropuerto están limpias en todo momento.

Gestión de las observaciones de los usuarios. Establecimiento de procedimientos para la tramitación de quejas o reclamaciones que tras el análisis, seguimiento y evaluación de aquellas, permitan una respuesta en el plazo establecido.

Informes regulares. Obligación anual de los aeropuertos de emitir informes sobre los resultados obtenidos respecto al grado de satisfacción de los pasajeros con el servicio.

Los compromisos, tanto los asumidos por los aeropuertos como por los firmados por las compañías aéreas, presentan unas peculiaridades que interesa considerar. Si bien es cierto que en ambos casos se originan como una cuestión inserta en el marco de la calidad en la prestación de servicio, su trasfondo trae causa en la protección del pasajero o usuario y del trato del que sean objeto.

Respecto de las compañías aéreas, los compromisos se desarrollan desde una perspectiva contractual que es la base y origen de la relación de aquellas con el pasajero, y aunque dichos compromisos no contemplan de forma directa la cuestión de la responsabilidad del porteador aéreo, sí están referidos a la forma en que las compañías aéreas deben proceder en las situaciones que den lugar a responsabilidad.

En el caso de los aeropuertos, los repetidos compromisos no tienen esa naturaleza contractual; tal y como determinó la Comisión, en la COM (2000) 0365, final, ya citada, aquellos establecerán normas de calidad para sus servicios. Este documento hace una referencia específica a los pasajeros, pero entendemos de interés

---

con la facilidad para pasar los controles aduaneros, seguridad, inmigración, la información, reservas, venta de billetes y facturación.

señalar que aunque todos los pasajeros tienen la condición de usuario, no todos los usuarios del aeropuerto tienen la condición de pasajeros.

Con todo, resulta evidente que la existencia de derechos comporta la de obligaciones, y que el establecimiento de normas de calidad implica la obligación de su cumplimiento. Ciertamente es que los compromisos voluntarios pueden tener un ámbito tan amplio como la declaración programática de voluntad establezca, pero no lo es menos que, sin perjuicio de aquellos que han sido objeto de regulación específica, también serán exigibles todos los comprendidos en el ámbito de protección de los pasajeros y usuarios.

Aunque pudiera deducirse respecto de los aeropuertos (en relación a los puntos reseñados *ut supra*), que el contenido de sus compromisos está tasado, dado el amplio carácter de su contenido, en realidad, tal y como ya previó la Comisión en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo precitada, se ha venido produciendo en muchos casos un solapamiento entre las responsabilidades de las compañías aéreas con las de los aeropuertos.

Así es, sin perjuicio de la nueva situación creada por el Reglamento (CE) 1107/2006 de 5 de julio, sobre la atención a las personas con movilidad reducida (PMR), en general se da en muchos supuestos un solapamiento teórico y práctico entre los compromisos de las compañías aéreas y los de los aeropuertos, que escapan a la coordinación prevista en la Unión Europea al respecto y que ha venido desembocando por parte de los pasajeros y usuarios en una conflictividad que buscando amparo en una responsabilidad contractual y extracontractual ha afectado directamente de manera indistinta o en forma litisconsorcial pasiva a las compañías aéreas y a los aeropuertos en el ámbito y alcance de sus compromisos y la responsabilidad que conllevan. Así ha sucedido en supuestos relativos a información sobre vuelos, retrasos, cancelaciones, equipajes, etc., cuyo resultado en muchos casos se ha dirimido en sede jurisdiccional.

Con estos parámetros, en la práctica, tal parece que la calidad en la prestación de los servicios quede acotada en el cumplimiento de unos compromisos y normativas cuyo contenido se identifica como derechos para los pasajeros y usuarios; es decir, la calidad se equipara al cumplimiento de lo que es obligado, en detrimento de la mejora de la competitividad; por ello la tendencia debería encaminarse a adoptar compromisos que permitieran identificar y diferenciar su producto frente a los de sus competidores, dotándolos de un contenido más concreto y menos genérico por parte de los agentes del mercado de transporte.

En cuanto al papel que desempeña el aeropuerto en el entorno del transporte viene siendo conceptualizado o calificado en función de las operaciones o prestaciones que facilita de forma directa o complementaria. De una parte, dentro del conjunto de medios de transporte, se califica al aeropuerto como intercambiador modal, cuya área de influencia mejora cuando se optimiza su red de aporte y dispersión que puede influir favorablemente en la capacidad práctica del aeropuerto, facilitando los flujos y agilizando las operaciones<sup>377</sup>.

De otra, se entiende que los aeropuertos han dejado de ser meros proveedores de infraestructuras para atender las necesidades de las compañías aéreas, para centrarse en un modelo de gestión competitivo atractivo para las compañías aéreas y los pasajeros que mediante la mejora y optimización de sus instalaciones, permitan la obtención de resultados beneficiosos para estos grupos de interés<sup>378</sup>.

Sin ánimo exhaustivo, encontramos también quién, abundando en el tema, sostiene que los aeropuertos han dejado de ser simples infraestructuras para convertirse, en una primera fase, en centros de intercambio modal para pasar a ser áreas de centralidad<sup>379</sup>.

Por lo tanto, la competitividad en los aeropuertos es básica para la obtención de unos resultados favorables en la prestación de servicios y de carácter económico; y ajustándose aquella a la adopción de medidas que en ningún caso impliquen perjuicio o quebranto de las normas sobre competencia del mercado, se deberán tener en cuenta, en relación con la intermodalidad, aspectos tales como la posibilidad concreta de tener que competir con otros medios de transporte con los que actúa como intercambiador modal, como es el caso del tren de alta velocidad, que para determinadas distancias, en razón del precio, el tiempo invertido en el desplazamiento y su llegada al centro de las ciudades, puede resultar decisivo en la opción de los pasajeros.

Lo cierto es que muchos países (en Europa) han fomentado la intermodalidad convirtiendo sus aeropuertos en parte activa de la red ferroviaria de alta velocidad a fin de ampliar el área de influencia aeroportuaria<sup>380</sup>, ofreciendo a las compañías aéreas un entorno nodal que les puede resultar un medio eficiente para fortalecer sus bases.

---

<sup>377</sup> SALAZAR DE LA CRUZ, F., *Industria aeroportuaria*, ed. Circulo rojo, Barcelona, 2013, p. 19.

<sup>378</sup> Vid DE LA RICA ASPIUNZA, A., *Gestión aeroportuaria....*, op. cit., p.188.

<sup>379</sup> En ese sentido vid RUIZ DE LA VILLA, *Los aeropuertos en el sistema....*, op. cit. p. 107

<sup>380</sup> De acuerdo con el punto 2.2, apartado 12) de las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (Comunicación de la Comisión 2014/C 99/03, D.O.U.E. de 4 de abril), se define la zona de influencia de un aeropuerto "la que representa las fronteras de un mercado geográfico y se establece normalmente en torno a los 100 kilómetros o los 60 minutos de desplazamiento en automóvil, autobús,

No obstante, el riesgo de pérdida de pasaje persiste, en especial para los aeropuertos que soporten mayor competencia, como puede ser el caso de los aeropuertos regionales<sup>381</sup>.

La competencia entre los aeropuertos tiene sus propias peculiaridades y aunque en principio la adopción de determinadas medidas favorecedoras estén vinculadas a su modelo de gestión, en general pueden focalizarse en los siguientes puntos: En la captación de tráfico; en el esfuerzo por convertirse en un hub de conexiones; en estrategias frente a la situación de área solapada respecto de otro aeropuerto; entre aeropuertos dentro de áreas urbanas, entre los servicios que se presten en los aeropuertos, e incluso en la competencia entre terminales.

Con todo, si los aeropuertos están bien ubicados en áreas de fácil captación, bien comunicados, con disponibilidad de slots, disponibilidad de derechos de tráfico, con eficaces estrategias de aporte y dispersión de tráfico a un aeropuerto en el que esté establecido el hub de una compañía, están en óptimas condiciones para competir por resultar su oferta altamente atractiva para los operadores.

El binomio competitividad igual a calidad no siempre se corresponde en sus justos parámetros. Si atendemos la cuestión desde esa perspectiva en un contexto general, podremos comprobar la existencia de empresas cuya política de obtención de beneficios o viabilidad de la empresa está prefijada en la reducción de costos operativos y de otro tipo, con el fin de mantener cuotas de mercado. El cumplimiento de los procedimientos, generalmente está rayando los mínimos permitidos por la norma. Es un sistema de pervivencia dirigido a los clientes que buscan el mejor precio.

La aparición de las compañías de bajo coste (CBC)<sup>382</sup> como modelo de negocio comportó la disminución del precio del transporte y la diversificación de la oferta de

---

ferrocarril o tren de alta velocidad; no obstante la zona de influencia de un aeropuerto determinado podrá ser diferente y habrá de tener en cuenta la especificidad de cada aeropuerto. El tamaño y la forma de la zona de influencia varían de un aeropuerto a otro y dependen de diversas características del aeropuerto, como su modelo de negocio, su ubicación y los destinos con los que opera”.

<sup>381</sup> Con todo, tal y como indica SÁNCHEZ PAVON, B., “Reflexiones acerca de las ayudas públicas al desarrollo aeroportuario: entre la libertad de mercado y las teorías del desarrollo polarizado”, *Revista de Derecho del Transporte*, año 2008, núm. 1, pp. 181-229, “la Comunidad ha venido impulsando el desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, reconociendo que representa una alternativa al avión de gran interés en términos de tiempo, precios, comodidad y desarrollo sostenible. Por tanto, resultaría incoherente no sacar ahora el máximo aprovechamiento a estas inversiones y ello sólo se puede lograr con la colaboración entre los sectores ferroviario y aéreo –respetando las disposiciones del artículo 81 del Tratado de la Comunidad Europea- para desarrollar la complementariedad de ambos modos de transporte”.

servicios, teniendo un efecto positivo para el transporte aéreo y beneficioso para los consumidores; para las compañías clásicas esta nueva situación les abocó a modificar su régimen de explotación y, en muchos casos, a iniciar procesos de reestructuración, fusiones y alianzas, como es el caso, por ejemplo, de Iberia/British Airways<sup>383</sup> y la de United Airlines/Continental Airlines<sup>384</sup>, entre otras.

Las alianzas consisten en acuerdos de cooperación mediante los cuales las compañías aéreas integran sus redes y servicios y operan como si fuesen una sola entidad, pero sin que ello implique la irreversibilidad de una concentración, mientras que mantienen sus identidades corporativas<sup>385</sup>. Son acuerdos que incluyen puntos tales como los códigos compartidos, reparto de ingresos y gastos, precios conjuntos, coordinación de capacidades, planeamiento de rutas, anuncios, redes de venta y distribución, coordinación de programas de pasajeros frecuentes o utilización conjunta de locales en los aeropuertos.

#### **11.4. La intervención de los Estados en el sector del transporte aéreo. Las Directrices europeas.**

Otro aspecto a considerar en el ámbito del sector del transporte aéreo es el relativo a la intervención del Estado, de forma directa o indirecta en el mercado, sobre todo cuando dicha intervención afecta o puede incidir en las reglas de la competencia. El transporte aéreo comunitario ha estado caracterizado por un alto grado de intervención estatal y de bilateralismo. En ese contexto se producían

---

<sup>382</sup> Tras la liberalización del transporte aéreo en 1997, el sector se expandió en gran manera, lo que unido al crecimiento económico y a la creación de empleo permitió la aparición de compañías de bajo coste, con un modelo nuevo de gestión basado en un corto lapso de inmovilización del avión en tierra entre vuelos y un uso de la flota eficiente. Si en general se ha generado un fuerte aumento de tráfico, en el de bajo coste lo ha hecho a un ritmo acelerado desde 2005. En 2012, y por primera vez, la cuota de mercado de las compañías de bajo coste (44,8%) superó a la de las compañías tradicionales (42,4%), continuando esta tendencia en 2013 (45,94% y 40,42%, respectivamente)., *vid.* punto 3 de la Comunicación de la Comisión de Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas., de 4 de abril de 2014 (2014/C 99/03).

<sup>383</sup> Decisión COMP/M 5747 de la Comisión Europea, de 14 de julio de 2010, por la que se declara la compatibilidad de una operación de concentración con el mercado común sobre la base del Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo. Eur-lex, 32010M5747, celex.

<sup>384</sup> Decisión COMP/M 5889 de 27 de julio de 2010, Eur-lex, 32010M5889, celex. Aunque se trata de compañías estadounidenses, la Comisión es competente para declarar la compatibilidad de la operación ya que las operaciones de dichas compañías tienen impacto en el transporte de pasajeros entre la U.E. y EE.UU.

<sup>385</sup> *Vid* MORALES RODRIGUEZ, J.R., “Aspectos competenciales relativos a las alianzas entre compañías aéreas conforme a la legislación europea”, en *Seminario de especialización en derecho aeronáutico*, pp, 239-244, AA.VV., ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, y de la Aviación Comercial/Fundación Aena, Madrid, 2007, p. 239.



consecuencias distorsionantes como consecuencia de las ayudas estatales a las compañías aéreas. Es una cuestión que viene de antiguo; a los efectos de la exposición nos situamos en el año 1984, en el que al sentar las líneas generales de su programa de liberalización del sector del transporte aéreo en el Memorandum nº 2 de aviación civil (Anexo IV), la Comisión estableció una serie de orientaciones y criterios para la evaluación de las ayudas estatales a favor de los transportistas aéreos sobre la base de las disposiciones del Tratado CEE sobre ayudas estatales establecidas en sus artículos 92 y 93<sup>386</sup> (actualmente artículos 107 y 108 T.F.U.E.). El citado Memorandum aéreo se limita a la consideración del transporte aéreo intracomunitario, sin apartarse básicamente del sistema reglamentario basado sobre acuerdos y pactos bilaterales, aunque trata de flexibilizarlo; además, pretende que se apliquen las normas de competencia aunque de forma matizada<sup>387</sup>, y manteniendo la cooperación entre las compañías aéreas, introducir cambios para que la anterior estructura fuera más flexible y competitiva<sup>388</sup>.

En el año 1994, se adoptaron las Directrices Comunitarias<sup>389</sup> sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado de la Comunidad Europea (actualmente artículos 107 y 108 T.F.U.E.) y del artículo 61 del Acuerdo E.E.E.<sup>390</sup> a las ayudas estatales en el sector de la aviación.

Estas Directrices regulan las condiciones de concesión de ayudas estatales a las compañías aéreas, limitando las ayudas directas a la explotación a los supuestos en que existan obligaciones de servicio público<sup>391</sup>, o cuando las ayudas estén justificadas por razones de carácter social<sup>392</sup>.

---

<sup>386</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, “Memorandum nº 2 sobre aviación civil: progreso hacia el desarrollo de una política comunitaria del transporte aéreo”, COM (1984) 072 final, de 15 de marzo de 1984, (DO C 182, de 9-07-1984).

<sup>387</sup> GONZALEZ ALONSO, L., “Los transportes en la Comunidad Económica Europea”, publicado en AA.VV., *Tratado de derecho comunitario europeo*, Tomo III, dirigida por García de Enterría y otros, 1ª edición, Madrid, ed. Civitas, 1986, pp. 459-498.

<sup>388</sup> Vid IGLESIAS VÁZQUEZ, M.A., “La Unión Europea y el transporte aéreo: el estado actual de las relaciones exteriores”, publicado en AA.VV., *Seminario de especialización en Derecho Aeronáutico*, Madrid, ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, 2007, pp. 207- 228. Al respecto, señala que “en el fondo del asunto subyace el eco del fenómeno de la desregulación americana de 1978, respecto de la cual la Comisión afirma en el *Resume* no ser el sistema adecuado para la Comunidad: “une déréglementation à la l’américaine ne fonctionnerait pas dans le contexte actuel européen”.”

<sup>389</sup> COM (1994) C 350/07, (DOCE C350/5 de 10-12-94).

<sup>390</sup> El 1 de enero de 1994 entró en vigor el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, celebrado entre Estados de la Comunidad Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). El acuerdo contiene disposiciones sobre las ayudas estatales (su art. 61, en lo fundamental, reproduce el artículo 92 del Tratado CE).

<sup>391</sup> El Reglamento (CEE) 2408/92 del Consejo, tras definir la “obligación de servicio público” como cualquier obligación impuesta a una compañía aérea para que adopte, con respecto a cualquier ruta para la

Respecto de las infraestructuras aeroportuarias, las Directrices citadas señalan que las inversiones públicas en la construcción o ampliación de proyectos de infraestructura, como es el caso de los aeropuertos, constituye una medida general de política económica que escapa al control de la Comisión en virtud de las reglas del Tratado sobre las ayudas estatales. Las decisiones relativas al desarrollo de infraestructuras quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Comunicación en la medida en que ésta se destinan a atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte y medio ambiente<sup>393</sup>.

En el año 2005, la Comisión adoptó 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<sup>394</sup>, que inscritas en el contexto general de la apertura de los cielos europeos, entraron en vigor a partir del día de su publicación en el D.O.U.E..

Las precitadas Directrices de 1994 no cubrían la totalidad de las nuevas cuestiones y aspectos surgidos respecto de la financiación de los aeropuertos y de las ayudas a la puesta en marcha de nuevas líneas.

La utilización de fondos públicos para atraer a las compañías de bajo coste provocó la reacción de las compañías aéreas tradicionales que presentaron denuncias ante la Comisión, a fin de que se pronunciase sobre lo que ellas entendían un procedimiento ilegal de concesión de subsidios a aquellos operadores.

La respuesta se produce en el año 2004, cuando la Comisión adopta su Decisión de 12 de febrero<sup>395</sup>, relativa a las ventajas otorgadas por la Región Valona y Brussels South Charleroi Airport (BSCA) a la compañía aérea Ryanair con ocasión de su instalación en Charleroi.

---

que un Estado miembro le haya expedido una licencia, todas las medidas necesarias para garantizar la prestación de un servicio que cumpla determinadas normas relativas a continuidad, regularidad, capacidad y precio que la compañía aérea no asumiría si únicamente tuviera en cuenta su interés comercial, establece que esta obligación de servicio público podrá imponerse en relación con servicios aéreos regulares a un aeropuerto que sirva a una región periférica o en desarrollo situada en su territorio, o en una ruta de baja densidad de tráfico que sirva a un aeropuerto regional de su territorio, cuando dicha ruta se considere esencial para el desarrollo económico de la región en la que está situado el aeropuerto.

<sup>392</sup> La ayuda debe ser de carácter social y en principio debe cubrir únicamente categorías específicas de pasajeros que viajen en una ruta. En el caso de que la ruta en cuestión sea de enlace con una región desfavorecida, sobre todo si se trata de una isla, la ayuda podría abarcar a la totalidad de la población de dicha región.

<sup>393</sup> Este principio general solamente es válido para la construcción de infraestructuras por los Estados miembros, sin perjuicio de la evaluación de posibles elementos de ayuda que se deriven del trato preferencial otorgado a determinadas compañías por el usufructo de infraestructuras.

<sup>394</sup> DO 2005/C-312/1, de 9 de diciembre.

<sup>395</sup> Decisión de la Comisión 2004/393/CE, (DO L 137, de 30-04-04, p. 1/62).

En esta Decisión y en otras que la sucedieron<sup>396</sup>, quedó en evidencia la existencia de una práctica de ayudas a las compañías de bajo coste concedidas mediante fórmulas diferentes que carentes de regulación determinaron la necesidad de establecer un marco jurídico adecuado a estas situaciones. La Comisión constató que las ayudas son de gran trascendencia para la competencia en el sector aéreo, pero al mismo tiempo, podían implicar un falseamiento del mercado que vulnera la normativa de competencia.

Como parte del plan general para crear un espacio aéreo único de la Unión, y teniendo en cuenta la evolución del mercado y desarrollando las líneas básicas de sus Decisiones, la Comisión adoptó, tal como se ha dicho ut supra las Directrices de la aviación de 2005, mediante las que se especificaban en qué condiciones podían declararse compatibles con el mercado interior determinadas categorías de ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas, completando con ello las Directrices de 1994, que contenían principalmente disposiciones relacionadas con la reestructuración de las compañías de bandera y las ayudas sociales en beneficio de los ciudadanos de la Unión.

Así, en las Directrices 2005, la Comisión Europea adopta posición favorable al desarrollo de los aeropuertos regionales pero con la clara intención de evitar el posible falseamiento de la competencia en relación con la intervención pública en la financiación de aeropuertos regionales y las ayudas a compañías aéreas.

Para Fernández Torres<sup>397</sup> entre otros, y así también lo entendemos, las Directrices no son normas jurídicas pero sus criterios tienen eficacia jurídica otorgando seguridad y reduciendo los márgenes de libertad de decisión. Así pues, la Comisión Europea se atuvo a estas Directrices para evaluar y en su caso aprobar (totalmente o indicando en qué medida) o rechazar la financiación pública de los aeropuertos, así

---

<sup>396</sup> De ellas, señalamos la Decisión de la Comisión 2005/351/CE, de 20 de octubre de 2004 (DO L110 de 30-04-05, p. 56/77), relativa al régimen de ayudas ejecutado por el Reino de España a favor de la compañía aérea Intermediación aérea S.L. (Intermed). En este caso, la Comisión autorizó, bajo determinadas condiciones, las ayudas concedidas de forma ilegal por la Comunidad Autónoma catalana a la compañía Intermed S.L., para la puesta en marcha de la línea aérea Gerona-Madrid. Las condiciones impuestas por la Comisión Europea fueron similares a las fijadas en el caso de Ryanair.

<sup>397</sup> FERNANDEZ TORRES, I., “El caso Charleroi y las Directrices de 2005 a examen tras la Sentencia del T.P.I. de 17 de diciembre de 2008: El problema del principio del inversor privado”, publicado en AA.VV., *Estudios de Derecho aéreo: Aeronave y liberalización*, Madrid, 2009, Editorial Marcial Pons, pp.375-392... “..Son el fruto de la reiteración de una serie de criterios aplicados en sucesivos casos concretos en el ejercicio de sus funciones ex artículo 88 del TCE, con el respaldo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”.

como las ayudas estatales a la puesta en marcha de rutas aéreas en los aeropuertos regionales, en el marco de lo contenido en los artículos 86, 87 y 88 del TCE<sup>398</sup>.

Tal y como ya hemos apuntado, estas Directrices seguían básicamente las pautas establecidas en la Decisión Charleroi, llegándose al resultado de unos criterios excesivamente restrictivos que en la práctica implicaban un incremento de los costes para operar en esos aeropuertos, haciéndolos menos competitivos que los equivalentes aeropuertos privados, lo cual podía entenderse como un incentivo para que los aeropuertos se privatizasen con la finalidad de eludir las restricciones impuestas por las Directrices, situación que no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 295 del TCE (actual art. 345 TFUE), en relación al régimen de la propiedad en los Estados miembros, ya que en definitiva se daba la posibilidad de que las compañías públicas de encontraran en desventaja competitiva frente a las privadas.

Mediante Sentencia de 17 de diciembre de 2008 del Tribunal de Primera Instancia<sup>399</sup> fue anulada la Decisión 2004/393/CE sobre el caso Ryanair/Aeropuerto de Charleroi, que sin invalidar las Directrices, planteó la cuestión de revisar sus orientaciones.

En el último apartado del texto de la Comunicación, la Comisión pone en conocimiento de los países miembros y partes interesadas su intención de evaluar a fondo la aplicación de estas Directrices a los cuatro años de su entrada en vigor, que podrían ser modificadas en función del resultado de la evaluación.

---

<sup>398</sup> La Comisión aplicó el artículo 86, apartado 2, que permite a los Estados miembros acogerse a excepciones a la normativa comunitaria sobre ayudas estatales en lo que concierne a las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general si la aplicación de dicha normativa impide a tales empresas, de hecho o de derecho, cumplir la misión específica a ellas confiada, y a condición de que el desarrollo del comercio no se vea afectado en forma contraria al interés de la Comunidad; o bien aplicó el artículo 87 apartado tres, letras a), b) o c). El artículo 87, apartado 3 del Tratado, enumera las ayudas que podrán declararse compatibles con el mercado común. Las letras a) y c) permiten excepciones en el caso de las ayudas destinadas a favorecer o facilitar el desarrollo de determinadas regiones y/o actividades económicas. En la actualidad, la cita debe entenderse referida a los artículos 106 a 108 del T.F.U.E.

<sup>399</sup> Asunto T-196/04, Rec. 2008, II-03643. La Sentencia trae causa en el recurso interpuesto por Ryanair ante el TPI solicitando la nulidad de la Decisión 2004/393/CE de la Comisión de 12 de febrero de 2004. En sus Fundamentos de Derecho (punto 102), el Tribunal determina que “habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, resulta obligado concluir que la Comisión incurrió en un error de Derecho al negarse a examinar conjuntamente las ventajas concedidas por la Región Valona y por BSCA y a aplicar el principio del inversor privado en una economía de mercado a las medidas adoptadas por la Región Valona, a pesar de los vínculos económicos existentes entre ambas entidades”, por lo que Falla anular la Decisión impugnada.

#### 11.4.1. Las Directrices para la aviación de 2014.

En fecha 4 de abril de 2014, se adoptan las nuevas Directrices<sup>400</sup> sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas, que entran en vigor el mismo día de su publicación y que sustituyen a las Directrices de 1994 y de 2005.

En el ínterin, se han venido sucediendo Comunicaciones, Decisiones y sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión que han venido modificando, matizando o aclarando, respectivamente, diferentes cuestiones surgidas en relación con el mercado y sus agentes implicados, con especial fijación en las reglas de competencia que han ido ampliando su ámbito en función de las nuevas cuestiones planteadas y de la necesidad de más infraestructuras del transporte y de su armonización con los diferentes medios.

En el año 2009, Nieto<sup>401</sup> afirmaba, si bien en un contexto comparativo con la normativa aeroportuaria española, que la Unión Europea había dejado en un segundo plano la regulación de los aeropuertos, habiéndose centrado hasta ese momento en la liberalización y seguridad del transporte aéreo. Aceptando dicha afirmación y la vista de las diferentes medidas adoptadas sobre competencia, el aeropuerto se ha revelado como importante protagonista en su papel catalizador en el mercado de transporte aéreo, aunque todavía quepa preguntarse el lugar que ocupa dentro de éste.

En el 2010, la Estrategia Europa 2020<sup>402</sup> puso de relieve la importancia de la infraestructura de transportes como parte de la estrategia de crecimiento sostenible de la Unión en el siguiente decenio. En ese contexto, la Comisión destacaba en su libro blanco “Hoja de ruta hacia un espacio único de transporte”<sup>403</sup> que la internalización de costes externos<sup>404</sup>, la eliminación de subvenciones injustificadas y el ejercicio de una competencia libre y sin falseamiento son parte esencial de la armonización de las opciones del mercado con las necesidades de la sostenibilidad.

---

<sup>400</sup> Comunicación de la Comisión 2014/C 99/03, (DO C 99/03 de 4 de abril).

<sup>401</sup> NIETO MENOR, M., “La liberalización de los aeropuertos con respecto del Estado: Intervención de otras Administraciones Públicas y sujetos privados en el sistema aeroportuario”, publicado en AA.VV., *Estudios de Derecho aéreo: aeronave y liberalización*, Madrid, ed. Marcial Pons, 2009, pp. 279-301.

<sup>402</sup> Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010, “Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010.

<sup>403</sup> Hoja de ruta hacia un espacio único de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible, COM (2011) 144, de 28-03-11, (SEC (2011) 358 final, SEC (2011) 359 final, SEC (2011) 391 final).

<sup>404</sup> Vid COM (2008) 435 final, de 8 de julio, Estrategia para la aplicación de los costes externos, (SEC (2008) 2207, SEC (2008) 2208, SEC (2008) 2209).

En marzo de 2012, la Comisión observa, en su Comunicación<sup>405</sup> sobre la modernización de las ayudas estatales, que la política de ayudas estatales debe centrarse en facilitar una ayuda bien diseñada destinada a cubrir deficiencias del mercado, con objetivos de interés común de la Unión y evitando el derroche de recursos públicos. Reconociendo los efectos beneficiosos de las ayudas en su contribución al buen funcionamiento del mercado y al incremento de la competitividad, incide en que también pueden tener efectos negativos, como el falseamiento de la competencia entre empresas y afectar al comercio entre los Estados miembros, contrariamente a los intereses comunes de la Unión, concluyendo en que el control de las ayudas estatales en los sectores aeroportuario y del transporte aéreo debe promover el uso adecuado de los recursos públicos en políticas orientadas al crecimiento, limitando al mismo tiempo el falseamiento de la competencia que pueda perjudicar la igualdad de condiciones en el mercado interior, y evitar la duplicación de aeropuertos no rentables en la misma zona de influencia y la generación de un exceso de capacidad.

Las Directrices de 2014<sup>406</sup> han tenido en cuenta la nueva situación económica y jurídica relacionada con la financiación pública de aeropuertos y compañías aéreas especificando las condiciones en que dicha financiación puede constituir ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 del T.F.U.E., y en ese caso, en qué condiciones puede declararse compatible con el mercado interior con arreglo al apartado 3 del citado artículo 107 del Tratado.

El apartado 2.1 de las citadas Directrices determina que la Comisión no aplicará los principios establecidos en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013<sup>407</sup> y para el período 2014-2020<sup>408</sup> o cualesquiera futuras

---

<sup>405</sup> COM (2012) 209 final, de 8 de mayo.

<sup>406</sup> Sus principios se aplicarán a las ayudas estatales a los aeropuertos y a las compañías aéreas. No serán aplicables a las ayudas a la prestación de servicios de asistencia en tierra, independientemente de que sean prestados por el propio aeropuerto, por una compañía aérea o por un prestador de dichos servicios a terceras partes. El aeropuerto no deberá subvencionar sus actividades de asistencia en tierra con ingresos derivados de sus actividades de aeropuerto. Tampoco se aplicarán a empresas que, aunque operen en un aeropuerto, se dediquen a actividades no aeronáuticas. En todo caso, estas Directrices se aplicarán de conformidad con el Tratado y el Derecho derivado adoptado de conformidad con aquel, así como con otras directrices de la Unión sobre ayudas estatales; en especial, aunque no de forma exclusiva, el Reglamento (CE) 1008/2008 de 24 de septiembre, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293 de 31-10-2008, p. 3); la Directiva 96/67/CE, la Directiva 2009/12/CE, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias (DO L 70, de 14-3-2009, p. 11); y cualquier legislación posterior relativa a tasas aeroportuarias.

<sup>407</sup> Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007/2013, (DO C 54 de 4 de marzo de 2006, p. 13-44).

<sup>408</sup> Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, (DO C 209 de 23 de julio de 2013, p. 1-45).

Directrices sobre ayudas regionales a las ayudas estatales otorgadas a infraestructuras aeroportuarias.

Con arreglo al artículo 107, apartado 1 del Tratado<sup>409</sup> (antiguo art. 87.1 TCE), las normas sobre ayudas estatales solo son aplicables en el caso de que el beneficiario sea una empresa. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido reiterando la definición de empresa como las entidades que ejercen una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico o de propiedad, y también de su modo de financiación<sup>410</sup>. En ese contexto, dicho Tribunal ha dejado sentado que cualquier actividad consistente en ofrecer bienes y servicios en un determinado mercado constituye una actividad económica<sup>411</sup>; por otra parte, la naturaleza económica de una actividad como tal no depende de que esta genere beneficios<sup>412</sup>.

En su Sentencia “Aéroports de Paris”<sup>413</sup>, de 12 de diciembre de 2000, del Tribunal de Primera Instancia (Sección Tercera), estableció que el funcionamiento de un

---

<sup>409</sup> El apartado 1º del artículo 107 dispone que: *Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.*

<sup>410</sup> El Tratado dispone en su artículo 345 que no prejuzga el régimen de la propiedad en los Estados miembros, que pueden ser propietarios de empresas o dirigir las, así como adquirir acciones u otras participaciones en empresas públicas o privadas. La Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C8, de 11-01-2012, p. 4), en su parte 2.1, tras recoger la definición de empresa contenida en la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, añade que la clasificación de una entidad concreta como empresa depende totalmente de la naturaleza de sus actividades; principio general en el que destaca tres implicaciones importantes: 1) El estatuto jurídico de la entidad en virtud de la legislación nacional no es decisivo. Así, una entidad que esté considerada una asociación o club deportivo por la legislación nacional, puede ser considerada una empresa a tenor del artículo 107.1 del Tratado; el único criterio relevante al respecto es si ejerce una actividad económica. 2) La aplicación de las normas sobre ayudas estatales como tal no depende de si la entidad ha sido creada para generar beneficios. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal General, las entidades sin ánimo de lucro pueden ofrecer bienes y servicios en un mercado. Cuando no sea ese el caso, los prestadores sin ánimo de lucro quedan fuera del control de las ayudas estatales. 3) La clasificación de una entidad como empresa se relaciona siempre con una actividad específica. Una entidad que realiza actividades económicas y no económicas, se considerará una empresa únicamente en lo referente a aquellas. *Vid* Sentencias de 23 de abril de 1991, “Höfner y Elser”, asunto C-41/90, Rec. 1991, p. I-01979, ap. 21; de 17 de febrero de 1993, “Poucet y Pistre”, asuntos acumulados C-159/91 y 160/91, Rec. 1993, p. I-00637, ap. 17; de 16 de noviembre de 1995 “Fédération française des sociétés d’assurance y otros”, C-244/94, Rec. 1995, p. I-04013, ap. 14, y en particular la de fecha 12 de septiembre de 2000, “Pavlov y otros”, asuntos acumulados C-180/98 a 184/98, Rec. 2000, p. I-6451, ap. 74.

<sup>411</sup> Sentencia de 18 de Junio de 1998, “Comisión/Italia”, asunto 35/96, Rec. 1998, p. I-03851, ap. 36; Sentencia de 12 de septiembre de 2000, “Pavlov y otros”, citada en el precedente, ap. 75.

<sup>412</sup> Asuntos acumulados 209/78 a 215/78, “Van Landewyck”, Rec. 1980, p. 3125, ap. 88; Asunto 244/94, “FFSA y otros”, Rec. 1995, p. I-4013, ap.21; y asunto C-49/07, “MOTOE”, Rec. 2008, p. I-4863, ap. 27 y 28.

<sup>413</sup> Asunto T-128/98, Aéroports de Paris/Comisión, Rec. 2000, p. II-3929, confirmada por la Sentencia de 24 de octubre de 2002, del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), recaída en recurso de Casación, asunto 82/01, Rec. 2002, p. I-09297, apartados 75-79.

aeropuerto, consistente en la prestación de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas y a los distintos prestadores de servicios, también constituye una actividad económica<sup>414</sup>, por lo que cabe concluir que en ese sentido es una empresa a efectos del artículo 87.1 del TCE (actual artículo 107.1 TFUE), siéndole de aplicación las normas sobre ayudas estatales.

#### **11.4.1.1. La financiación pública de aeropuertos. La POPEM.**

La clasificación de una entidad como empresa se relaciona siempre con una actividad específica, lo que impone distinguir entre las actividades de un aeropuerto y establecer si son de carácter económico.

Un aeropuerto ofrece una gama de servicios aeroportuarios a las compañías aéreas. De hecho, la principal tarea y actividad comercial de los aeropuertos es hacerse cargo de las aeronaves desde el aterrizaje hasta el despegue, así como de la carga y los pasajeros, a fin de que las compañías aéreas presten servicios de transporte aéreo, percibiendo a cambio unas tasas aeroportuarias<sup>415</sup>, lo que constituye una actividad económica en todos los Estados miembros. También debe tenerse en cuenta que un gestor aeroportuario además puede ofrecer otros servicios comerciales a las compañías aéreas y a otros usuarios del aeropuerto, tales como servicios complementarios a los pasajeros, los transitarios u otros prestadores de servicios, como es el caso de alquiler de locales a gestores de tiendas y restaurantes, operadores de estacionamientos, etc.; actividades económicas que se denominan “actividades no aeronáuticas”.

Por otra parte, existen actividades de un aeropuerto que no tienen carácter económico<sup>416</sup>, como son la protección, el control del tránsito aéreo, la policía, las

---

<sup>414</sup> Las Directrices para la aviación de 2005, en su punto 4, clasificaba las actividades de un aeropuerto en las siguientes categorías: 1) Construcción de infraestructuras, equipamiento aeroportuario propiamente dicho (pistas, terminales, plataformas, torres de control aéreo) o de apoyo directo (instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección); 2) Explotación de infraestructuras, incluidos el mantenimiento y la gestión de infraestructuras aeroportuarias; 3) Prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo, como servicios de asistencia en tierra, utilización de infraestructuras conexas, servicios de lucha contra incendios, servicios de urgencias y seguridad y 4) Actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto, lo cual comprende, entre otras cosas, la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles, no solo para oficinas y almacenes, sino también para empresas industriales y hoteles situados en el recinto del aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos.

<sup>415</sup> Vid Directiva 2009/12/CE, de 11 de marzo de 2009, Considerando 1, (DO L 70, de 14-03-09, pp. 11-16).

<sup>416</sup> La Sentencia Flughafen Leipzig-Halle, en su apartado 98, expone: ...Las actividades que se vinculan al ejercicio de prerrogativas de poder público no tienen carácter económico que justifiquen la aplicación de las normas sobre competencia del TCE. La calificación de actividad vinculada al ejercicio de



aduanas, los bomberos y las necesarias para proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita, etc.. Si un aeropuerto realiza actividades económicas y no económicas, se considerará como empresa únicamente en lo referente a las primeras.

La financiación pública de las actividades no económicas no constituye una ayuda estatal, debiendo limitarse estrictamente a la compensación de los costes que generen aquellas, y sin que puedan utilizarse para financiar otras actividades<sup>417</sup>; cualquier exceso de compensación por las autoridades públicas de los citados costes pueden constituir ayuda estatal. Item más, la financiación pública de las merítadas actividades no económicas no deben dar lugar a una discriminación indebida entre aeropuertos.

En su Sentencia de fecha 4 de marzo de 2011, “Flughafen Leipzig-Halle”,<sup>418</sup> el Tribunal General (Sala Octava) aclaró que el funcionamiento de un aeropuerto es una actividad económica de la que la construcción de la infraestructura aeroportuaria forma parte inseparable, modificando en este aspecto el enfoque de las Directrices para la aviación de 1994, y dictaminando que desde el año 2000, no podía excluirse *a priori* la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la financiación de las infraestructuras aeroportuarias<sup>419</sup>; en consecuencia, desde la fecha de la Sentencia “Aéroports de París”, debe considerarse que la explotación y construcción de infraestructuras aeroportuarias están dentro del ámbito del control de las ayudas estatales.

La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha venido declarando que la ayuda financiera falsea la competencia en la medida en que refuerza la posición de una empresa respecto de otras, y si eso sucede en un determinado mercado de la Unión, el comercio entre Estados miembros debe considerarse afectado por dicha ventaja<sup>420</sup>.

En el marco de los aeropuertos, la competencia entre estos puede valorarse utilizando los mismos criterios comparativos que emplean las compañías aéreas para

---

prerrogativas de poder público o de actividad económica debe hacerse de manera separada para cada actividad ejercida por una determinada entidad.

<sup>417</sup> Vid Sentencia del Tribunal de Justicia de fecha 18-03-1997, asunto 343/95, *Diego Cali & Figli Srl/Servizi Ecologici Porto di Génova*, Rec. 1997, p. I-1547; y la Decisión de la Comisión N 309/2002, adoptada el 19 de marzo de 2003: Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, (DO C 148 de 25-06-2003, p. 7).

<sup>418</sup> Asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, *Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH/Comisión*, Rec. 2011, p. II-01311, ap. 93 y 94; confirmado por Sentencia de 19 de diciembre de 2012, recaída en Casación, asunto 288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen y Flughafen Leipzig-Halle/Comisión*.

<sup>419</sup> Vid Sentencia *Fulhafen Leipzig-Halle*, apartado 106

<sup>420</sup> Entre otras, Sentencia del Tribunal de 24 de julio de 2003, asunto 280/00, *Almark Trans GmbH y Regierungspräsidium Mgeburg/Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH*, Rec. 2003, p. I-7747, especialmente apartados 78, 81 y 94.

optar entre ellos, en relación a la naturaleza de los servicios aeroportuarios prestados y su clientela, la población o la actividad económica, la congestión y los accesos terrestres, y de modo significativo, respecto del nivel de las tasas y las condiciones comerciales generales por el uso de las infraestructuras y servicios. Mantener tasas artificialmente bajas aprovechando la financiación pública para atraer compañías aéreas, puede dar lugar a un falseamiento importante de la competencia.

El apartado 3, punto 4 de las Directrices establece que a fin de evaluar si una empresa se ha beneficiado de una ventaja económica, es de aplicación la denominada prueba del operador privado en una economía de mercado (en lo sucesivo “POPEM”)<sup>421</sup>. En consecuencia, cuando un aeropuerto se beneficie de financiación pública, la Comisión analizará dicha financiación si constituye una ayuda evaluando si, en circunstancias similares, un operador privado, teniendo en cuenta las posibilidades de obtener una rentabilidad y excluyendo todas las consideraciones sociales, de política regional y sectorial habría otorgado la misma financiación<sup>422</sup>. Empero, estando excluidas las consideraciones de carácter regional o políticas a los efectos de la “POPEM”, sin embargo, en determinadas condiciones se podrán tener en cuenta al evaluar la compatibilidad de la ayuda. La financiación pública otorgada en circunstancias que se corresponden a las condiciones normales de mercado no se considera ayuda estatal<sup>423</sup>.

El Tribunal de Justicia ha dictaminado que el comportamiento de un inversor público puede compararse con el de un inversor privado que siga una política estructural, global o sectorial y esté guiado por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo, a lo largo de la vida útil de la inversión<sup>424</sup>, consideraciones relevantes en los

---

<sup>421</sup> Esta prueba debe basarse en la información disponible y en la evolución previsible en el momento en que se otorgó la financiación pública y no en análisis basados en una situación posterior. *Vid* Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de junio de 2012, asunto C-124/10 P, Comisión Europea/EDF, Rec. 2012, todavía no publicado, (ECLI:EU:C2012:318), apartados 84, 85 y 105.

<sup>422</sup> En la Sentencia de 21 de enero de 1999, asuntos Acumulados T-129/95, T-2/96 y T-97/96, *Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión*, Rec. 1999, p. II-17, en su apartado 120 expone: *Además, en el caso de una empresa cuyo capital social está, en gran parte, en manos de las autoridades públicas, procede apreciar, en particular, si, en circunstancias similares, un socio privado hubiera procedido a una aportación de capital semejante, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial*. *Vide* en el mismo sentido, Sentencia de 10 de julio de 1986, asunto 40/85, *Belgica/Comisión*, Rec. 1986, p. 2321, apartado 13.

<sup>423</sup> Asunto C-303/88, *Italia/Comisión*, Rec. 1991, p. I-1433, ap. 20.

<sup>424</sup> Sentencia de 21-03-91 (*Alfa Romeo*), asunto 305/89, *Italia/Comisión*, Rec. 1991, p. I-01303, ap. 20. *Vid* también asunto T-228/99, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale/Comisión*, Rec. 2003, p. II-435, apartados 250 a 270.

casos de inversiones en infraestructuras que generalmente implican grandes recursos financieros cuyos resultados se ven años más tarde.

En definitiva, en lo referente a la financiación pública de los aeropuertos, el análisis de la conformidad con la “POPEM” debe basarse en sólidas perspectivas previas de rentabilidad para la entidad que otorga la financiación<sup>425</sup> y las previsiones de tráfico utilizadas deben ser realistas. La falta de un plan de negocio constituye un indicio de que la “POPEM” podría no ser superada.

En cuanto a las relaciones financieras entre los aeropuertos y las compañías aéreas debe tenerse presente que cuando los primeros tienen disposición de recursos públicos, pueden excluirse, en principio, las ayudas a una compañía aérea que utilice un aeropuerto cuando la relación entre este y aquella supere la “POPEM”, caso que sucede normalmente si el precio cobrado por los servicios aeroportuarios se corresponde con el precio de mercado<sup>426</sup>, y si mediante un análisis previo, puede demostrarse que el acuerdo entre la compañía aérea y el aeropuerto se traducirá en un incremento positivo de los beneficios del aeropuerto<sup>427</sup>.

El aeropuerto deberá demostrar que al concluir un acuerdo con una compañía aérea podrá cubrir todos los costes derivados de dicho acuerdo, durante la vigencia del mismo con un margen de beneficios razonable y sobre la base de buenas perspectivas a medio plazo, lo que no excluye prever que los beneficios futuros, durante la vigencia del acuerdo, puedan compensar las pérdidas iniciales.

Cuando un operador se ha beneficiado de ayudas compatibles, la ventaja no se transfiere a una compañía aérea concreta, ni a otros usuarios del aeropuerto si se

---

<sup>425</sup> Vid Decisión de la Comisión de 25 de julio de 2007 en el asunto 25/2007 (2013/664/UE), Finlandia Finavia, Airpro y Ryanair en el aeropuerto de Tampere-Pirkkala, (DO L309, de 19-11-2013, pp. 27 a 39).

<sup>426</sup> Un planteamiento para la evaluación de si los precios cobrados por un aeropuerto se corresponden con los de mercado, según la Comisión, es una evaluación comparativa, cotejando las tasas aeroportuarias, netas de cualquier beneficio otorgado a la compañía aérea (como apoyo a la comercialización, descuentos o cualquier otro incentivo) con un número suficientes de aeropuertos comparables adecuados, cuyos gestores se comporten como operadores en una economía de mercado, utilizando los siguientes indicadores: Volumen de tráfico; tipo de tráfico (destino de negocios, de ocio o emisor de pasajeros), importancia relativa de las mercancías y de los ingresos derivados de actividades no aeronáuticas del aeropuerto; tipo y nivel de los servicios aeroportuarios prestados; proximidad del aeropuerto a una gran ciudad; número de habitantes en la zona de influencia del aeropuerto; prosperidad del área circundante (PIB per cápita); y diferentes zonas geográficas de las que podrían atraer pasajeros. Vid, apartado 3, punto 3.5.1 de las Directrices de 2014, (2014/C 99/03).

<sup>427</sup> Para valorar si un acuerdo de un aeropuerto con una compañía aérea supera el POPEM, deben tenerse en cuenta los ingresos procedentes de las actividades no aeronáuticas en relación con las actividades de la compañía aérea, junto con las tasas aeroportuarias, netas de cualquier descuento, el apoyo en materia de comercialización o sistemas de incentivos, y todos los costes adicionales relacionados con la compañía aérea en el aeropuerto, que deben abarcar todas las categorías de gastos o inversiones, como los relativos al personal, equipos suplementarios, o los costes de inversión inducidos por la presencia de la compañía aérea en el aeropuerto.

cumplen las condiciones de que la infraestructura esté abierta a todas las compañías aéreas y no se dedica a una compañía concreta; y las compañías aéreas pagan tarifas que cubran el coste adicional en la forma que se contempla en el apartado 3, punto 5.2 de las Directrices<sup>428</sup>. Lo mismo sucederá si el operador aeroportuario se ha beneficiado de ayudas a la inversión incompatibles, cuando se cumplan las condiciones citadas; la Comisión considera que en tales condiciones no puede excluirse una ventaja sectorial para el transporte aéreo o para otros usuarios, sin que ello pueda dar lugar a la recuperación en detrimento de determinadas compañías aéreas o usuarios.

#### **11.4.1.2. Los Servicios de interés económico general.**

En determinados casos, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden calificar algunas actividades económicas realizadas por los aeropuertos (o compañías aéreas) como constitutivas de servicios de interés económico general (SIEG), al amparo del artículo 106.2 del Tratado y de lo sentado por la Jurisprudencia, particularmente en la Sentencia *Altmark*<sup>429</sup>, y prever una compensación por la prestación de estos servicios.

Las orientaciones sobre las condiciones en las que la financiación pública de un SIEG constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107.1 del Tratado, las encontramos en la Comunicación de la Comisión relativa a los SIEG<sup>430</sup> y en el Reglamento (UE) 360/2012, de 25 de abril de 2012<sup>431</sup>, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del T.F.U.E. a las ayudas *minimis* concedidas a empresas que

---

<sup>428</sup> La Comisión considera que con esas condiciones, incluso si hubiera habido ayuda estatal a las compañías aéreas, dicha ayuda sería compatible con el mercado interior por los mismos motivos que justifican la compatibilidad de la ayuda a nivel del aeropuerto.

<sup>429</sup> Sentencia *Almark*, ya citada en el pie de página 419; *vid* apartados 86 a 93. Dicha Sentencia resolvió que la financiación con fondos públicos de un SIEG no conlleva una ventaja selectiva encuadrada en el artículo 107.1 del Tratado si se cumplen las cuatro condiciones que establece: a) La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público que deben estar claramente definidas; b) los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente; c) La compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; d) Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado mediante un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios al menor coste, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse basándose en un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

<sup>430</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11-01-2012).

<sup>431</sup> DO L 114, de 26 de abril de 2012, p.8.

prestan SIEG. Las ayudas otorgadas como compensación de servicio público se evaluarán de conformidad con la Decisión 2012/21/UE<sup>432</sup> de la Comisión y el marco SIEG<sup>433</sup>. Estos documentos conforman el denominado paquete SIEG.

Las ayudas que no puedan cubrirse por la Decisión 2012/21/EU<sup>434</sup>, pueden ser consideradas compatibles al amparo del artículo 106.2 de Tratado si cumplen las condiciones del marco SIEG. Empero, tanto en una evaluación realizada en base a la Decisión citada o en el marco SIEG deberán, en ambos casos, aplicar las consideraciones contenidas en los puntos 69 a 73 de las Directrices de 2014, respecto de la definición de servicio público impuestas a los aeropuertos y a las compañías aéreas.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el primer criterio Almark exige una definición clara de las tareas que constituyen un SIEG<sup>435</sup>, requisito que coincide con el artículo 106.2 del Tratado<sup>436</sup>. De acuerdo a lo sentado por la Jurisprudencia<sup>437</sup>, las empresas designadas para la gestión de un SIEG deben serlo por un acto de los poderes

---

<sup>432</sup> Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106.2 del T.F.U.E. a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público otorgadas a empresas de la gestión de servicio de interés económico general. (DO L 7 de 11-01-2012, p.3).

<sup>433</sup> Vid DO C 8 de 11-01-2012 (citado en nota n° 429), p. 15.

<sup>434</sup> Esta Decisión cubre la compensación de servicio público otorgada a: 1) aeropuertos en los que el tráfico medio anual no supere los 200.000 pasajeros durante la vigencia del compromiso de prestar el SIEG, contabilizándose dicho límite en base a los trayectos. Si el aeropuerto forma parte de un grupo de aeropuertos, el volumen de pasajeros se establecerá en base a cada aeropuerto de forma individual. Y 2) compañías aéreas en los que respecta a enlaces aéreos a islas en las que el tráfico medio anual no supere los 300.000 pasajeros, contabilizándose también en base a los trayectos. Se aplica a rutas individuales entre un aeropuerto de la isla y un aeropuerto del continente.

<sup>435</sup> La Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de Julio de 2003, en el asunto 280/00, Almark, ya citada ut supra, en su punto 73 expone que: “*Cuando exista una relación directa y manifiesta entre una financiación estatal y obligaciones de servicio público claramente definidas, las sumas abonadas por las autoridades públicas no constituirán ayudas en el sentido del artículo 92.1 del Tratado (art. 107.1 T.F.U.E.). Por el contrario, cuando no exista tal relación o cuando las obligaciones de servicio público no estén claramente definidas, las sumas abonadas por las autoridades públicas constituirán ayudas*”. En su punto 89 concreta que: “*En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público, y éstas deben estar claramente definidas*”.

<sup>436</sup> Puesto que el Tribunal de Justicia no limitó en el tiempo el alcance de su Sentencia de 24 de julio de 2003 (Almark) citada en el precedente, los criterios de interpretación del artículo 87.1 CE (art.107.1 TFUE), que de ella se derivan, cuyo alcance coincide en gran medida con el de los criterios del artículo 86.2 CE (106.2 TFUE), son plenamente aplicables, con arreglo al espíritu y finalidad que guiaron su enunciado, de una forma adaptada a las características específicas del caso de autos, a la hora de resolver acerca de la validez de una decisión de la Comisión, anterior al pronunciamiento de la antedicha Sentencia, que excluye la calificación como ayuda de Estado de una medida estatal necesaria para la protección de una misión de interés económico general. Sentencia de 12 de febrero de 2008 del Tribunal de Primera Instancia, asunto 289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA)/ Comisión, Rec. 2008, p. II-81, apartados 158 a 160. Vide también apartados 171 y 124 de esta Sentencia.

<sup>437</sup> Vid Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de junio de 2000, asuntos acumulados T-204/97 y T-270/97, EPAC, Empresa para Agroalimentação e Cereais, SA / Comisión, Rec. 2000, p. II-2267, apartado 126; y la Sentencia del mismo Tribunal, de fecha 15 de junio de 2005, en asunto 17/02, Fred Olsen / Comisión, Rec. 2005, p. II-2031, apartados 186 y 188-189.

públicos, precisando la Comisión<sup>438</sup> que para que la actividad pueda ser considerada SIEG, debe tener unas características especiales en relación con las actividades económicas ordinarias y que el objetivo del interés general perseguido por el Estado, no puede ser simplemente el de desarrollar determinadas actividades económicas o zonas económicas, en virtud del artículo 107.1 letra c) del Tratado<sup>439</sup>.

Si no se cumpliera uno de los requisitos acumulativos de la Sentencia Almark, la compensación por servicio público ofrecería una ventaja económica a su beneficiario y podría constituir una ayuda estatal; pero si se cumplen todos los criterios de compatibilidad desarrollados para la aplicación del artículo 106.2 del Tratado, podrá considerarse compatible con el mercado interior.

Por otra parte, si se cumplen todos los requisitos establecidos en la precitada Decisión 1012/21/UE, las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público están exentas del requisito de notificación establecido en el artículo 108.3 del T.F.U.E.

#### **11.4.1.3. La compatibilidad de las ayudas a los aeropuertos.**

Si la financiación pública otorgada a los aeropuertos o a las compañías aéreas constituye una ayuda, esta podrá considerarse compatible con el mercado interior al amparo del artículo 107.3 letra c) del Tratado si reúnen los requisitos de compatibilidad establecidos, respectivamente, en la Directrices de 2014<sup>440</sup>.

---

<sup>438</sup> El apartado 45 de la Comunicación SIEG expone que: “El concepto de servicio de interés económico general es un concepto cambiante que depende, entre otras cosas, de las necesidades de los ciudadanos, la evolución tecnológica y del mercado y a las preferencias sociales y políticas en el Estado miembro en cuestión. El Tribunal de Justicia ha dictaminado que los SIEG son servicios que poseen características específicas respecto otras actividades económicas”. (2012/ C 8/02); *Vid* también Sentencia del Tribunal de Justicia de fecha 18 de junio de 1998, asunto 266/96, Corsica Ferries France SA/ Grupo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. Arl y otros, Rec. 1998, p. I-03949, apartado 45.

<sup>439</sup> En lo concerniente a los servicios de transporte aéreo las obligaciones de servicio público solo pueden imponerse con arreglo a las condiciones del Reglamento (CE) 1008/2008 de 24 de septiembre de 2008 (DO L 293 de 31/10/08, artículos 16 a 18), y en particular, respecto a una ruta o grupo de rutas específicas con la finalidad de cubrir necesidades de transporte que no pueden ser cubiertas adecuadamente por una ruta aérea existente o por otros medios de transporte. El correcto cumplimiento de este Reglamento no evita ni soslaya la necesidad de que los Estados miembros afectados evalúen el cumplimiento del artículo 107.1 del Tratado.

<sup>440</sup> Empero debe tenerse en cuenta que si un aspecto inseparable de una medida de ayuda estatal y las condiciones asociadas (incluido su método de financiación cuando éste forma parte integrante de la medida de ayuda estatal) implican una violación de la legislación de la unión, la ayuda no puede ser compatible con el mercado interior. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, (asunto C-156/98, Alemania/Comisión, Rec. 2000, p. I-6857), en su apartado 78, con cita de las Sentencias de 21 de mayo de 1980 (Comisión/Italia, 73/79, Rec p. 1533, ap. 11) y de 15 de junio de 1993 (MATRA/Comisión, C-255/91, Rec. 1993, p. I-3203, ap. 41), determinó que “la Comisión no puede declarar compatible con el mercado común una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus

Generalmente, la evaluación de la ayuda estatal previa a su consideración de compatibilidad se realizará por la Comisión a través de un análisis que permita establecer que su concepción garantiza que su impacto positivo a favor de un objetivo de interés común supera sus potenciales efectos negativos para el mercado y la competencia<sup>441</sup>.

Ciñéndonos a los aeropuertos, de acuerdo a las Directrices, las ayudas podrán otorgarse tanto a la inversión como al funcionamiento de los aeropuertos, considerándose compatibles con el mercado interior siempre que se cumplan las condiciones acumulativas que se reseñan a continuación, teniendo en cuenta que respecto al funcionamiento de aeropuertos, se establece un periodo transitorio de diez años durante los cuales podrán declararse compatibles las ayudas para cubrir gastos de explotación.

Las medidas acumulativas aludidas que deben cumplirse, son las siguientes: a) contribución a objetivos bien definidos de interés común; b) necesidad de intervención del Estado; c) Pertinencia de la medida de la ayuda; d) efecto incentivador; e) proporcionalidad de la ayuda (limitada al mínimo); f) evitación de efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio entre Estados miembros; g) transparencia de la ayuda.

Para que la financiación de infraestructuras aeroportuarias que constituyan ayuda pública puedan ser consideradas compatibles deberá existir una real necesidad de transporte que contribuya a objetivos bien definidos de interés común<sup>442</sup>. Debe tenerse presente que en cuanto a la inversión, toda aquella que no tenga perspectivas de utilización satisfactoria, o que debilite las perspectivas de uso de otra infraestructura existente en la zona de influencia a medio plazo, no puede considerarse que sirve a un objetivo de interés común. Por eso, las perspectivas de uso medio deben probarse con

---

modalidades, infringe otras disposiciones del Tratado". Vid también Sentencia de 22 de Diciembre de 2008, asunto C-333/2007, *Société Régie Networks/ Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, Rec. 2008, p.I-10807, apartados 94-116.

<sup>441</sup> Además, al evaluar la compatibilidad de una ayuda estatal con el Mercado interior, la Comisión deberá tener en cuenta cualquier procedimiento relativo a la infracción de los artículos 101 o 102 del Tratado que pueda referirse a la empresa beneficiaria de la ayuda y que pueda ser pertinente para su evaluación con arreglo al art. 107.3 letra c) del Tratado. Vid supra Sentencia de 15 de junio de 1993, asunto C-255/91, apartado 42.

<sup>442</sup> Se considera que las ayudas a la inversión o al funcionamiento de los aeropuertos contribuyen a la consecución de un objetivo de interés común si: 1) incrementa la movilidad de los ciudadanos de la Unión y las conexiones de las regiones al establecer puntos de acceso a vuelos dentro de la Unión; 2) la inversión ayuda a aliviar la congestión del transporte aéreo en los principales aeropuertos de la Unión, y las ayudas al funcionamiento contribuyen a combatir la congestión del tráfico aéreo en los mayores centros de distribución de tráfico aéreo; y 3) se facilita el desarrollo regional.

previsiones sólidas de crecimiento de tráfico, pasajeros y mercancías que incluidas en un plan empresarial previo, deberán identificar el posible impacto de la inversión en el uso de una infraestructura existente, tal como otro aeropuerto u otros medios de transporte.

Respecto de la necesidad de la intervención estatal debe evaluarse si la ayuda pública es efectiva para lograr el objetivo de interés común a través de la identificación del problema. Dicha ayuda debe estar dirigida a situaciones cuya mejora no pueda conseguir el mercado por sí mismo y variará en función del tamaño del aeropuerto, considerando la Comisión a dichos efectos, que dada la situación del mercado, pueden establecerse cinco categorías de aeropuertos y su relativa viabilidad financiera, en base a los pasajeros anuales que atiende.

La pertinencia e idoneidad de la medida de ayuda debe ser demostrada por el Estado, debiendo optar por aquella que implique un menor falseamiento, sin que se disponga de otro instrumento político a fin de alcanzar el objetivo de interés común, para que sea considerada compatible con el mercado interior.

La ayuda debe tener un efecto incentivador que puede determinarse mediante un análisis comparativo de los niveles de actividad que se registrarían con y sin la ayuda.

El importe máximo admisible (intensidad máxima) de la ayuda estatal se determina en un porcentaje de los costes subvencionables. Para que se dé la proporcionalidad exigida en las medidas acumulativas, la ayuda a la inversión a los aeropuertos debe limitarse a los costes extraordinarios resultantes de la ejecución del proyecto o actividad asistida y no en la que habría ejecutado el beneficiario, en una situación comparativa, sin la ayuda<sup>443</sup>.

Para asegurar la proporcionalidad, dado que el déficit de financiación varía en función del tamaño del aeropuerto, las Directrices de 2014 establecen las intensidades máximas de ayudas permisibles, que son mayores para los aeropuertos más pequeños<sup>444</sup>.

---

<sup>443</sup> De no existir una situación comparativa específica, el importe proporcional de la ayuda estatal no podrá superar el déficit de financiación del proyecto de inversión (déficit de financiación de coste de capital), que se determina, sobre la base de un plan de negocio previo, como el valor actual neto de la diferencia entre los flujos de caja positivos y negativos (incluidos gastos de inversión) a lo largo de la duración de la inversión. El plan de negocio, en las ayudas e la inversión, deberá cubrir el período de utilización económica del activo.

<sup>444</sup> El punto 101 de dichas Directrices establece la intensidad de ayuda máxima admisible en base al tamaño del aeropuerto y en función del tráfico medio anual de pasajeros en los siguientes porcentajes: a) entre 3 y 5 millones de pasajeros, hasta el 25%; b) de 1 a 3 millones, hasta el 50%; y para los de menos de 1 millón, hasta el 75%. Para la obtención del tráfico medio anual de pasajeros se utilizará el de los dos ejercicios económicos anteriores en el que se notifique u otorgue la ayuda. En el caso de aeropuerto de



Sin perjuicio de lo anterior, dichas ayudas máximas a la inversión para la financiación de infraestructuras aeroportuarias podrá incrementarse hasta en un 20% para aeropuertos ubicados en regiones remotas, con independencia de su tamaño.

En el caso de aeropuertos con un tráfico medio anual superior a los cinco millones de pasajeros, las ayudas a la inversión no podrán ser declaradas compatibles salvo en circunstancias muy excepcionales caracterizadas por una clara deficiencia del mercado y la magnitud de la inversión, la imposibilidad de financiar la inversión recurriendo a los mercados de capitales, un alto nivel de externalidades positivas y los falseamientos de la competencia.

En este marco, en cuanto a las ayudas al funcionamiento de los aeropuertos, a diferencia de lo que establecían las Directrices de 1994 y de 2005, y sin perjuicio de considerar la Comisión que los aeropuertos, como cualquier empresa, deben ser capaces de sufragar sus costes operativos, en las Directrices de 2014 no se prohíbe a los Estados conceder ese tipo de ayuda a pesar de que estas distorsionan en gran medida la competencia.

Por esa razón se establecen unas exigencias que hagan posible declararlas compatibles, a tenor del artículo 107.3. c) del Tratado, con el mercado interior y autorizarlas si se cumplen las condiciones acumulativas con las peculiaridades especificadas en los puntos 113 a 134 de las Directrices; en cualquier caso estas ayudas solo serán permisibles en un período limitado de tiempo, en el que los gestores de los aeropuertos deben ajustarse a la nueva situación del mercado.

Al igual que lo expuesto anteriormente para la ayuda a la inversión, en este caso también la financiación pública de ayuda al funcionamiento variará en función del tamaño del aeropuerto, siendo normalmente mayor para aquellos más pequeños. Al respecto, la Comisión ha establecido cinco categorías de aeropuertos con sus respectivas viabilidades financieras, en razón del número de pasajeros anuales que atiende<sup>445</sup>,

---

nueva construcción, se utilizará el tráfico medio anual previsto para los dos ejercicios posteriores al comienzo de la explotación.

<sup>445</sup> En su punto 118, las Directrices establecen las siguientes categorías y relativas viabilidades financieras: a) aeropuertos hasta 200.000 pasajeros anuales, que no pueden cubrir la mayor parte de sus costes de funcionamiento; b) aeropuertos con un tráfico entre 200.000 y 700.000 pasajeros anuales, que no pueden cubrir una parte sustancial de sus costes de funcionamiento; c) en general, aquellos que con un tráfico anual entre 700.000 y 1 millón de pasajeros, deberían cubrir en mayor medida sus costes de funcionamiento; d) los que con un tráfico anual entre 1 y 3 millones, deberían poder cubrir la mayor parte de sus costes de funcionamiento; y e) los aeropuertos con un tráfico anual superior a 3 millones, normalmente rentables, que deberían poder cubrir sus costes de funcionamiento.

considerando que para poder recibir ayuda de funcionamiento, el tráfico anual del aeropuerto no debe superar los tres millones de pasajeros.

El importe de la ayuda deberá establecerse previamente determinando la cantidad total fija y cerrada que cubrirá el déficit de financiación, obtenida en base a un plan de negocio que debe especificar las actuaciones a ejecutar a fin de conseguir el objetivo de la plena cobertura de los costes de funcionamiento al final del período transitorio. Los parámetros básicos de dicho plan de negocio formarán parte integral de la evaluación de compatibilidad de la Comisión.

La forma de cubrir totalmente los costes operativos, así como la duración del período transitorio, podrá ser diferente para cada aeropuerto en función de su déficit inicial de financiación de los costes de funcionamiento y situación financiera, respectivamente, al comienzo del período transitorio, estableciéndose la duración de éste último en base a la cobertura inicial del coste operativo.

En cualquier caso, el importe de ayuda máxima admisible durante todo el período transitorio se limitará al 50% del déficit de financiación durante un periodo de diez años<sup>446</sup>. Con la particularidad de lo dispuesto para los aeropuertos con un tráfico anual inferior a los 700.000 pasajeros<sup>447</sup>, transcurrido el citado período, en general ninguna ayuda al funcionamiento a los aeropuertos podrá ser compatible, a excepción de la otorgada de conformidad con las normas horizontales aplicables a la financiación de los SIEG.

En cuanto a los requisitos de notificación, se invita a los Estados a notificar los regímenes nacionales de ayuda de funcionamiento para la financiación de los aeropuertos, en vez de las medidas individuales de ayuda otorgadas a cada aeropuerto; empero, dado el mayor riesgo de falseamiento de la competencia que comportan, deben notificarse siempre de forma individual, las ayudas de funcionamiento que financien un aeropuerto mixto de pasajeros y mercancías por el que pasen más de 200.000 toneladas de carga durante los dos ejercicios económicos anteriores a aquel en que se notifiquen las ayudas, y aquellas que se concedan a un aeropuerto, cuando existan otros

---

<sup>446</sup>De acuerdo a las Directrices el 50% de la intensidad de ayuda corresponde al déficit de financiación durante 10 años para un aeropuerto que, comenzando con la cobertura de los costes de explotación inicial al comienzo del período transitorio, logre la plena cobertura de costes a los 10 años.

<sup>447</sup> Para estos aeropuertos la ayuda máxima autorizada será el 80% del déficit inicial de financiación de los costes operativos durante un período de 5 años a partir de la fecha de comienzo del período transitorio. La Comisión los reevaluará a los 4 años del inicio de dicho período a fin de establecer la necesidad de un trato específico continuado y las perspectivas de plena cobertura de los costes de funcionamiento dado el cambio de las condiciones de mercado y su posible rentabilidad. *Vid* puntos 130 y 134 de las Directrices 2014.

aeropuertos a menos de 100 kilómetros de distancia o 60 minutos de tiempo de desplazamiento en automóvil, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad.

Las intensidades de ayuda máxima determinadas en las Directrices de 2014 se aplicarán independientemente de que la ayuda se financie íntegramente con recursos del Estado o parcialmente por la Unión; no pudiéndose acumular a otras ayudas si de la combinación de todas resulta una intensidad de ayuda superior a la contemplada en dichas Directrices.

## **12. La política aerocomercial del Estado y la política de mercado. Incidencia de la normativa supranacional en el ordenamiento jurídico de los Estados.**

Dentro de un contexto general de ámbito internacional en el que los Estados detentan el control de las infraestructuras y del espacio aéreo, ostentando la facultad de imponer medidas protectoras de su mercado interior, en algunos supuestos se ven alejados de la posibilidad coyuntural de obtener medidas eficaces para potenciar o regular, en armonía con otros Estados, el mercado de transporte aéreo en favor de sus compañías aéreas.

Con todo, la figura del Estado aparece como promotor y de alguna forma gestor de su política aerocomercial en la cual se habrán de mover los intereses de las compañías aéreas y explotadores aéreos. A lo anterior podríamos añadir la situación producida por la existencia de monopolios naturales en el sector del transporte, donde una sola empresa puede actuar a un coste medio inferior al que lo podrían hacer otras. La existencia de estos monopolios, fundamentada en el principio del interés público en base a los fallos del sistema de mercado, justifica la acción “correctora del Estado”<sup>448</sup>.

---

<sup>448</sup> Empero, la teoría positiva de la regulación defiende que las limitaciones a la competencia se originan y están diseñadas en beneficio de las propias empresas, gracias al poder y presión que éstas ejercen y al propio interés de los reguladores con objetivos particulares muy alejados de la simple finalidad de la función social. *vid* STIGLER G. (1971) “Theory of economic reform in Britain”- *Bell Journal of economics*. 1971, 2; pp. 3-21. Para De RUS, G., “Competencia, fallos del mercado e intervención pública en transporte: Una introducción”, publicado en *Economía y Política del Transporte: España y Europa*, Director Ginés de Rus, ed. Civitas, Madrid, 1992, pp. 19-38, “no se puede recurrir a la teoría del interés público para explicar alguna de las regulaciones o de las autorregulaciones consentidas por los poderes públicos. La teoría positiva de la regulación es útil para explicar la intervención estatal en muchos casos en los que los consumidores son perdedores en mercados protegidos, para los que existe evidencia empírica y experiencias recientes a favor de una mayor libertad.....Incluso aunque se recurra a la teoría del interés público para explicar actuaciones correctoras de la Administración que producen colateralmente efectos no deseados; parece ingenuo tratar de encajar la explicación de los motivos y los efectos de la regulación de las industrias del transporte de una manera exclusiva en el paradigma “competencia-fallos de mercado-intervención pública”.

Hoy en día, existen muchos Estados que son propietarios del demanio en que se ubica la infraestructura; son constructores de sus aeropuertos, instaladores y responsables de las ayudas a la navegación aérea; son organizadores y reguladores del servicio de control aéreo; otorgan las concesiones de las rutas aéreas; establecen y organizan su sistema de aerovías; limitan la posibilidad de existencia de determinadas libertades del aire; otorgan las autorizaciones correspondientes para los vuelos comerciales a las compañías extranjeras, etc., pero en virtud de sus necesidades de potenciación del transporte aéreo, para satisfacerlas, deben modificar el ámbito puntual de su soberanía a fin de adaptar toda la regulación oportuna al contexto que conforma la demanda y el acuerdo internacional.

Esa modificación o adaptación puntual de la soberanía del Estado, si se quiere expresar así, es una situación que se produce por la existencia de un mercado global, que en la mayoría de países es el principal entorno de asignación de recursos, aunque no sea el único; la intervención del Estado mediante mecanismos para el desarrollo de la economía es lo que denominamos regulación<sup>449</sup>.

Otro enfoque sería entender que quizás la razón radique en la particularidad del transporte, que constituyendo una actividad económica en si mismo, es antes que nada un servicio, circunstancia que avala la intervención e interés de los respectivos Estados.<sup>450</sup>

Este hecho fue observado en el contexto europeo, lo que planteó la cuestión no consensuada de si el transporte debía estar encuadrado en el Capítulo 3, relativo a servicios, del Título tercero de la Tercera parte del Tratado de la Comunidad Económica Europea, concretamente en su artículo 59 y siguientes.

Dicho Art. 59 establecía que "en el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán progresivamente suprimidas durante el período transitorio, para los nacionales de los

---

<sup>449</sup> En ese sentido, *vid* CASAMITJANA OLIVÉ, C., *Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p.40. Sobre el término "regulación", la misma autora nos remite (nota al pie 19) a COSTAS, A., *Lecciones de política económica, Mercados, Gobiernos y Políticas*, ed. Niemon Impressions, Universidad de Barcelona, 2006, pp. 134-135, para quien "la regulación es un término que puede hacer referencia desde a un conjunto de medidas de política económica muy particulares a un conjunto de influencias sociales muy amplias".

<sup>450</sup> Entiendo no puede hablarse de la existencia de un criterio unánime a la hora de definir y concretar los diferentes elementos que configuran el mercado de transporte. En cuanto a las infraestructuras, para OWEN JANSSON, J., "Teoría y práctica de la tarificación de infraestructuras de transporte y del transporte público", publicado en *Desarrollos recientes en economía del transporte*, Coordinador Ginés de Rus, ed. Civitas, Madrid, 1998, pp. 133-217, "Las infraestructuras de transporte son la parte del sector transporte que pertenece al sector público de la economía, y en la mayoría de los países constituyen además la parte más importante del transporte público.

Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación”<sup>451</sup>.

La aplicación de este artículo parecía tomar cuerpo a la vista del artículo 60<sup>452</sup> del Texto cuando expresaba que, se considerarán como servicios las prestaciones realizadas que comprendan entre otras las actividades de carácter mercantil, en las que podían tener cabida, lógicamente, las comerciales.

Pero la razón de que el principio de la libre prestación de servicios no se pusiera en práctica en el transporte radicaba en la aparente inaplicabilidad directa del citado artículo 59, cuestión que debe atarse la exención especial de las normas generales del Tratado en materia de transporte establecida en el artículo 61.1 TCEE (actualmente artículo 58 TFUE). Este artículo establecía que, la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título IV relativo a los transportes, que comprendía los artículos 74 a 84 TCEE (actualmente en el Título VI, arts. 90 a 100 TFUE), dedicando tan solo el apartado 2º del artículo 84 al transporte aéreo y al marítimo.

Dicha exención especial fue declarada por primera vez en el año 1.974 por el TJCE en su Sentencia sobre el asunto de los marinos franceses<sup>453</sup>; hasta esa fecha, los Estados miembros habían manifestado su oposición a que la Comunidad interviniese en los sectores marítimo y aéreo. El Tribunal de Justicia se refirió al artículo 61.1, como la única disposición del TCEE cuya aplicación estaba sujeta a la adopción por el Consejo de normas apropiadas. La Sentencia de los marinos franceses, devino decisiva para la futura aplicación de las normas de competencia al transporte.

El precitado artículo 84.2 establecía que “el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea”<sup>454</sup>

---

<sup>451</sup> Este artículo fue modificado por el TCE, eliminando la referencia al período transitorio, pasando a ser su artículo 49. En la actualidad, con la entrada en vigor del TFUE, se corresponde con el artículo 56, cuyo apartado 2º se ha modificado con el siguiente texto: “El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, podrán extender el beneficio de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Unión”.

<sup>452</sup> En la actualidad se corresponde con el artículo 57 del TFUE.

<sup>453</sup> Sentencia del TJCE de 4 de abril de 1974, asunto 167/73, Comisión contra Francia, Rec., p. 359.

<sup>454</sup> El artículo 84.2 TCEE, se corresponde actualmente con el artículo 100.2 del TFUE, cuyo texto expone: “El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones”. Queremos añadir que el párrafo segundo del artículo 84.2 TCEE, que establecía que “se aplicarán las normas de procedimiento de los apartados 1 y 3 del artículo 75”, ha sido suprimido en el texto del citado artículo 100.2 TFUE.

Del contenido literal de estos textos se desprende una cuestión que en principio plantea una sutil diferenciación. Es decir, cuando se refiere el apartado 1º del art. 84 TCEE al ferrocarril, la carretera o vía navegable, utiliza el término transporte; cuando se refiere el mismo artículo, en su apartado 2º, al medio marítimo o aéreo, el término utilizado es el de navegación.

La cuestión no debe entenderse casual o intrascendente, porque en realidad está manifestando una determinada complejidad. Es notorio que es factible la navegación, como simple actividad, sin realizar transporte ni servicio en general; lo que también resulta palmario es que en el tema que nos ocupa, los términos navegación y transporte, deben ser entendidos como sinónimos, en el contexto de actividad necesaria para la realización del transporte aéreo. La conclusión es que el término navegación determina el diferente tratamiento o régimen que tendrá el transporte aéreo, respecto del transporte en general en la Comunidad, actual Unión Europea.

Las disposiciones citadas fueron interpretadas<sup>455</sup> por el TJCE de forma expresa a partir de 1986, declarando que el principio de libre prestación de servicios no era directamente aplicable a los transportes marítimo y aéreo, salvo si, y en las condiciones que el Consejo decidiera<sup>456</sup>.

Tras la Sentencia de los marinos franceses, en su propósito de desarrollar la política común de transporte (en lo sucesivo PCT) del sector aéreo, en 1978, a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó un programa de prioridades en el transporte aéreo y en julio de 1979, la Comisión publicó su primer Memorandum sobre la contribución de

---

<sup>455</sup> Vid. ORTIZ BLANCO y VAN HOUTTE, *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*, cit. supra, p.33; en su nota al pie núm. 14, se explica, con cita de KUYPER, P.J., “Legal problems of a Community transport policy with special reference to air transport”. *Legal Issues of European Integration*, núm. 2, 1985, pp. 65-85, especialmente pp. 72-75, que.... “Aunque también se podría haber interpretado que, en concreto en materia de transporte marítimo y aéreo, y dada la inaplicabilidad del Título de transporte a estos dos modos, el artículo 61.1 del TCEE remitía no al artículo 75 (aplicable exclusivamente al transporte terrestre) sino a las normas generales del Tratado (en este caso, al art. 59), como el TJCE juzgó luego explícitamente respecto de las normas de competencia”.... “La decisión anticipativa del Tribunal en el asunto de los marinos franceses, casi en un *obiter dictum*, tuvo consecuencias fundamentales para el desarrollo – a más bien para la parálisis – de la política de transportes comunitaria en todos los sectores. Fantaseando, cabría imaginar que, con ocasión de la creación del Mercado Único a finales de 1992, y de no haberse puesto los Estados miembros de acuerdo sobre un calendario razonable para la aplicación del principio de libre prestación de servicios en el transporte marítimo y aéreo ( si acaso fuera razonable el calendario pactado), el Tribunal podría haber rectificado su anterior jurisprudencia y juzgado aplicable dicho principio en estos dos sectores”.

<sup>456</sup> Al respecto *vid* las Sentencias del TJCE de fecha 30 de abril de 1986, en los asuntos acumulados 209-213/84, Ministerio Público contra Lucas Asjes y otros ( Nouvelles Frontières), Rec. P. 1457, apartado 37; de fecha 13 de julio de 1989 (Sala Sexta), en el asunto 4/88, Lambregts Transportbedrijf contra Estado Belga, Rec. 1989, p. 02583, apartados 8 y 9; y de fecha 13 de diciembre de 1989 (Sala Segunda), en el asunto C-49/89, Corsica Ferries France contra Direction générale des douanes françaises, Rec. P.4441, apartados 10 al 13.

la Comunidad Europea al desarrollo de los servicios de transporte aéreo, con la pretensión de plantear un debate sobre los fines que debía perseguir una PCT aéreo para la Comunidad. En su contenido, la Comisión incidía en el hecho de que un marco regional europeo para el transporte aéreo debía concebirse como una subdivisión del sistema aéreo mundial del que no podía quedar desligado<sup>457</sup>; su estudio concluyó con la crítica de tildarlo de confuso y poco técnico.

En marzo de 1984, la Comisión elaboró un segundo Memorando sobre transporte aéreo que, desarrollando las propuestas de 1979<sup>458</sup>, cristalizaría con la aprobación y adopción del Primer Paquete de medidas de liberalización del mercado de transporte aéreo el 14 de diciembre de 1987.

La liberalización del transporte aéreo ha sido llevada a cabo en la Unión Europea de forma paulatina y progresiva, estructurándose a través de tres paquetes de medidas, adoptados el 14 de diciembre de 1987, el 24 de julio de 1990 y el 13 de julio de 1992, como se ha expuesto y desarrollado en el Capítulo II (10.2).

En el año 1987, la entonces Comunidad, acuciada por las posibles consecuencias que podían derivarse de la Sentencia “Nouvelles Frontières”<sup>459</sup>, decidió iniciar escalonadamente un plan de desregulación del transporte aéreo con el manifiesto propósito de evitar las negativas consecuencias que para el tráfico aéreo de Estados Unidos supuso la liberalización del sector al pasar de un régimen regulado a un régimen de libre competencia de forma radical y brusca.

Los citados paquetes de medidas fueron estructurados en forma que quedaron divididos en dos bloques. El primer bloque, basado en lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 84 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (actual art. 100 TFUE), contiene un conjunto normativo enmarcado dentro de la ejecución de la

---

<sup>457</sup> Documento COM (1979) 311 final de 6 de julio de 1979. En este Memorandum, la Comisión postulaba la abolición de las fronteras nacionales con la finalidad de diseñar una red común de transporte aéreo con una política común del sector; con ello se conseguiría ofertar tarifas más bajas, ofrecer nuevas rutas, aplicar las reglas de la competencia y llevar a cabo la libertad de establecimiento.

<sup>458</sup> Documento COM (1984) 72 final de 15 de marzo de 1984. En el segundo Memorandum se reconoce la necesidad de mejorar el sistema del transporte aéreo intraeuropeo, por lo que la CEE deberá adoptar las medidas adecuadas considerando la complejidad de este transporte y sus conexiones internacionales. Si bien este Memorandum sigue básicamente las ideas del primero, se añade que las mejoras deberán tener en cuenta los intereses de los consumidores, de las compañías aéreas y de los trabajadores.

<sup>459</sup> El Fallo del Tribunal de Justicia estableció lo siguiente: “Es contraria a las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado CEE, visto de conformidad con los artículos 3.f) y 85, en especial el apartado 1, del mismo Tratado, homologar tarifas aéreas y el fortalecimiento por esta vía de sus efectos, cuando en ausencia de una normativa adoptada por el Consejo sobre la base del artículo 87, se ha hecho constar, en las formas y según los procedimientos indicados en el artículo 88 o en el apartado 2 del artículo 89, que dichas tarifas son el resultado de un acuerdo, una decisión de asociación de empresas o de una práctica concertada contraria al artículo 85”.

política de transportes y del establecimiento de la libre prestación de servicios. El segundo bloque se basa en lo dispuesto en el artículo 87 del TCEE (actual art. 103 TFUE), por lo que sus normas se encuadran dentro de la aplicación de las reglas de la competencia contenidas en los artículos 85 y 86 TCEE (actuales art. 101 y 102 TFUE).

El citado primer bloque, en sus distintas fases correspondientes a cada paquete, se ocupó de las Tarifas<sup>460</sup>, Capacidades<sup>461</sup> y Licencias<sup>462</sup>. Por su parte, el segundo bloque comprendía las cuestiones relativas a la Exención individual<sup>463</sup>, y a la Exención por categoría<sup>464</sup>.

### **12.1. Liberalización y armonización del transporte aéreo. Configuración de la política exterior en la Unión Europea.**

Es de señalar la unanimidad existente en reconocer la complejidad, desde su inicio, del proceso de liberalización. En consonancia con el ámbito de aplicación de las medidas liberalizadoras, los Reglamentos sobre competencia de ciñeron en el Primer y Segundo Paquetes al transporte aéreo internacional entre Estados miembros.

---

<sup>460</sup> En una primera fase, con la Directiva 87/601 de 14 de diciembre de 1987 (DOCE 1987, L 374, p.12), sobre tarifas para el transporte aéreo regular entre los Estados miembros; una segunda fase con el Reglamento del Consejo 2342/1990, de 24 de julio de 1990 (DOCE 1990, L 217, p.1), sobre tarifas de los servicios aéreos regulares; y una tercera fase, a través del Reglamento 2409/1992 del Consejo de 23 de julio de 1992 (DOCE 1992, L 240, p.15), sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos.

<sup>461</sup> En la primera fase con la Decisión de Consejo 87/602/CE de 14 de diciembre de 1987 (DOCE 1987, L 374, p. 19), relativa a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros; una segunda fase con el Reglamento 2343/1990 del Consejo, de 24 de julio de 1990 (DOCE 1990, L 217, p.8), relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios y la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros. *Vid supra*, nota al pie núm. 206; y en la tercera fase con el Reglamento 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992 (DOCE 1992, L 240, p.8), relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias.

<sup>462</sup> En la tercera fase, dentro del tercer paquete, a través del Reglamento 2407/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992 (DOCE 1992, L 240, p. 1), sobre concesión de licencias a las compañías aéreas.

<sup>463</sup> En la primera fase, con el Reglamento 3975/1987 del Consejo, de 14 de diciembre de 1987 (DOCE 1987, L 374, p. 1), por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo; en la segunda fase, el Reglamento (CEE) 1284/1991 del Consejo, de 14 de mayo de 1991 (DO L 122, pp. 2/3), que modifica el Reglamento (CEE) 3975/87 por el que se establecen las normas de desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector del transporte aéreo; y en la tercera fase, con el Reglamento (CEE) 2410/1992 del Consejo, de 23 de julio (DO L 240, p.18), que modifica también el Reglamento (CEE) 3975/87.

<sup>464</sup> Dentro de la primera fase, el Reglamento (CEE) 3976/1987 del Consejo, de 14 de diciembre (DOCE L 374, p. 9), sobre la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos y prácticas concertadas en el sector del transporte aéreo; en la segunda fase, el Reglamento (CEE) 2344/90 del Consejo, de 24 de julio (DO L 217, p. 15), por el que se modifica el Reglamento 3976/1987; y una tercera fase, con el Reglamento (CEE) 2411/1992 del Consejo, de 23 de julio (DO L 240, pp. 19/20), por el que se modifica el Reglamento 3976/1987.



En conjunto, el contenido de los paquetes alcanzaba, como hemos expuesto en los precedentes, a las cuestiones relativas a Tarifas, Capacidades y Licencias; y, sin que vayamos a reiterar ni analizar ahora esa normativa, viene a colación el contexto respecto de la influencia de la normativa Comunitaria en los derechos internos de los Estados miembros y las repercusiones de aquélla en el ámbito extraterritorial, fuera de la U.E.

No puede pensarse en un sistema absolutamente uniforme para todo el mundo, ello sin perjuicio de los progresos que se han venido produciendo, por sectores, como fruto de la actividad intergubernamental e interempresarial. Con todo, resultan obvias las dificultades que se han venido produciendo en relación a la adopción de acuerdos de ámbito internacional que afecten, condicionen o limiten en alguna forma la natural soberanía del Estado de legislar y regular cualquier aspecto de política comercial, financiera, de transporte, social, etc., en tanto subyacía, por un lado el tema de la soberanía nacional y, por otro, la lógica actuación en cada Estado en pro de la protección de sus sistemas interiores<sup>465</sup>.

Esta cuestión subsiste actualmente en determinadas áreas respecto de algunos países, y por supuesto, también se detectó en el seno de la entonces CEE. Diseñar una política acorde con los principios de libre competencia, dentro de cualquier Estado no resulta fácil, ni siquiera dentro del contexto europeo; en la U.E. a pesar de existir un marco normativo supranacional se han venido produciendo numerosos conflictos y cuestiones que en la mayor parte se han solventado en el Tribunal de Justicia.

Entendemos que la liberalización consiste precisamente en la eliminación de las trabas y particularidades que ofrece la legislación de cada Estado miembro, en sus interrelaciones, para someterse a una regulación supranacional<sup>466</sup>, como es el caso de la U.E., que engloba a todos los Estados miembros.

---

<sup>465</sup> Tal y como afirma DONATO, A.M., “Repercusiones extraterritoriales de las legislaciones en relación con la aviación comercial”, publicado en *XVI Jornades Iberoamericanes del Dret aeronàutic i de l’espai i de l’aviació comercial*, Coordinador Amigó Freixas, ed. Generalitat de Catalunya (CIRIT), Barcelona, 1989, pp. 25-81, (en concreto p. 43), “.En los últimos tiempos, el sistema aerocomercial, entendido mundialmente como un régimen de dinámica y progresiva integración, sufre los embates de acendrados intereses nacionales. Esto nos lleva de la mano para situar el problema dentro del gran contexto de la política económica. Para cada Estado, la política económica es el resultado de su propia realidad y al mismo tiempo es un proyecto de lo que considera que es óptimo para sus intereses”.

<sup>466</sup> Exponía CASTEJON, B., “La desreglamentación en los Estados Unidos. El movimiento hacia la liberalización en Europa. Sus consecuencias en la Región Iberoamericana en relación con el transporte aéreo”, publicado en *ANAIS, XVII Jornadas iberoamericanas de derecho aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*, Rio de Janeiro (Brasil), ed. Sociedade brasileira de direito aeroespacial, 1987, pp. 26-33, que: “Suele ser definida la Comunidad Europea como una entidad supranacional dotada de personalidad jurídica propia y creada convencionalmente como mecanismo dinámico de integración económica de los Estados miembros. Es por tanto supranacional y no interestatal lo que da origen a la independencia de sus instituciones respecto a los Estados, la atribución de competencias a ella de las que

En esa línea, dentro de la Unión Europea se liberalizan, de forma paulatina, las trabas internacionales entre los Estados miembros a través de un sistema normativo que, paralelamente implica una limitación de acceso en relación a los países no miembros y que alcanza en sus efectos a los tratados internacionales, firmados por Estados miembros con terceros Estados.

Antes de la adopción del primer paquete la situación fuera de Europa se veía con preocupación, sobre todo en Latinoamérica, donde algunos autores<sup>467</sup> sostenían que la Comunidad Europea, así como los países cuyos transportes operasen en el mercado común, estaban en una situación comprometida y abogaban por una creación mancomunada del sector aerocomercial para minimizar o eliminar los inconvenientes derivados de una política de transporte aéreo aplicada por un Tribunal de Justicia, caso por caso, en una clara referencia a la Sentencia “Nouvelles Frontières”. En contraposición, defendían sujetar la política del transporte aéreo al Convenio sobre Aviación Civil, específicamente a su artículo 44, que entendían armónico con el artículo 2 del Tratado de Roma de 1957. Entendían que en las relaciones internacionales, el sistema de acuerdos bilaterales y de controles subsiguientes aplicables a los servicios aéreos, permite a los Estados proteger a sus compañías frente a un incremento de concurrencia que resulte inaceptable.

Al hilo del razonamiento anterior, conviene tener en cuenta que los convenios bilaterales o multilaterales no impiden que se produzcan graves desajustes para las respectivas economías. Por otra parte, la autorización para que grandes compañías extranjeras actúen en los mercados interiores mediante medidas liberalizadoras, e incluso a veces en un contexto de reciprocidad, puede producir efectos negativos.

En cualquier caso, lo cierto es que en Europa podían encontrarse medidas o disposiciones limitativas o de defensa de la política comunitaria respecto de terceros países.

---

pertenecen a sus miembros, y la relación directa de sus instituciones y normas con los ciudadanos; su derecho tiene una entidad específica y cabe considerarlo como un cuerpo jurídico con autonomía normativa. Si bien es cierto que surge como instrumento de integración económica, el resorte jurídico es el de atribución de determinadas competencias y con ello la cesión de determinadas parcelas de soberanía de cada Estado. A pesar de su finalidad parcial –económica– sus competencias son más amplias, extendiéndose más allá de las indicadas en los Tratados, a aquellas necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos, lo que ha dado origen a la llamada teoría de las competencias y poderes implícitos, desarrollado por el Alto Tribunal Europeo ante diversos casos.”

<sup>467</sup> Vid DONATO, A.M., “Repercusiones extraterritoriales de las legislaciones....”, *op. cit.*, p.63.

Evidentemente, cualquier medida sobre competencia, incide sobre la libertad del tráfico aéreo entre los respectivos países y además, también sobre la posibilidad de utilizar las aerovías de acuerdo con las rutas preestablecidas.

En el seno de la entonces Comunidad, a los Estados les preocupaba que tratándose de relaciones bilaterales con terceros países, éstos podrían negarse a la revisión de cláusulas, en este caso de nacionalidad y rechazar la extensión de los convenios sobre prestación de servicios a las compañías aéreas del resto de países miembros, o bien exigir en compensación, una cláusula recíproca extensiva de los efectos del convenio a otros países vinculados económicamente con ellos.

Con la aplicación del primer paquete, sus medidas incidieron ya, como apunta Iglesias<sup>468</sup>, sobre “los derechos duros” del transporte aéreo, es decir, sobre la “espinadorsal” de los acuerdos bilaterales<sup>469</sup>. Con anterioridad a la adopción del segundo paquete, el Consejo aprobó la Decisión 80/50 de 20 de diciembre de 1979<sup>470</sup>, por la que se establece un procedimiento de consulta en lo concerniente a las relaciones entre Estados miembros y terceros países en el sector de los transportes aéreos, así como a las acciones relativas a este sector en el seno de las organizaciones internacionales.

Las relaciones exteriores de los Estados están regidas por una red de acuerdos bilaterales producto de las negociaciones realizadas en el seno de la Conferencia de Chicago de 1944. En Europa, las relaciones entre los Estados miembros y terceros países continuaron regidas por acuerdos bilaterales de servicios de transporte aéreo, sus anexos y otros acuerdos bilaterales o multilaterales relacionados, con la particularidad de que tales acuerdos podían entrar en conflicto con el Derecho de la U.E., como es el caso de que aquellos que no permitan la posibilidad de que las compañías de otros Estados miembros puedan ser designadas para prestar servicios de transporte aéreo entre los Estados contratantes; o cuando fomenten o impongan la celebración de acuerdos restrictivos de la competencia entre las compañías que efectúen los servicios aéreos entre los países firmantes<sup>471</sup>.

---

<sup>468</sup> IGLESIAS VÁZQUEZ, M .A., “La Unión Europea y el transporte aéreo....” *op. cit.* p.215.

<sup>469</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento 3975/87 (DOCE L 374, de 31-12-1987), el Reglamento 3976/87 (DOCE L 374 de 31-12-1987), planteó fiscalizar los acuerdos internacionales, y acuerdos bilaterales entre estados, así como los acuerdos bilaterales y multilaterales entre compañías aéreas.

<sup>470</sup> DO L 018 de 24 de enero de 1980.

<sup>471</sup> La Sentencia Saeed ( TJCE, Asunto 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GMBH contra Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs E.V., Rec. 1989, p0803), de 11 de abril de 1989, clarificó y precisó el alcance de la aplicación de las reglas de competencia en el transporte aéreo al resolver cuestiones sobre las que el Tribunal no se había pronunciado en la Sentencia Nouvelles Frontières, relativas a los problemas de la aplicación de las reglas de la competencia a los servicios aéreos

La aplicación del tercer paquete, que incluía medidas liberalizadoras de los servicios de cabotaje nacional, llevó a la ampliación del ámbito de aplicación de los reglamentos de competencia al transporte aéreo dentro de un mismo Estado miembro, produciendo que la normativa comunitaria cubriera todo el transporte aéreo entre aeropuertos comunitarios<sup>472</sup>.

Reiterando lo comentado anteriormente (*vid supra* Capítulo II ,10.2), este tercer paquete se calificó de revolucionario al eliminar la mayor parte de los obstáculos existentes en aquel momento, principalmente en relación a la concesión de licencias a las compañías aéreas y a las políticas monopolísticas que venían aplicando los Estados miembros; implicando, con la inclusión de la séptima y octava libertades del aire, el logro de un mercado interior de transporte aéreo que cristalizó en el año 1997 y que modificó el carácter básicamente bilateral del sector al hacer innecesarios los acuerdos bilaterales entre Estados miembros para los vuelos intracomunitarios y de cabotaje que en general quedan sometidos al régimen de la Unión Europea.

Con todo, los resultados no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba y que eran necesarios para disponer de un mercado de transporte aéreo en régimen de libre competencia, quizás por el hecho de que el mercado, en su configuración no tan solo se ceñía a las compañías aéreas, protagonistas y principales destinatarias de las medidas, sino que existían otros factores que era necesario atender. Esto planteó la necesidad de realizar una liberalización estructural del sector aéreo ante los fallos que el sistema presentaba<sup>473</sup>.

A nuestro entender, este ámbito estructural, no delimitado en concreto, nos permite pensar que tiene un contenido susceptible de verse ampliado en el decurso del tiempo en función de la evolución y de las cuestiones que vayan surgiendo en relación con el mercado de transporte aéreo.

---

entre la Comunidad y terceros países. La Sentencia Saeed supuso un salto cualitativo en el proceso de desregulación del transporte aéreo y de integración de esta actividad en un marco de competencia, que confirmó aplicable, lo que tuvo gran trascendencia al estar regido el transporte aéreo por múltiples convenios internacionales, bilaterales y multilaterales, que podían entrar en conflicto con las normas Comunitarias. Sobre esta Sentencia *vid* MORALES RODRÍGUEZ, J.R. , *El transporte aéreo y...*, *op. cit.* p. 109.

<sup>472</sup> En ese sentido *vid* ORTIZ BLANCO y VAN HOUTTE, *Las normas de competencia.... op. cit.* p. 249, que al respecto añaden: “Es de suponer que el término aeropuerto tenga idéntico significado que el contenido en el reglamento de acceso al mercado, es decir, un área abierta a las actividades comerciales de transporte aéreo”.

<sup>473</sup> *Vid* PETIT LAVALL, M.V., “El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo”, publicado en AA.VV., *Cuestiones actuales del Derecho aéreo*, coordinadora Guerrero Lebrón, ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 13-35.

De hecho, tras el tercer paquete se fueron adoptando diferentes medidas que revestían en cierto modo un carácter complementario, pero que eran necesarias para solventar los fallos del sistema; entre dichas medidas cabe señalar las referentes a los sistemas informatizados de reserva (SIR), al overbooking, a los servicios de asistencia en tierra (handling), a las normas para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios y posteriormente, el paquete legislativo sobre gestión del tráfico, denominado cielo único europeo, que se inició en el año 2004.

Resulta obvio que las medidas adoptadas comentadas, básicamente estaban dirigidas a la liberalización y consecución del mercado único en el seno de la Unión, es decir, intracomunitario, debiéndose considerar que muchas materias que habitualmente están cubiertas por convenios sobre servicios aéreos, ahora entran dentro de las competencias externas exclusivas de la U.E.<sup>474</sup>

En relación a las relaciones externas, en la Unión venían existiendo importantes diferencias y discordancias entre la Comisión y la política practicada por algunos Estados de la Unión que, en sus relaciones internacionales, venían suscribiendo tratados bilaterales cuyo contenido no se ajustaba a la normativa comunitaria.

En el fondo subyacía una cuestión competencial en el seno de la U.E.; la Comisión venía sosteniendo una competencia exclusiva de la Comunidad al respecto, mientras que el Consejo mantenía que la cuestión constituía una política de cada Estado miembro.

Lo cierto es que ante los tratados bilaterales concluidos por los Estados miembros con terceros Estados, surgió el problema de la progresiva sustitución en determinadas actuaciones exteriores, de los Estados miembros por la entonces Comunidad<sup>475</sup>

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE), en su Sentencia de 31 de marzo de 1971<sup>476</sup>, dictaminó la existencia de una competencia externa de la

---

<sup>474</sup> MENENDEZ MENÉNDEZ, G., “La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo...” *op. cit.*, p. 249.

<sup>475</sup> Sobre el posicionamiento de la Comisión Europea, *vid* PERALTA LOSILLA, E., *La política jurídica exterior...*, *op. cit.* p. 105.

<sup>476</sup> Arrêt de la Cour du 31 mars 1971, Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes.- Accord européen sur les transports routiers, Asunto 22/70, Rec., 1971, Considerandos 16-18 y 22, (especialmente puntos 17 y 18)... « Motifs de l’arrêt :...17. Qu’en particulier, chaque fois que, pour la mise en œuvre d’une politique commune prévue par le traité, la communauté a pris des dispositions instaurant, sous quel forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu’ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles ;...18. Qu’en effet, au fur et a mesure de l’instauration de ces règles communes, la communauté seule est en mesure d’assumer et d’exécuter, avec effet pour

Comunidad, argumentando que la competencia de la Comunidad para celebrar acuerdos internacionales no solo le está atribuida por el Tratado, sino que además puede derivar de otras disposiciones del Tratado y de actos adoptados en el ámbito de estas disposiciones por las instituciones de la Comunidad; si la Comunidad, en aplicación de una política común prevista en el Tratado, adopta disposiciones estableciendo normas comunes, los Estados miembros ya no tienen la facultad de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas o alteren su alcance<sup>477</sup>.

Tras la elaboración del primer Memorandum, de fecha 3 de julio de 1979 y en el marco de las diferentes medidas que proponía, en fecha 20 de diciembre de 1979 se dictó la Decisión del Consejo 80/50/CEE<sup>478</sup>, por la que se estableció un procedimiento de consulta en lo que se refiere a las relaciones entre Estados miembros y terceros países en el sector de los transportes aéreos, así como a las acciones relativas a este sector en el seno de las organizaciones internacionales.

En definitiva se trataba de restablecer un régimen de acción común de los países comunitarios frente a los organismos internacionales aéreos y frente a la renegociación de los convenios bilaterales. Empero, la crisis energética de los años setenta, la crisis de los operadores europeos y el impacto de la desregulación de los Estados Unidos, impusieron otro ritmo a las negociaciones en el plano internacional<sup>479</sup>.

### **12.1.1. Los acuerdos bilaterales. Los acuerdos *open skies*.**

La observación de los hechos, así como la experiencia adquirida después de 1974, permiten distinguir, desde el punto de vista de la norma comunitaria, entre las normas adoptadas, de forma relativamente sencilla, por el Consejo de 1979 a 1983, las normas adoptadas en diciembre de 1987 tras numerosas peripecias y las normas por las cuales la Comisión, ante la imposibilidad de legislar, buscó un consenso comunitario<sup>480</sup>.

---

l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés a l'égard d'Etats tiers ».

<sup>477</sup> Al respecto, *vid* MENENDEZ MENÉNDEZ, G., “La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo...” *op. cit.*, p. 247.

<sup>478</sup> D.O.C.E. L 18, de 24-01-1980, p. 24/25.

<sup>479</sup> *Vid* CALVO CARAVACA, A.L. y otro, “El derecho europeo de la competencia y el transporte aéreo internacional”, publicado en AA.VV., *Seminario sobre derecho aeronáutico*, Madrid, ed. Universidad Carlos III/B.O.E., 1999, pp. 39- 174.

<sup>480</sup> En ese sentido *vid* ESTIENNE-HENROTE, *L'application des regles generales du Traité....., op. cit.* p.233.

No es menos cierto que la inactividad de las instituciones comunitarias y la falta de actitud política de los órganos ejecutivos comunitaria fue alterada por la acción del TJCE a través de diversas Sentencias.

Como explica Sales Pallarés<sup>481</sup>, el desarrollo del derecho comunitario en el sector aéreo extendió las competencias hacia la aviación civil y otros temas, tales como el medioambiente, seguridad, control aéreo, etc.; hecho que se hace evidente a través del proceso de liberalización realizado y que hizo patente la cuestión de que la competencia en el mercado interior resultaría falseada si se mantenían las disparidades entre las respectivas legislaciones de los países miembros. Situación que se daba igualmente en la dimensión exterior, respecto de las relaciones con terceros países.

En el año 2001, con la publicación del Libro Blanco<sup>482</sup>, la Comisión hizo notar que era necesario para Europa hablar con una única voz, y particularmente urgente, entre otros temas, en el campo del transporte aéreo.

Es decir, en ese tiempo, la Comisión ya consideraba que los acuerdos bilaterales de los Estados miembros con terceros países generaban falseamientos de la competencia entre las compañías aéreas europeas y afectaban al desarrollo del mercado único debido a las restricciones impuestas a las posibilidades de inversión y consolidación entre compañías aéreas europeas<sup>483</sup>.

Como ya hemos expuesto, el marco reglamentario internacional en el seno de la OACI se ha desarrollado en base a los acuerdos bilaterales sobre servicios aéreos (ASA)<sup>484</sup>, en cuya parte dispositiva suelen contener los principios generales, mientras que sus anexos establecen disposiciones más específicas, incluyendo las rutas por explotar, capacidad y las frecuencias que pueden prestarse y cualquier derecho adicional que pueda ejercerse, como puede ser el caso de los derechos de quinta libertad; del mismo modo, pueden haber memorandos de acuerdo confidenciales que tratan asuntos

---

<sup>481</sup> SALES PALLARES, L., “Los cielos abiertos y las competencias externas de la U.E.: La última frontera”, publicado en AA.VV., *Estudios de derecho aéreo: Aeronave y liberalización*, Directores Martínez Sanz y otro, Madrid, ed. Marcial Pons/CEDIT, 2009, pp. 393-408.

<sup>482</sup> COM (2001) 0370; el Libro Blanco “la política Europea de transportes de cara al 2010; la hora de la verdad”, define la formulación de una política exterior coherente sobre el transporte aéreo como una prioridad urgente debido a los efectos de un planteamiento fragmentario en el desarrollo de nuestro sector aéreo.

<sup>483</sup> De hecho, de conformidad con dichos acuerdos, las compañías aéreas europeas deben poseer de forma mayoritaria la nacionalidad de su país de origen a fin de no perder sus derechos internacionales de tráfico.

<sup>484</sup> Los ASA pueden adoptar formas diversas, desde las más liberales hasta las más restrictivas. Algunos permiten una competencia abierta entre múltiples compañías aéreas de ambas partes, mientras que otros eliminan virtualmente la competencia entre operadores.

tales como los relativos a acuerdos comerciales entre compañías aéreas y otras cuestiones financieras<sup>485</sup>.

En los años noventa, los EE.UU. acuñaron el concepto de *acuerdos bilaterales de cielos abiertos*<sup>486</sup> a fin de promover la libre competencia en el mercado del transporte aéreo internacional, con la intención de acceder al mayor número de mercados para su transporte nacional y ofreciendo el pleno acceso a sus aeropuertos internacionales a los transportistas aéreos extranjeros dentro de su territorio.

Con esta estrategia, los Estados Unidos pretendían conseguir en Europa, al margen de la entonces C.E., unos acuerdos especialmente liberales que denominaban Acuerdos de cielos abiertos (open skies).

La problemática se presentaba en las libertades adquiridas o negociadas, y sobre todo en la fragmentación producida por las negociaciones que generaba situaciones de desigualdad en los intercambios aéreos entre la Unión Europea y los Estados Unidos<sup>487</sup>.

La Comisión tenía la voluntad de sustituir estos acuerdos bilaterales por un único acuerdo celebrado entre la Comunidad y los Estados Unidos, razón por la que desde 1990 vino instando al Consejo que la autorizase a negociar un acuerdo de ese tipo con las autoridades americanas, formulando su petición en este sentido, en forma de propuesta de Decisión del Consejo relativa a un procedimiento de consulta y autorización de los acuerdos referentes a las relaciones comerciales en el sector de la aviación entre Estados miembros y terceros países, basada en el artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 207 T.F.U.E.), al estimar la Comisión que la celebración de acuerdos internacionales en materia de transporte aéreo formaba parte de la política comercial de la Comunidad<sup>488</sup>.

El Consejo no acogió favorablemente la iniciativa de la Comisión, al entender que el artículo 84-2º del Tratado (actualmente artículo 100.2 T.F.U.E.), constituía la

---

<sup>485</sup> La parte dispositiva de los ASA puede permanecer inalterable durante años, pero los anexos y los memorandos de acuerdo, suelen cambiar o modificarse más frecuentemente a fin de adaptarlos a la evolución del mercado.

<sup>486</sup> Los acuerdos de cielos abiertos negociados comúnmente por los EE.UU., son acuerdos bilaterales tradicionales por los que los derechos de tráfico se reservan estrictamente a las compañías aéreas de las dos partes del acuerdo. Empero, contemplan el levantamiento de restricciones cuantitativas en lo referente a la frecuencia de los vuelos, su capacidad y el número de compañías aéreas autorizadas. Para la U.E. también autorizan a las compañías aéreas de las dos partes a ampliar rutas entre ellas para ofrecer sin restricciones servicios de quinta libertad a otros países.

<sup>487</sup> Vid SALES PALLARES, op. cit. p. 400.

<sup>488</sup> El 23 de octubre de 1992, la Comisión presentó una segunda propuesta de Decisión con el mismo fundamento (DO 1993, C 216, p. 15).



base jurídica apropiada para el desarrollo de una política exterior en el sector de la aviación<sup>489</sup>.

En junio de 1996, tras una nueva petición realizada en abril de 1995, el Consejo confirió a la Comisión un mandato restringido<sup>490</sup> para que negociara con los Estados Unidos, en colaboración con un comité especial designado por el propio Consejo, pero señalando expresamente que el mandato no abarcaba las negociaciones relativas al acceso al mercado (incluyendo los códigos compartidos y el arrendamiento financiero en la medida en que se refieran a los derechos de tráfico), a las capacidades, a la designación de las compañías aéreas ni a las tarifas.

Empero, con anterioridad al precitado mandato, la Comisión, en fecha 17 de noviembre de 1994, apercibió a los Estados miembros sobre los efectos negativos que provocarían los citados acuerdos bilaterales para la Comunidad, dejando sentado que este tipo de acuerdos podía afectar a la normativa interna Comunitaria y que su negociación sólo podía llevarse a cabo de manera eficaz y jurídicamente válida a nivel comunitario. Sin embargo, en el año 1995, los representantes de los Gobiernos de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, y en 1996 el de Alemania, alcanzaron un consenso con el de EE.UU. respecto de la modificación o renegociación de sus respectivos Acuerdos<sup>491</sup>.

---

<sup>489</sup> Este fundamento permitía al Consejo incidir en el hecho de que los Estados miembros conservaban íntegramente su competencia en lo referente a las relaciones con países terceros en el sector de la aviación, sin perjuicio de las medidas que el Consejo hubiera adoptado o adoptara en el futuro en la materia, subrayando al mismo tiempo, que en el transcurso de las negociaciones bilaterales los Estados miembros deberían tener debidamente en cuenta las obligaciones impuestas por el Derecho comunitario e informarse sobre los intereses de los demás Estados miembros; pudiéndose únicamente llevarse a cabo negociaciones a nivel comunitario con países terceros en el caso de que el Consejo considerase tal procedimiento conforme al interés común, por el hecho de poder conseguir para el conjunto de los Estados miembros un resultado mejor que el obtenido en virtud del sistema tradicional de convenios bilaterales.

<sup>490</sup> La autorización estaba acotada a los siguientes elementos: normas de competencia; propiedad y control de las compañías aéreas; SIR; códigos compartidos; resolución de conflictos; arrendamiento financiero; cláusulas sobre medio ambiente y medidas transitorias. Sin perjuicio de lo anterior, se autorizaba a la Comisión en el caso de que lo solicitasen los EE.UU., a ampliar el ámbito de las negociaciones a las ayudas de Estado y a otras medidas destinadas a evitar la quiebra de las compañías aéreas; a la asignación de franjas horarias en los aeropuertos; a la idoneidad económica y técnica de las compañías aéreas; a las cláusulas en materia de seguridad; a las cláusulas de salvaguardia y a cualquier otra cuestión relativa a la regulación del sector.

<sup>491</sup> Respecto de Dinamarca, su Acuerdo de 1944; con Suecia, el Acuerdo de 1944 “tipo Bermudas”; con Finlandia, el Acuerdo de 1949 “tipo Bermudas”; con Bélgica, el acuerdo inicial de 1946 (el 23 de octubre de 1980 celebró un acuerdo de transporte aéreo con EE.UU.); con el Gran Ducado de Luxemburgo, el Acuerdo de 1986 “tipo Bermudas” (con anterioridad Luxemburgo operaba con EE.UU. en virtud de licencias administrativas revocables *at nutum*); con Austria, el acuerdo de 1989; con Alemania, el Acuerdo de 1955. Modificaciones que comprendían, en el cuerpo del texto de los respectivos Acuerdos, con carácter global, los siguientes puntos: Concesión de derechos; designación y autorización; definiciones; garantía; aplicación de la ley; derecho de aduana y cánones; revocación de las autorizaciones; cánones de uso; seguridad; fijación de precios; competencia leal; posibilidades

En el mismo año 1995, la Comisión revisó el Acuerdo del Reino Unido con EE.UU. celebrado el 5 de junio de 1995, modificativo del denominado Bermudas II, de 23 de julio de 1977, y aunque este acuerdo no se consideró propiamente de cielos abiertos (*open skies*), mereció la atención por parte de la Comisión al entender que al igual que los otros precitados, resultaba contrario al acervo comunitario al contener la cláusula de nacionalidad, declarada por el Tribunal contraria al principio de no discriminación en la libertad de establecimiento y contravenir el artículo 234 del Tratado (actualmente art. 351 T.F.U.E.).

En este contexto, el transporte aéreo internacional siguió desarrollándose sobre todo en el marco de los A.S.A. bilaterales, pero la naturaleza del sistema y el procedimiento seguido por los Estados provocaban conflictos con el sistema unificado creado dentro de la Comunidad. Ante esta situación, la Comisión acabó presentando una demanda contra los ocho Estados miembros que habían firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. Siete de ellos (Dinamarca, Suecia, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Austria y Alemania) habían firmado acuerdos tipo “cielos abiertos” y el restante (Reino Unido), un acuerdo bilateral más restrictivo.

En fecha 5 de noviembre de 2002, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictó Sentencia contra los citados ocho Estados en los respectivos asuntos<sup>492</sup>.

A los catorce días desde el pronunciamiento del Tribunal en las ocho Sentencias, la Comisión elevó una Comunicación<sup>493</sup> “sobre las consecuencias de las Sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de noviembre de 2002 para la política europea de transporte aéreo”, en la que señalaba la repercusión de las repetidas Sentencias no sólo en los ocho acuerdos específicos con los Estados Unidos, sino también en los acuerdos bilaterales vigentes entre Estados miembros y otros terceros países y en cualquier negociación futura de temas bilaterales de servicios aéreos.

---

comerciales; derechos y tasas; transporte combinado; consulta; trato preferente y reciprocidad; transportes de superficie/servicios intermodales; y resolución de conflictos. En cuanto a los Anexos, se modificaron los número I y II, que contenían las listas de rutas y las posibilidades de explotación, todo ello, en conjunto, para lograr que el Acuerdo fuese conforme con el modelo americano del acuerdo denominado de cielo abierto. Por último se añadió un Anexo III, referente a los principios relativos a los SIR.

<sup>492</sup> Asunto C-467/98, Comisión contra Reino de Dinamarca, Rec., 2002, I-09519.

Asunto C-468/98, Comisión contra Reino de Suecia, Rec., 2002, I-09575.

Asunto C-469/98, Comisión contra República de Finlandia, Rec. 2002, I-09627.

Asunto C-471/98, Comisión contra Reino de Bélgica, Rec. 2002, I-09681.

Asunto C-472/98, Comisión contra Gran Ducado de Luxemburgo, Rec. 2002, I-09741.

Asunto C-475/98, Comisión contra Austria, Rec. 2002, I-09797.

Asunto C-476/98, Comisión contra República Federal de Alemania, Rec. 2002, I-09855.

Asunto C-466/98, Comisión contra Reino Unido de Gran Bretaña, Rec. 2002, I-09496.

<sup>493</sup> COM (2002) 649, final, de 19 de noviembre 2002.

Asimismo destacó que las iteradas Sentencias del Tribunal tenían efectos jurídicos inmediatos, en tal modo que, además de los ámbitos que el Tribunal identificó expresamente como de competencia comunitaria, diversas materias que hasta ese momento eran objeto de disposición por los Estados en los meritados acuerdos, pasaban a ser competencia exterior exclusiva de la Comunidad; es decir, en la medida en que los acuerdos bilaterales de servicios aéreos cubrieran los mismos aspectos que los acuerdos de cielo abierto, igualmente debían ser considerados no conformes al derecho comunitario.

En una situación como esta, los Estados miembros tienen prohibido no sólo contraer nuevas obligaciones internacionales, sino también mantener en vigor dichas obligaciones si no respetan el Derecho comunitario (apartado 45, asunto C-472/98)<sup>494</sup>.

En lo relativo a la política a adoptar en el caso de la renegociación (vertical u horizontal) de los acuerdos bilaterales preexistentes, además de la Comunicación citada de 19 de noviembre de 2002, hemos de remitirnos a la de fecha 26 de febrero de 2003<sup>495</sup>, ya que ambas marcaban las líneas generales al respecto de la Comisión. Resultaba palmario que una de las consecuencias prácticas más relevantes del caso era que debía producirse una renegociación de los acuerdos existentes, incluidos los firmados con anterioridad a la fecha de la Sentencia del Tribunal, con la finalidad de eliminar todas las disposiciones que aquellos pudieran contener contrarias a la normativa comunitaria y las que el Tribunal consideró de competencia exclusiva de la Comunidad.

En la Comunicación de 26 de febrero citada, tras su exposición, en sus conclusiones (punto nº 75) la Comisión insta al Consejo a adoptar la decisión de autorizar las negociaciones entre la Comunidad y los Estados Unidos para la creación de un espacio abierto de aviación; del mismo modo, destacando la importancia de permitir a todas las compañías aéreas comunitarias beneficiarse de los derechos de acceso al mercado previstos en los convenios bilaterales en vigor en ese momento, acordando con los países terceros la designación de las compañías comunitarias, la Comisión recomienda al Consejo que la autorice a abrir negociaciones con países terceros para la designación de compañías aéreas comunitarias en las rutas internacionales con origen y destino en esos países y sobre los asuntos de competencia exclusiva de la Comunidad

---

<sup>494</sup> Vid también Sentencias TJCE de 4 de julio de 2000, Asunto C-62/98, Comisión contra República Portuguesa, Rec. 2000, I-05171, puntos 34, 42, 49 y 50; y Asunto C-84/98, Comisión contra República Portuguesa, Rec. 2000, I-5215, puntos 40, 43, 51 y 58.

<sup>495</sup> COM (2003) 94, final.

(punto 76); finalmente, destacando la importancia de aprobar unos principios comunes para el reparto de los derechos de tráfico que aseguren a todas las compañías comunitarias interesadas oportunidades justas y equitativas de acceso al mercado, en base a estos objetivos, la Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a considerar con urgencia su propuesta de Reglamento sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios aéreos entre los Estados miembros y terceros países (punto 78)<sup>496</sup>.

El CESE, en su Dictamen de 16 de julio de 2003<sup>497</sup>, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo sobre negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo entre Estados miembros y países terceros (COM (2003) 94 final – 2003/0044 COD), afirmaba que tras el pronunciamiento del Tribunal de Justicia, el sector europeo del transporte aéreo se hallaba en una situación jurídica insegura dada la existencia de gran cantidad de acuerdos bilaterales entre Estados miembros y terceros países y que muchas de sus disposiciones eran contrarias al derecho comunitario, pero que, sin embargo, la Comisión no disponía aún en esa fecha de ningún mandato para entablar negociaciones entre la Comunidad y terceros países en materias comunitarias, por lo que pedía se le otorgara<sup>498</sup>.

En definitiva, el CESE, a la vista del reparto de competencias y responsabilidades en el sector del transporte aéreo, apoya la iniciativa de la Comisión para establecer un sistema eficiente de cooperación y consulta entre los Estados

---

<sup>496</sup> En las meritedas Sentencias de noviembre de 2002, el TJCE declaró que los países demandados habían infringido el derecho comunitario al incluir la cláusula de nacionalidad en los acuerdos bilaterales de aviación comercial que mantenían con los EE.UU., ya fueran de cielos abiertos o no, ya que constituían una discriminación basada en la nacionalidad contraria al artículo 43 del Tratado (actualmente, artículo 49 TFUE). De la Jurisprudencia del Tribunal se deriva que los Estados miembros no pueden introducir restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de la Comunidad, salvo si esas restricciones se justifican por el interés general y, entre otras cosas, se respeta el principio de no discriminación. En los puntos 37 y 38 de la Sentencia dictada el 30 de noviembre de 1995, en el Asunto C-55/94 ( Reinhard Gebhard/ Consiglio dell’Ordine degli avvocati e Procuratori di Milano, Rec, 1995, I-04165), se reseñan los principios aplicables en la materia; particularmente, en su punto 37, expresa: “Sin embargo, según la Jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (*vid* Sentencia de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, ap. 32)”.

<sup>497</sup> DO C 234 de 30-9-2003, p. 21/23.

<sup>498</sup> Al respecto, añadía el CESE, en su Dictamen que “A la necesidad de una rápida eliminación de esta inseguridad jurídica se suma la presión de la industria aérea para la que es fundamental la celebración de acuerdos jurídicamente estables en el sector, por cuanto los derechos de tráfico forman parte del fondo de comercio de las empresas de transporte aéreo. Por consiguiente, el CESE defiende el establecimiento de un marco jurídico claro para la negociación de acuerdos aéreos internacionales. Este deberá garantizar la conformidad de los acuerdos aéreos bilaterales con el Derecho comunitario y mantener a la vez los activos (derechos de tráfico) negociados con arreglo a los términos de dichos acuerdos”.

miembros y la Comunidad mediante un reglamento, con objeto de llamar la atención anticipadamente sobre los problemas y las diferencias de opinión.

### **12.1.2. El desarrollo de la política exterior comunitaria tras las Sentencias del TJCE de 5 de noviembre de 2002.**

En el plano jurídico, las Sentencias comentadas de “cielo abierto” significaron que los Estados miembros no podían actuar independientemente en la negociación de acuerdos de servicios aéreos internacionales, considerándose de ese momento que estos servicios eran materia de interés común de la Comunidad Europea.

Desde un punto de vista económico y político, el establecimiento de una política exterior en el sector de la aviación, tuvo como telón de fondo la voluntad de la C.E. de impulsar la reforma de la aviación civil internacional mediante un intervención bilateral y multilateral que garantizase una mayor flexibilidad y apertura, lo que implicaba desarrollar acuerdos entre la C.E. y terceros países<sup>499</sup>.

En Ese contexto, la negociación de un acuerdo con EE.UU. era una primera etapa esencial a la que habrían de seguir otros acuerdos en función de los intereses de la industria aérea europea.

En el año 2003, la Comisión eleva una Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo entre Estados miembros y países terceros<sup>500</sup>; posteriormente eleva otra propuesta de Reglamento del Consejo por la que se deroga el Reglamento (CEE) 3075/87 y se modifican el Reglamento (CEE) 3976/87 y el Reglamento (CE) 1/2003 en lo que respecta al transporte aéreo entre la Comunidad y terceros países<sup>501</sup>, y el Consejo

---

<sup>499</sup> Para SALES PALLARES, *op.cit.*, p.403, con cita de H. WASSENGERH, “The decisión of the of 5 November 2002 in the “Open Skies” Agreements Cases” en *Journal of Air Space Law*, Vol. XXVIII/1, febrero de 2003, con quién coincide, el pronunciamiento del TJCE es más una decisión *políticamente correcta* que *jurídicamente correcta*. Entienden “políticamente correcto promover Europa e incrementar los poderes supranacionales, porque se siente que a nivel mundial, política y militarmente, Europa no cuenta para nada y no lo hará a menos que pueda hablar con una sola voz. Los dirigentes políticos han creado artificialmente la ficción de lo políticamente correcto en la existencia de valores y normas europeas. Y la sentencia refleja esta anomalía, ya que hacen caso omiso de principios de Derecho internacional público, de la integridad de la soberanía nacional o de la existencia de acuerdos internacionales con terceros Estados no comunitarios. Legalmente, por tanto, la sentencia es a su juicio completamente incorrecta.”

<sup>500</sup> DOC 7047. Expdte. Interinstitucional, procedimiento COD (2003) 044. Vid también COM/2003/094 final, de 26 de febrero de 2003, adoptado por Reglamento 847/2004.

<sup>501</sup> COM 2003/0091 final – CNS 2003/0038, de 24 de febrero de 2003, adoptado por Reglamento (CE) 411/2004, por el que se deroga el Reglamento (CEE) 3975/87 y se modifican el Reglamento (CEE) 3976/87 y el Reglamento (CE) 1/2003, en lo que respecta al transporte aéreo entre la Comunidad y terceros países (Texto pertinente a los efectos del EEE), D.O. L 068 de 6 de marzo de 2004, p. 1/2.

adopta la Decisión de 9 de julio de 2003 que contenía un mandato para permitir a la Comisión negociar en conjunto con los EE.UU. los acuerdos suscritos en los que se habían identificado problemas respecto del Derecho comunitario; negociación en la que la Comisión estaría en estrecha consulta con los Estados miembros, la industria, aeropuertos, sindicatos y demás partes interesadas.

Con fecha 29 de abril de 2004 se aprueba el Reglamento (CE) 847/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la negociación y aplicación de acuerdos de servicios de transporte aéreo entre Estados miembros y terceros países<sup>502</sup>, por el que un Estado miembro podrá, sin perjuicio de las competencias respectivas de la Comunidad y de sus Estados miembros, entablar negociaciones con un tercer país sobre un nuevo acuerdo o la modificación de uno preexistente de servicios de transporte aéreo, o sus anexos o cualquier otro bilateral o multilateral relacionado, cuyo objeto sea parcialmente competencia de la Comunidad, siempre que las cláusulas estándar pertinentes, establecidas conjuntamente entre los Estados miembros y la Comisión se incluyan en las negociaciones y se cumpla el procedimiento de notificación establecido en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 1 del propio Reglamento.

Queda prohibida la celebración de cualquier nuevo acuerdo con terceros países por un Estado miembro que reduzca en número de compañías aéreas comunitarias, que con arreglo a los acuerdos existentes, puedan ser designadas para prestar servicios entre su territorio y dicho país, ni respecto a la totalidad del mercado de transporte aéreo entre las dos partes, ni en lo que se refiere a pares específicos de ciudades.

Los objetivos de este Reglamento son la coordinación de las negociaciones con terceros países con vista a la celebración de acuerdos de servicios de transporte aéreo y la necesidad de garantizar la ejecución y aplicación armónicas de dichos acuerdos y de verificar su conformidad con el Derecho comunitario a través de un intercambio de información adecuado en la Comunidad.

En el desarrollo de la política exterior de la Comunidad es importante señalar la Comunicación de la Comisión de 11 de marzo de 2005<sup>503</sup> sobre la que se adoptó una “roadmap” apoyada en unas bases fundamentales que se concretaban en la modificación de los dos mil acuerdos bilaterales entonces en vigor que debían acomodarse al Derecho comunitario; en la creación en 2010 de un Área Común de Aviación; y en emprender las

---

<sup>502</sup> D.O. L 157 de 30 de abril de 2004, pp. 7/17. (Corrección de errores en D.O. L 195 de 2/06/04, pp. 3/6).

<sup>503</sup> COM (2005) 79 final. (SEC 2005- 336).

ya identificadas negociaciones a fin de alcanzar acuerdos globales con la mayor cantidad de partes del mundo, para aumentar la posibilidad de una competencia justa en los mercados más dinámicos del mundo. Todo ello con dos objetivos indisociables dirigidos a generar nuevas perspectivas económicas abriendo al máximo los mercados, las posibilidades de inversión y garantizar condiciones de competencia equitativas, promoviendo la convergencia reglamentaria de las condiciones económicas de explotación de los mercados, de la normativa social, ambiental, de seguridad o de protección<sup>504</sup>.

Tal como se expone en la Comunicación citada, la finalidad política Comunitaria “sigue siendo, ante todo, extraer las debidas consecuencias de la jurisprudencia de cielo abierto”, velando por la conformidad con el Derecho comunitario de todos los acuerdos de servicios aéreos internacionales entre Estados miembros y terceros países, teniendo muy claro que el instrumento a largo plazo de esta política debe ser la conclusión de acuerdos entre la CE y sus socios en la escena internacional. En este sentido, la negociación con EE.UU. era una primera etapa esencial, ya que consolidaría la integración de los dos principales mercados del mundo, constituyendo un hito en el nuevo marco regulador de la aviación civil internacional.

Con fecha 25 de mayo de 2007, se publica la Decisión del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra<sup>505</sup>; Decisión que encuentra su base jurídica en los artículos del TCE números 80.2 (actual art. 100.2 TFUE) y en el 300, apartado 2, párrafo 1º, primera frase (actual art. 218, TFUE, en relación con el art. 207.3 del mismo texto (antiguo art. 133 TCE)).

---

<sup>504</sup> Al mismo tiempo que liberalizaba el mercado la U.E. estableció un marco reglamentario, en aquel tiempo muy avanzado, con miras a un funcionamiento eficaz y seguro de la aviación civil. Cabe citar el primer texto sobre protección en el sector aéreo de 2002 (Reglamento (CE) 2320 de 16-12-2002 (DO L 355 de 30-12-02), derogado por el Reglamento (CE) 300/2008 de 11-03-08 (DO L 97 de 9-04-08), sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil, que a su vez fue modificado por el Reglamento (UE) 18/2010, de 8 de enero (DO L 7 de 12-01-10), en lo que se refiere a las especificaciones de los programas nacionales de control de calidad en el campo de la seguridad de la aviación civil, añadiéndole el Anexo II); la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (Reglamento (CE) 1592/2002 de 25-07-02 (DO L 243 de 27-09-02), derogado por el Reglamento (CE) 216/2008, de 20 de febrero; o la ambiciosa iniciativa de navegación aérea tomada en 2004 para crear el cielo único europeo (Reglamento (CE) 549/2004 (Reglamento marco), de 10 de marzo (DO L 96 de 31-3-04); Reglamento (CE) 550/2004 (Suministro de servicios), de 10 de marzo; Reglamento (CE) 551/2004 (espacio aéreo) de 10 de marzo; Reglamento (CE) 552/2004 (interoperabilidad) de 10 de marzo, (DO L 79, de 19-03-08).

<sup>505</sup> Decisión 2007/339/CE (DO L134 de 25-05-2007).

El Acuerdo fue firmado el 25 y el 30 de abril de 2007, siendo aplicado provisionalmente desde el 30 de marzo de 2008<sup>506</sup>. A partir de ese momento, en base al nuevo texto, las compañías aéreas de la Unión Europea pueden operar vuelos hacia los Estados Unidos desde cualquier aeropuerto europeo con independencia de cual sea su nacionalidad; operar sin restricción de número de vuelos, aeronaves y rutas; fijar los precios en función del mercado y firmar acuerdos de cooperación.

Así mismo, en lo que respecta a la inversión en países terceros por los europeos, las compañías de determinados terceros países (países europeos no miembros de la U.E. y 18 países africanos) podrán ser objeto de inversiones comunitarias sin que ello suponga un riesgo para sus derechos de tráfico hacia los Estados Unidos. De igual modo, los EE.UU. no cuestionarán los vuelos de compañías comunitarias en caso de que países europeos no miembros de la U.E. inviertan en su capital.

El repetido Acuerdo permitirá además reforzar la cooperación entre ambas partes en el ámbito de la seguridad, política de competencia, las ayudas estatales, la protección de los consumidores y el medio ambiente.

En relación a la propiedad de las compañías aéreas, se permite a los europeos poseer más del 50% del capital total de las compañías americanas, pero no pueden tomar su control, ya que según la legislación de EE.UU., un extranjero no puede poseer el 25% de las acciones con derecho a voto de una empresa americana y no puede controlarla. Paralelamente, los europeos se han reservado la posibilidad de limitar las inversiones americanas en las compañías europeas al mismo nivel.

Realmente, el Acuerdo de transporte aéreo U.E.-EE.UU. de 2007 representó un cambio significativo en las relaciones transatlánticas en materia de aviación, aportando nuevas y amplias libertades comerciales a las líneas aéreas y un marco completo para la cooperación normativa con los Estados Unidos en una extensa gama de cuestiones. Item más, este Acuerdo ha aportado ventajas sustanciales a las compañías aéreas, los aeropuertos y los usuarios del transporte aéreo en Europa.

De conformidad con el artículo 21 del iterado Acuerdo de transporte aéreo, la Comisión inició en mayo de 2008 una segunda fase de negociaciones con los Estados Unidos, y tras ocho rondas de negociaciones, el 25 de marzo de 2010<sup>507</sup> se llegó a un acuerdo sobre un proyecto de Protocolo de modificación del Acuerdo de 2007.

---

<sup>506</sup> De acuerdo a lo previsto en el artículo 25.1 del Acuerdo.

<sup>507</sup> *Vid* Resolución del Parlamento Europeo de 17 de junio de 2010, sobre el Acuerdo de transporte aéreo UE-EE.UU., (2011/C 236 E/20, pp. 121/124). Entre otras cuestiones, pide a la Comisión Europea que



Mediante Decisión del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo de 24 de junio de 2010<sup>508</sup>, se aprueba en nombre de la Unión<sup>509</sup> la firma del Protocolo<sup>510</sup> modificativo del Acuerdo de 2007.

---

inicie el proceso de negociaciones en la tercera fase para el 31 de diciembre de 2013, incluyendo los temas relativos a una mayor liberalización de los derechos de tráfico; nuevas oportunidades de inversión extranjera; repercusiones de las medidas medioambientales y de las restricciones en materia de infraestructuras en el ejercicio de los derechos de tráfico y una mejor coordinación de las políticas en materia de derechos de los pasajeros, a fin de garantizar el mayor nivel de protección posible para éstos.

<sup>508</sup> Decisión 2010/465/UE, DO L 223 de 25 de agosto de 2010, pp. 1/2.

<sup>509</sup> Como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Unión Europea sustituye y sucede a la Comunidad Europea.

<sup>510</sup> DO L 223 de 25 de agosto de 2010, pp. 3/19.



## CAPITULO IV: EL MERCADO DE TRANSPORTE Y LA INTERMODALIDAD

### 13. Concepto de intermodalidad. El transporte intermodal.

La evolución de las empresas, el crecimiento de los mercados, la continua innovación de las tendencias de la economía producidas en causa a la globalización, y la apertura de las fronteras conllevaron la necesidad de reafirmar conceptos logísticos que incluyeran las tecnologías más avanzadas, principalmente, en el sector del transporte y de las telecomunicaciones.

En un entorno tan competitivo, con la presión que conlleva, se hizo necesario mejorar la atención al cliente y paralelamente incidir en la reducción de costes en todos los ámbitos posibles; en ese sentido, la logística fue una herramienta que permitió a las empresas encauzar sus estrategias hacia la obtención de esos objetivos.

El término logística, que etimológicamente procede del griego, se empieza a aplicar a las empresas a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado. Su desarrollo estratégico en la búsqueda de ventajas competitivas carecería de sentido si no estuviese fundamentada en el objetivo de las empresas de satisfacer las necesidades de los clientes y ofrecer los servicios que el mercado requiere<sup>511</sup>.

La existencia de un sistema de transportes eficaz, se ha venido entendiendo como un requisito previo indispensable para la competitividad en la Unión Europea, teniendo en cuenta que para lograr un desarrollo sostenible desde el punto de vista socioeconómico y del medioambiente, es indispensable utilizar de forma eficaz y equilibrada las capacidades existentes en todo el sistema europeo de transportes. En ese contexto, una logística eficaz se ha revelado como un factor esencial para la competitividad.

El transporte intermodal, tiene como objetivo crear un marco en el que se garantice una integración óptima de los diferentes medios de transporte de manera que se ofrezcan servicios puerta a puerta continuos, que respondan a las necesidades del

---

<sup>511</sup> La aparición de los métodos de transporte combinado comenzó en la década de los 60, con el lanzamiento del concepto freightliner en el Reino Unido, y se desarrolló posteriormente a través de Europa. La idea era optimizar y coordinar los siguientes elementos del transporte: trenes de contenedores de alta velocidad, contenedores de alta seguridad, terminales lift-on/lift-off eficaces, trenes lanzadera de alta frecuencia y entrega local fiable por carretera. Vid., MONTERO GARCIA, L., *Logística e intermodalidad*, Ed., Logis-Book, Valencia, 2002, p. 32.

cliente y permitan una utilización eficaz y estable del sistema de transporte, optimizando los recursos y favoreciendo al mismo tiempo la competencia entre los operadores.<sup>512</sup>

Evidentemente la técnica del transporte intermodal es aplicable tanto al transporte de pasajeros como al de mercancías; empero, sin obviar que su exponente de optimización se dio en este último, fundamentado básicamente en los medios técnicos de comunicación que han permitido incluso la oferta y la demanda a través de sedes virtuales. El transporte intermodal exige disponer de mucha más información que el transporte convencional; la utilización de tecnologías de la información y de las comunicaciones ha constituido la clave para unos servicios cada vez más eficaces orientados a satisfacer las necesidades de los clientes. La implantación de sistemas abiertos y flexibles de información y apoyo a la toma de decisiones cambió la forma de organizar y gestionar el transporte, mejorando las oportunidades de mercado existentes en cada momento y creando otras nuevas.

En la década de los años 90, en Europa se detecta una doble tendencia en el transporte de mercancías; de una parte, una intensificación del tráfico, y de otra, un desequilibrio creciente en la utilización de los distintos medios de transporte; el crecimiento del sector de los transportes produjo una serie de desequilibrios e ineficacias en el sistema en general, así como dentro de cada uno de los modos. La inadecuada capacidad de algunos modos provocaba congestión y daños ambientales, mientras que en otros existían capacidades infrautilizadas. Por otra parte, la existencia de redes inadecuadas o incompletas producían la formación de obstrucciones en algunas áreas, y en otras impedían una integración más completa de las regiones periféricas en el mercado único<sup>513</sup>.

La intermodalidad es un instrumento estratégico que permite un enfoque de los transportes desde una lógica de sistemas y que, con la finalidad de establecer una

---

<sup>512</sup> *Vid* Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 29 de mayo de 1997, relativa a la intermodalidad y transporte intermodal de mercancías en la Unión Europea: Enfoque sistémico del transporte de mercancías; estrategias y acciones destinadas a fomentar su eficacia, servicios y desarrollo sostenible (COM (97) 243 final), ISBN 92-78-20754-3.

<sup>513</sup> Al respecto *vid* El curso futuro de la política común de transportes. Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible, Comunicación de la Comisión, Documento redactado sobre la base del documento COM(92) 494 final, Suplemento 3/93 del Boletín de las CE, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1993, ISBN 92-826-5907-0, pp. 1/81 (especialmente p. 23 y siguientes).

interpretación común sobre su concepto, de acuerdo con la propuesta de la Comisión<sup>514</sup>, la podemos definir como una característica de un sistema de transportes que permite la utilización de al menos dos modos de transporte diferentes de forma integrada dentro de una cadena de transportes puerta a puerta, permitiendo, mediante un planteamiento global, una utilización más racional y optimizada de la capacidad de transporte disponible.

Así mismo, es un indicador de la calidad del nivel de integración entre los distintos modos de transporte; mayor intermodalidad supone mayor integración y complementariedad entre modos, lo que permite utilizar de manera más eficaz el sistema de transportes. La base económica de la intermodalidad es que modos de transportes que poseen individualmente características intrínsecas favorables desde el punto de vista económico y de funcionamiento, pueden integrarse en una cadena de transporte puerta a puerta para mejorar la eficacia general del sistema de transportes.

La intermodalidad no está ligada a unos modos de transporte concretos; se trata de una cuestión de comercio y movilidad en la que los transportes por ferrocarril, vía navegable, vía aérea y carretera contribuyen a optimizar el conjunto del sistema, apoyándose en servicios de información y comunicación avanzados. Tampoco es una manera de forzar un reparto modal específico ni pretende imponer una opción modal; sin embargo, al mejorar las conexiones entre modos de transporte distintos e integrarlos en un único sistema, la intermodalidad permite realizar un mejor uso del ferrocarril, la navegación fluvial y el transporte marítimo de corta distancia, que, por si mismos, no permiten entregas puerta a puerta.

La intermodalidad ha venido complementando otras políticas de transporte de la U.E., tales como las relativas a la liberalización del mercado de los transportes; el desarrollo de las Redes Transeuropeas (RTE) y las iniciativas destinadas a fomentar una tarificación más justa y eficaz.

En las áreas o países en las que predomina el recurso a un modo único, tal y como sucedía en Europa al final de la década de los 90, se planteaban una serie de obstáculos, principalmente en el transporte intermodal de mercancías, ya que cualquier cambio de modo de transporte dentro de un trayecto suponía, y supone en su caso, cambiar de sistema, en vez de tratarse tan solo de un transbordo técnico. Este

---

<sup>514</sup> COM(97) 243 final, p. 1, punto 15, citada *supra*.

antagonismo, respecto de lo anteriormente expuesto, produce unos gastos de fricción que repercuten sobre la competitividad del transporte intermodal con respecto al transporte unimodal.

Estos costes de fricción, que constituyen un indicador de ineficiencia de una operación de transporte, implican unos precios más elevados, trayectos más largos, más retrasos y plazos menos fiables; menor disponibilidad de servicios de calidad; restricciones en el tipo de mercancías; mayor riesgo de daños en la carga y procedimientos administrativos más complicados.

En definitiva, los repetidos costes de fricción, que soportan los usuarios, traen causa en una falta de interconexión que afecta a tres niveles.

Un primer nivel se centraría en las infraestructuras y medios de transporte. La falta, en determinados ejes de tráfico, de redes coherentes de modos de transporte y de interconexiones entre estos, pueden impedir el funcionamiento de una cadena intermodal, imponiendo a los operadores costes adicionales de transbordo y fricción.

Cuando el sistema se financia y gestiona separadamente para cada modo de transporte, resulta complejo determinar a quién corresponde afianzar los enlaces intermodales; item más las diferentes formas de propiedad e imputación de costes existentes dificultan una planificación transparente y coordinada. Otra cuestión a tener en cuenta, son los problemas que se producen por falta de interoperabilidad, como puede ser el caso de los derivados de que las especificaciones técnicas estén frecuentemente sujetas a reglamentaciones diferentes según el país y el modo de que se trate, o la existencia de gran diversidad en las dimensiones de las unidades de carga en los distintos modos de transporte.

Un segundo nivel, hace referencia a la explotación y a la utilización de la infraestructura, en particular de las terminales. Sin perjuicio de lo expuesto en el precedente, nos podemos encontrar con que algunos servicios como la identificación de vehículos, unidades de carga, o la información previa necesaria para prever su mejor disposición, no estén disponibles con carácter intermodal. La tendencia de los operadores a establecer sus propias terminales especializadas, aunque les permite mejorar su control, también elevan los costes de los servicios puerta a puerta para el usuario.

Dentro de este punto, deben considerarse también como fuente de costes de fricción que los distintos modos de transporte tienen niveles dispares de rendimiento y de calidad de servicios<sup>515</sup>; que las actividades de información y comercialización no siempre están coordinadas entre los diferentes modos, y que las terminales, que son el punto de contacto entre los distintos modos, no siempre pueden adaptarse a los horarios de trenes y buques que operan 24 horas al día y la falta de flexibilidad en los horarios de los conductores y equipos no siempre permite o se adapta a las operaciones intermodales.

El tercer nivel es el relativo a los servicios y reglamentación basados en los distintos modos. Partiendo del hecho de que la ausencia de una red sistemática para el intercambio de información a lo largo de toda la cadena intermodal da lugar a costes elevados y deficiencias del servicio, provocando el aumento progresivo de sistemas modales y locales, así como de procedimientos específicos propios, podemos destacar al respecto, resumidamente, las siguientes cuestiones: a) la ausencia de sistemas generalizados de comunicación electrónica entre los distintos participantes de la cadena intermodal impide una planificación suficiente y “just in time” de las operaciones; b) en el supuesto de que la carga sufra daños, es difícil para los usuarios del transporte intermodal determinar quién es el responsable último del problema dentro de la cadena de transporte, dado que los transportes internacionales se rigen por distintos convenios en materia de responsabilidad, según el modo de transporte implicado; y c) la existencia de puntos de atasco de carácter administrativo, que afectan negativamente a la competitividad del transporte intermodal.

En definitiva, la integración de los distintos modos de transporte debía, y debe, realizarse en todos los niveles citados. Dentro de este contexto, en Europa, la Comisión preconizó una serie de acciones encuadradas en la integración de infraestructuras y medios de transporte, su explotación interoperable e interconectada; reglamentación y servicios independientes del modo de transporte, y otras actividades horizontales, para fomentar el transporte intermodal y propuso una serie de medidas a fin de mejorar la interoperabilidad y la interconexión<sup>516</sup> en las operaciones, que básicamente consistían

---

<sup>515</sup> Los transportes por carretera, ferrocarril, vía aérea o vía navegable se distinguen por sus distintos niveles de calidad de funcionamiento y servicio, debido, en parte, a diferencias intrínsecas en sus estructuras de costes y también a los diversos niveles de competencia y liberalización dentro de cada modo.

<sup>516</sup> La Comunidad reconoció la necesidad de planificar las infraestructuras de transporte considerándolas como redes (art. 129B del Tratado de la U.E.; actual art. 170 del TFUE), y adoptó en consecuencia las

en: a) Análisis del mercado al objeto de conseguir una mayor integración del transporte y la logística; b) La ampliación del programa PACT<sup>517</sup> hasta el año 2001, incluyendo la navegación de corta distancia como modo adicional; c) Creación de corredores ferroviarios transeuropeos para el transporte de mercancías, caracterizados por su acceso abierto y la supresión de obstáculos al tráfico internacional; d) Desarrollo de unos principios de tarificación y de imputación de costes para los distintos modos; e) Revisión del Reglamento (CEE) 1107/70<sup>518</sup>, relativo a las ayudas concedidas en el sector del transporte combinado, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la competitividad de este modo; f) Definir unas directrices para la concesión de ayudas de Estado a los operadores de transportes intermodales en los sectores no cubiertos por el Reglamento 1107/70; Estudio de la necesidad de elaborar unas directrices sobre los acuerdos de colaboración intermodal para aclarar la aplicación de las reglas de la competencia; g) Coordinación de los horarios intermodales mediante la creación de un foro electrónico.

Paralelamente, en relación a los sistemas de información y gestión, La Comisión propuso las siguientes acciones: a) Establecimiento de sistemas intermodales de transacción e información electrónica en tiempo real; b) La utilización de las infraestructuras existentes, fijas o móviles, como las comunicaciones de corto alcance, los satélites o el sistema global de comunicaciones móviles (GSM), para la mejora del seguimiento y localización de la carga en cualquiera de los modos; c) La creación de un sistema uniforme de documentos y procedimientos electrónicos de transporte, para las operaciones, sin soporte de papel, que incluyan los procedimientos aduaneros.

En relación a la responsabilidad ante terceros la Comisión entendió que los operadores intermodales debían disponer de procedimientos y condiciones claras sobre la responsabilidad por cualquier carga dañada o perdida durante el trayecto, y sus reglas no tenían que ser específicas a un modo, ni distinguir entre el transporte nacional y el internacional, pero si incluir la cobertura de daños o pérdidas que pudieran resultar de

---

Orientaciones comunitarias para el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte (Decisión nº 1692/96/CE, de 23 de julio, DO L228, volumen 39, de 9 de septiembre de 1996).

<sup>517</sup> “Pilot Actions for Combined Transport”, *vid* Decisión de la Comisión 93/45/CEE de 22-12-92 (DO nº 16 de 25-01-93 y Propuesta de Reglamento del Consejo COM (96) 335 final de 24-07-96 (DO nº 343 de 15-11-96), en materia de Transporte Combinado.

<sup>518</sup> Reglamento (CEE) 1107/70 de 4-06-70, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L130 de 15-06-70, versión española, 08/Vol. 01, pp. 1/3), que fue derogado por Reglamento (CE) 1370/2007 de 23-10-07 (DO L 315 de 3-12-2007).



una actividad logística de valor añadido en la cadena intermodal, por lo que propuso una acción de fomento de un régimen de carácter voluntario de responsabilidad intermodal.

En cuanto a las actividades horizontales, en referencia a la investigación e innovación, la acción propuesta por la Comisión fue la creación de INTERACT (red europea abierta de universidades y centros de investigación que se ocupan de la intermodalidad), y la investigación bajo el V Programa Marco, en el que propuso incluir la investigación en los dominios de “crecimiento y desarrollo sostenibles” y “creación de una sociedad de la información accesible al usuario”, en los que incluyó el fomento del transporte intermodal.

Con el fin de establecer las mejores prácticas en el transporte intermodal, la Comisión apoyó la creación de un Centro Europeo de referencia intermodal para los transportes de mercancías.

Con objeto de mejorar las bases de elaboración de medidas relativas a la política de transportes y ante la necesidad de disponer de estadísticas intermodales que permitan precisar el volumen y estructura de los flujos de transporte, se propuso la elaboración de conceptos para las estadísticas intermodales<sup>519</sup>.

En definitiva, la intermodalidad no es en sí misma un medio de transporte; teleológicamente, podemos entenderla como una estrategia, que basada en principios logísticos, tiene como objetivo la optimización de los medios de transporte ofreciendo un mejor servicio y facilitación al cliente o usuario, fomentando el uso diverso, complementario o combinado de los distintos modos, que debe redundar en un menor coste de fricción, en un ahorro de tiempo y también en una reducción del impacto medioambiental.

Los aspectos básicos que conforman y facilitan la cadena de la intermodalidad se centran en la disponibilidad de la más completa información; en la armonización de los medios y modos de transporte y su regulación; en la idoneidad de las interconexiones y, por supuesto, las infraestructuras.

La intermodalidad, basada en los principios de la logística, ha devenido en herramienta fundamental en el marco del espacio único europeo de transporte y en la

---

<sup>519</sup> Al respecto, *vid* decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1998, relativa al programa estadístico comunitario 1998-2002, en la que se establece la necesidad de desarrollar un sistema estadístico sobre transporte intermodal basado en los datos de que dispongan los Estados miembros, (DOUE nº 42 de 16 de febrero de 1999, pp. 1/45).

política común de transportes, facilitando paulatinamente el establecimiento de un sistema de transporte competitivo y sostenible.

#### **14. La política común de transportes (PCT) en el contexto de la Unión Europea. Especial referencia al transporte aéreo.**

Cuando el Tratado de Roma entró en vigor en el año 1958, en el tema que nos ocupa, el foco de atención estaba centrado en los modos de transporte terrestre: el ferrocarril, el transporte por carretera y el transporte fluvial; pero el citado Texto, en sus disposiciones relativas al transporte no determinaba los principios comunes originales sobre los que establecer una política de transporte para la Comunidad, antes bien, tomando como base los principios básicos comunes a todos los sectores, preveían un procedimiento a través del cual el Consejo debía adoptar las líneas directrices de una política común de transportes.

En cuanto al transporte marítimo y aéreo, el artículo 84.2 del repetido Tratado<sup>520</sup> (actual art. 100.2 TFUE), confería al Consejo la facultad de “decidir si, en qué medida, y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea”.

En diciembre de 1979, basándose en el citado artículo 84.2 del Tratado, el Consejo adoptó una Decisión<sup>521</sup> por la que se establecía un procedimiento de consulta respecto de las relaciones entre los Estados miembros y países terceros en el sector aéreo, así como de las acciones en este sector en el seno de las organizaciones internacionales, dotando a la Comunidad de un primer instrumento encaminado a la realización de una acción conjunta en las relaciones exteriores en materia de transporte aéreo.

Posteriormente, el 25 de julio de 1983, el Consejo adoptó una Directiva<sup>522</sup> sobre la autorización de servicios aéreos regulares interregionales para el transporte de pasajeros, artículos postales y flete entre Estados miembros, siendo su objetivo establecer una red de transporte entre los Estados miembros que no estuviese basada en

---

<sup>520</sup> Al respecto, *vid supra* Capítulo III, punto 12.

<sup>521</sup> Decisión 80/50/CEE, DOCE (1980) L 18, p. 24, edición especial 07, vol. 2, p.204.

<sup>522</sup> Directiva 83/416/CEE, DOCE (1983) L237, p. 19; modificada posteriormente por la Directiva 86/216/CEE, DOCE (1986) L152, p. 47.

acuerdos bilaterales sino en la iniciativa privada de las empresas de transporte aéreo, sugiriendo también la conveniencia de que se estableciesen criterios y procedimientos comunitarios para proteger los derechos de tráfico y el control de las tarifas.

Esta Directiva, que constituyó el primer paso firme para mejorar el transporte aéreo entre las diferentes regiones de la entonces CE, fue objeto de fuertes debates en el seno del Consejo, y su formulación final quedó suavizada y con un horizonte bastante más limitado de lo que la Comisión había pretendido en su propuesta.

Entre los años 1970 a 1988 se produjo en Europa una evolución que provocó un significativo aumento de la demanda y volumen de tráfico. Los transportes por carretera y aéreo tomaron la cabeza de león de este crecimiento. Durante bastante tiempo, los medios existentes pudieron absorber el crecimiento, en cierto modo espectacular, del transporte aéreo, ello a pesar de la disminución significativa de las inversiones gubernamentales en nuevas infraestructuras<sup>523</sup>. En definitiva, el incremento de la demanda y el relativo descenso de las inversiones en las infraestructuras de transporte interior, provocaron mayor presión sobre la capacidad de las redes de carreteras y de ferrocarril que llegaron a saturarse en muchos puntos. Los aeropuertos sufrieron también presión sobre sus capacidades, al resultar insuficientes las inversiones, hecho concurrente con unos mecanismos poco satisfactorios del control del tráfico aéreo.

Puede afirmarse que en pocos años Europa parecía haber sobrepasado un punto de no retorno, a partir del cual todo aumento del tráfico resultaba paradójicamente contraproducente; la suma de factores negativos aparentaban reducir a la nada los beneficios suplementarios, la eficacia, el confort y el bienestar que debían derivarse del aumento del volumen de tráfico.

La consecuencia que cabía extraer de lo expuesto es que no era condición suficiente el conseguir una demanda óptima para solucionar los problemas del sector,

---

<sup>523</sup> Si bien la demanda aumentó, las inversiones en las infraestructuras del transporte interior en Europa, expresadas en porcentaje del producto nacional bruto, descendieron de hecho entre 1975 y 1980, pasando del 1,5% al 1,2%, frenándose este descenso en la década de los ochenta y aún cuando se registraron fluctuaciones de año a año, la importancia relativa de las inversiones en la totalidad de los modos mostraron que el transporte por carretera supuso algo más del 66% del total de las inversiones, con una ligera tendencia a la baja; la proporción del transporte por ferrocarril aumentó ligeramente hasta alcanzar el 23%; las proporciones correspondientes a los puertos disminuyeron del 5 al 3,5% y las de las vías de navegación interior del 2 al 1,5%; en cuanto a los aeropuertos su proporción aumentó del 2,9% al 5,6%. En general la proporción relativa que representaron durante esa década las inversiones se mantuvo en torno al 1%. Datos extraídos de la COM (1992) 494 final de 2-12-1992.

sino que debían confluír otros factores que hicieran posible conjugar la evolución y el crecimiento con la rentabilidad y la estabilidad del mercado.

En general, la degradación de las condiciones del transporte se producía por una “no utilización” óptima de los medios y por la saturación de las infraestructuras. Es decir, el aumento paulatino de los inconvenientes provocados por el transporte se originaban por el aumento del tráfico cuando desembocaba en la saturación de las infraestructuras y medios a ellas asociados.

Los problemas de infraestructura son los más denunciados por los usuarios. Y es precisamente a causa de la inadecuación de las infraestructuras y de los medios existentes en las actividades económicas y sociales, así como del colapso y saturación de los nuevos ejes de comunicación desde el mismo momento de su puesta en servicio, que se planteó la necesidad de establecer nuevos sistemas, optando por nuevos planes y métodos de explotación.

Partiendo del principio de que la elección realizada en el momento de creación de las infraestructuras determinaba las tendencias fundamentales del sector, así como las inversiones financieras y económicas requeridas y el espacio a ocupar, diversos sectores consultados en Europa, llamaron la atención sobre los costes de las infraestructuras, sugiriendo que dichos costes fuesen soportados por los usuarios<sup>524</sup>.

#### **14.1 La política común de transportes, su evolución hacia una política competitiva y sostenible. La política aeroportuaria en la U.E.**

Con arreglo a lo que disponía el artículo 74 del Tratado CEE, los objetivos fundamentales de la política Común de Transportes (PCT), son los propios del Tratado. El actual Tratado de Funcionamiento de la U.E., en su artículo 90, establece que “Los

---

<sup>524</sup> Tiempo después, en el año 2007, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 12 de julio, “Por una Europa en movimiento- movilidad sostenible para nuestro continente” (2006/2227 (INI)), insistía en señalar que la continuada inacción financiera en lo relativo a las infraestructuras implicaba un grave riesgo para el crecimiento de la economía europea, pidiendo a la Comisión que dentro de la revisión del marco financiero plurianual, presentase propuestas para la posible extensión de nuevas formas alternativas e innovadoras la financiación y para la captación de recursos extraordinarios con destino a los transportes y a las líneas de investigación relacionadas con ellos; propuestas que debían incluir la búsqueda de recursos para las inversiones así como el establecimiento de un sistema de tarifas equitativo – basado en el principio de que “el usuario paga” y en la posibilidad de aplicar el principio de que “quién contamina paga” – a condición de que los recursos allegados se reinvirtieran en el sector de los transportes.

objetivos de los Tratados se perseguirán, en la materia regulada por el presente título (transportes) en el marco de una política común de transportes”.

En el contexto de la evolución expuesta en los precedentes, el final del año 1992 se determinó como punto de arranque para el inicio de una nueva etapa en la PCT en el seno de la Comunidad.

Un precedente fundamental fue la Sentencia del Tribunal de Justicia del año 1985<sup>525</sup>, en la que se declaró que el transporte interior de mercancías y pasajeros quedaba abierto a todas las empresas de la Comunidad, sin discriminación por razón de la nacionalidad o lugar de establecimiento.

El punto de inflexión que supuso la citada Sentencia, coincidió con el Libro Blanco de la Comisión<sup>526</sup> sobre realización del mercado interior, que entraba entonces en el último tramo de la carrera hacia 1993. La Comisión pasó entonces a colocar a los transportes entre las prioridades para la realización del mercado interior, reconociendo al mismo tiempo que la eliminación de las restricciones en cuanto a las prestaciones de servicio de transporte era un elemento esencial si se deseaba alcanzar el efecto máximo respecto a la eliminación del resto de las barreras administrativas, técnicas, fiscales, aduaneras o de otra índole.

El siguiente caso lo constituyó la firma del Acta Única Europea<sup>527</sup>, al acelerar el proceso de toma de decisiones al introducir el voto por mayoría cualificada en cuestiones relativas al campo de la navegación y el transporte aéreo, y disponer la fecha de 31 de diciembre de 1992 como el final del período de adaptación al mercado interior, que implicaba un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estaría garantizada de acuerdo con el Tratado.

Desde entonces, la PCT se desarrolló con gran rapidez, pasando a incluir un amplio abanico de medidas. El resultado final de este proceso comenzaba a emerger como una realidad tangible al hacer el mercado más abierto, liberado de burocracia excesiva y de las restricciones cuantitativas pero manteniendo al mismo tiempo las garantías necesarias para asegurar una competencia leal.

---

<sup>525</sup> Sentencia de TJCE de 22 de mayo de 1985, asunto 13/83, Parlamento Europeo contra Consejo de la Comunidad Europea, Rec. 1985, p. 1513; edición española, p.627.

<sup>526</sup> Completing the internal market: white paper from the Commission to the European Council, Milán, 28-29 June 1985, COM(85) 0310 final.

<sup>527</sup> Firmada en Luxemburgo (el 17 de febrero de 1986) y en La Haya (el 28 de febrero de 1986).

La aplicación del Tratado de la Unión Europea celebrado en Maastrich supuso la ratificación de la PCT al tiempo que imprimió un nuevo impulso a su evolución. Las disposiciones relativas a las redes transeuropeas y a la cohesión económica y social, constituyeron una nueva base para que la Comunidad contribuyera al establecimiento y desarrollo, con calidad y eficacia, de las infraestructuras de transporte.

Las importantes tasas de crecimiento del tráfico aéreo que se produjo en el interior de Europa, o que tenía su punto de llegada o destino a ella, bastaron para ejercer una fuerte presión sobre algunos de los componentes de las infraestructuras del transporte aéreo, que tuvo que hacer frente a graves dificultades debido a la congestión del tráfico aéreo, de la que una de las causas fue la saturación del espacio aéreo accesible a la aviación civil.

*Item* más, muchos problemas derivaron del carácter fragmentario de los sistemas de control y de la gestión del tráfico aéreo, circunstancias que coincidieron con la grave falta de capacidad de las pistas y terminales en algunos de los principales aeropuertos. Es decir, los principales obstáculos para conseguir una mejora de la capacidad y eficacia en el transporte venía determinada por la estructura existente en el espacio aéreo comunitario, cuyas características eran fundamentalmente, el establecimiento de rutas o pasillos fijos para el tráfico aéreo civil; que se destinase gran parte del espacio aéreo europeo para uso militar y la diferencia o falta de compatibilidad existente entre los equipos y sistemas de control empleados en los diferentes centros nacionales de control de tráfico aéreo<sup>528</sup>.

Los retrasos en el tráfico aéreo fueron empeorando con el tiempo hasta llegar a un nivel inaceptable. El problema se vio acentuado a causa de las presiones de la competencia existente en el mercado, que indujeron a las líneas aéreas a optar por una mayor frecuencia en sus vuelos con aeronaves de menor capacidad, así como por las redes constituidas por aeropuertos centrales con un sistema radial en torno.

A mayor abundamiento, las compañías aéreas creaban artificialmente congestión con su programación a fin de poder responder a la demanda del mercado, especialmente aquellos operadores que concentraban su tráfico en determinadas zonas de destino y en determinadas fechas y horas. Al respecto, la Comisión, entendiéndolo que en un entorno comercial competitivo los operadores debían disfrutar de flexibilidad para

---

<sup>528</sup> Al respecto, *vid* COM (88) 577 final, de 16 de enero de 1989 (DO C34, de 10/02/89), Problemas de capacidad del sistema de tráfico aéreo, pp. 5/7.

adaptarse a las exigencias del mercado, empero, señaló que al mismo tiempo debían planificar sus actividades con un mínimo de realismo y autocontrol. En definitiva, la Comisión señalaba la necesidad de que los aeropuertos y los usuarios del espacio aéreo tuvieran más en cuenta las limitaciones que imponía el control de tráfico aéreo<sup>529</sup>.

Debemos tener presente que la gestión del tráfico aéreo conlleva dos funciones básicas; una de carácter regulador, en sentido amplio, y otra operativa. Si bien la primera de estas funciones implica el establecimiento de objetivos claros en materia de seguridad<sup>530</sup>, cantidad, calidad y precios de los servicios prestados, así como la asignación del espacio aéreo a los distintos usuarios, la segunda es la prestación efectiva de los servicios, controlando la gestión de las corrientes de tráfico aéreo y la afluencia de aviones de forma eficaz, optimizando el uso de la capacidad del espacio aéreo para evitar su congestión en determinados sectores de control de tráfico aéreo, en determinadas áreas y en determinadas épocas y horarios.

La congestión en el espacio aéreo afecta negativamente a los aeropuertos y a las compañías aéreas, produciendo retrasos e irrogando importantes costos añadidos. En general, en Europa, a nivel de retrasos en las compañías aéreas, se convierten en un problema crónico.

En cuanto a las infraestructuras del transporte aéreo, su ampliación material se veía generalmente obstaculizada por causa de la duración de los períodos de planificación y por el carácter de la repercusión medio ambiental de los movimientos de las aeronaves<sup>531</sup>, aspecto, este último, que cada vez ha ido produciendo mayor susceptibilidad y problemática en los municipios afectados y oposición por parte de la comunidad que vive alrededor de los aeropuertos.

Las soluciones que a corto plazo hubieran podido consistir en la optimización del empleo de las capacidades existentes, se vieron retrasadas por la carencia de un grado de intermodalidad coherente, tanto en los aspectos técnicos como económicos y, en particular, entre los medios de transporte por ferrocarril y el aéreo.

---

<sup>529</sup> COM (95) 318 final, de 5 de julio de 1995, sobre Congestión y tráfico aéreo, (ISBN 92-77-91511-0; núm. Catálogo CB-CO-95-365-ES-C).

<sup>530</sup> El control del tráfico aéreo es, por encima de todo, un servicio de seguridad prestado fundamentalmente por administraciones o autoridades públicas como servicio público obligatorio. *Vid* COM(96) 57 final, de 6 de marzo de 1996, sobre Gestión del tráfico aéreo – Liberalización del espacio europeo, p. 17. (ISBN 92-78-01343-9 ; nº de catálogo CB-CO-96-104-ES-C).

<sup>531</sup> Afirma MEDRANO, que a la hora de planificar y gestionar aeropuertos, además de tenerse en cuenta la capacidad del aeropuerto, se ha de considerar también la capacidad medioambiental de dicho aeropuerto. MEDRANO C., *Los aeropuertos...*, *op. cit.* p.123.

En el marco global del transporte, es un período en el que se genera una demanda que requería el desarrollo de nuevos sistemas de transporte de pasajeros y mercancías.

Las empresas de servicios de transportes estaban animadas a poner a punto sistemas de distribución puerta a puerta, lo que obligaba a encontrar un nuevo equilibrio entre los distintos modos, y el desarrollo de todas las formas de transporte intermodal económicamente justificables imponía la existencia de nuevas terminales intermodales para pasajeros y mercancías.

La Comisión entendía<sup>532</sup> que existían capacidades no utilizadas, reales y potenciales, y que a través de medidas políticas y con las tecnologías más avanzadas, se podía promover y potenciar el uso combinado de los distintos modos. De una parte, era posible promover los transportes intermodales potenciando la existencia de sistemas logísticos y de terminales para el sector privado dentro de los Estados miembros<sup>533</sup>. Las inversiones serían necesarias para contribuir a financiar el lanzamiento de este tipo de transportes. Por otra parte, resultaba necesario conseguir un cambio en la actitud de los pasajeros y de los transportistas de personas y mercancías a fin de que tomaran conciencia de las ventajas de la cadena de modos de transporte, a través de una estrategia activa de información. Del mismo modo, se hizo necesario examinar la posibilidad de suprimir las normas restrictivas y las medidas de protección tarifaria que padecían algunos transportes de mercancías combinados.

El conjunto de circunstancias y medidas apuntadas se hallaban en el contexto del transporte intermodal comunitario y por ende, en la PCT, es decir, estaban insertas en el marco de las actuaciones de interés comunitario siendo, por consiguiente, susceptibles de subvención y regulación por la U.E.

Nos parece evidente que este sistema de ámbito comunitario, desde su planteamiento, era transpolable a otros terceros países y, por supuesto, incluso ser

---

<sup>532</sup> COM (92) 0494 final, de 2 de diciembre, p. 57.

<sup>533</sup> En la PCT europea, dentro del programa de acción para el período 1995-2000, además de las iniciativas para mejorar la calidad mediante el desarrollo de sistemas de transporte integrados y competitivos a partir de tecnologías avanzadas que contribuyesen a los objetivos medioambientales y de seguridad, y de las dirigidas a mejorar el funcionamiento del mercado único fomentando la eficacia, la elección y prestación de servicios de transporte, al tiempo que se respetaban y protegían las normas sociales, se perseguía el objetivo de ampliar la dimensión externa, mejorando los enlaces de transporte con terceros países además de fomentar el acceso de los operadores de la U.E. a otros mercados de transporte. COM (95) 302 final, de 12 de julio, p. 4. (ISBN 92-77-92149-8; núm. De catálogo CB-CO-95-398-ES-C).



desarrollado interiormente por los países miembros de la U.E., ya que en definitiva lo que se planteó era el marco en el que debían desenvolverse los transportes y operadores del sector no solamente dentro de la Comunidad, sino en el contexto internacional<sup>534</sup>.

Para los Estados, cada vez ha supuesto una mayor carga el costo, no ya sólo de adecuación y mantenimiento de las infraestructuras existentes, sino el establecimiento de otras nuevas. Tras la importante inversión que supone su construcción, se plantea la cuestión no menos significativa de su gestión y modo de explotación<sup>535</sup>.

Pero los anteriores no son los únicos costes que afectan a la economía dimanantes del transporte; entre otros, de carácter externo, deberán considerarse los relacionados con el medio ambiente, el ruido, la congestión y la salud, cuya trascendencia se hace patente al servir de base para el cálculo de los costes de infraestructura.

Determinados costes son soportados por otras personas o por la sociedad en su conjunto, lo cual permite establecer una diferenciación entre los costes clasificados como internos o privados, que son aquellos soportados por la persona que efectúa la actividad de transporte, y los externos, que son los soportados por otros; la suma de ambos tipos se denomina “costes sociales”. En general, se habla de externalidades cuando el bien estar de una persona se ve afectado por las actividades de otras personas que no tienen en cuenta las repercusiones al tomar sus decisiones<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> Como afirma CARTOU, “*Es conveniente tener presente que la política de transportes no se ha limitado a problemas intracomunitarios, sino que se extiende a las relaciones exteriores*”. CARTOU, L., *Communautés européennes*, huitième édition, Précis Dalloz, París, 1986, p. 527.

<sup>535</sup> En el año 1994, se adoptaron en la U.E. unas Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en el sector de la aviación que regulaban las condiciones de su concesión a las compañías aéreas, limitando las ayudas directas a la explotación, a los supuestos de existencia de servicio público, o cuando aquellas estuviesen justificadas por razones de carácter social; en cuanto a las infraestructuras aeroportuarias, las Directrices citadas señalaban que las inversiones públicas en la construcción o ampliación de proyectos de infraestructuras, como es el caso de los aeropuertos, constituía una medida general de política económica que escapaba al control de la Comisión. Las decisiones relativas al desarrollo de infraestructuras quedaban fuera del ámbito de aplicación de dichas Directrices en la medida en que aquellas se destinaban a atender necesidades de planificación o a la aplicación de políticas nacionales de transporte y medio ambiente; principio únicamente válido para la construcción de infraestructuras por los Estados miembros, sin perjuicio de la evaluación de posibles elementos de ayuda que se derivasen del trato preferencial otorgado a determinadas compañías por el usufructo de infraestructuras. Las Directrices de 1994 fueron complementadas por las adoptadas el 4 de abril de 2005, y ambas fueron substituidas por las Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas de 4 de abril de 2014 (2014/C 99/03, DO C99/03). Al respecto *vid supra* Cap. III, puntos 11.4 y 11.4.1.

<sup>536</sup> *Las externalidades del transporte hacen referencia a las situaciones en las que el usuario del transporte no soporta la totalidad de los costes Incluidos los costes medioambientales y los vinculados a la saturación y a los accidentes) de su actividad de transporte o no obtiene la totalidad de beneficios que se derivan del mismo. La importancia crucial de las externalidades del transporte se debe al hecho de que, en una economía abierta de mercado, las decisiones (económicas) dependen en gran parte de los*

Ya en el Libro Blanco<sup>537</sup>, sobre el “Desarrollo futuro de la política común de transportes”, se destacaba la importancia de velar porque los precios reflejasen los costes subyacentes. Para garantizar el desarrollo de un sistema de transporte sostenible, se debía hacer frente a la cuestión fundamental de tener en cuenta el verdadero coste del transporte y la necesidad de internalizar los costes externos<sup>538</sup>.

Pero además de ser sostenible, el transporte debía conseguir y mantener el mayor equilibrio entre los diferentes modos. *Item más*, el marco del mercado interior necesitaba hacer posible la integración entre los modos para poder optimizar el funcionamiento de la red de transporte.

Pero no es posible llegar a un equilibrio modal óptimo si se dan diferencias importantes en la forma de imputar los costes externos de infraestructura y de los diferentes modos de transportes; por otra parte, las diferencias en los sistemas de imputación en los distintos Estados miembros pueden falsear la competencia incluso en un mismo modo de transporte, dando ventaja a ciertas industrias nacionales sobre las demás. Prevención realizada por la Comisión<sup>539</sup> en su momento, ante la introducción de los nuevos sistemas de tarificación en determinados Estados miembros.

Con la finalidad de que el mercado único de transportes distribuya los recursos de un modo eficaz, deben tomarse las medidas adicionales necesarias en cada momento para lograr una mayor convergencia en los regímenes de imputación de costes aplicables a los distintos modos de transporte y para reducir las divergencias que resulten inaceptables entre ellos, favoreciendo las operaciones entre los mismos, que contribuyan a reducir las presiones en las partes más congestionadas de la red de transporte.

En ese contexto, podemos colegir que, para su mayor efectividad, el sistema intermodal debe partir de la base de ajustar las tarifas de los distintos modos de

---

*precios del mercado. No obstante, cuando los precios del mercado no reflejan las escaseces existentes (capacidad de absorción del medio ambiente, infraestructuras, etc.), las decisiones individuales dejan de garantizar ventajas máximas para la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, para que un sistema de transporte sea al mismo tiempo eficiente y sostenible, debe dotarse de una tarificación que se base en la totalidad de los costes sociales.* Libro Verde de la Comisión, *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte*, Bruselas, 20/12/1995, COM (95) 691 final.

<sup>537</sup> COM (92) 494 final, 2 diciembre 1992.

<sup>538</sup> La internalización de los costes externos tiene como finalidad transmitir una señal correcta sobre los precios para que los usuarios soporten los costes que generan y, de este modo, tengan un estímulo para modificar su comportamiento a fin de reducirlos. COM (2008) 435 final de 8 de julio de 2008, (Eur-Lex 52008DC0435-ES).

<sup>539</sup> COM (95) 302 final, de 12 de julio, p. 8.

transporte de forma que se igualaran lógicamente, en el sentido de complementariedad. No se trata de una igualdad real, sino ideal, en el sentido de que permita y facilite la utilización conjunta y simultánea de los diferentes modos, sin que se genere, *a priori*, una tendencia conducente a la utilización del modo que ofrezca un precio apreciablemente más bajo.

Es una realidad permanente en el decurso del tiempo que en los mercados de transporte en que compiten los diversos modos, hay una serie de factores que juegan un papel significativo en el proceso de selección de estos, como son las flexibilidad, la velocidad, la fiabilidad, la frecuencia y el precio, que cabe considerar como los más importantes.

Objetivamente consideradas, las características de la explotación intermodal deben consistir básicamente en la adecuación normativa a la igualdad de acceso de las diferentes empresas a los canales de conexión intermodal, potenciación de la mejora en la seguridad del transporte, mejora de la productividad a través de la correcta coordinación de medios, mejora en la calidad del servicio mediante una oferta amplia de redes de comunicación y facilitación de la accesibilidad a las diferentes zonas.

En la U.E., el cobro por el uso de las infraestructuras se ha convertido en un hecho común. El objetivo de estos sistemas de cobro es financiar la infraestructura, pero cuando no sea posible aumentar la capacidad de la misma, el cobro puede ayudar a optimizar el tráfico. Las tasas pueden modularse para tener en cuenta el impacto medioambiental o los riesgos de congestión, particularmente en zonas medioambientalmente sensibles y en zonas urbanas<sup>540</sup>.

El 24 de enero de 2007, la Comisión, en su Comunicación<sup>541</sup> al Consejo, al Parlamento europeo, al comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, tras exponer el gran éxito del tráfico aéreo de la liberalización del transporte europeo, al haberse triplicado éste entre los años 1980 y 2000, y que entre los años 1992 y 2005, el

---

<sup>540</sup> Al respecto, la Comisión, en el año 2006 señaló la necesidad de realizar una reflexión profunda que incluyera también el transporte ferroviario, aéreo, por barco y urbano, ya que el cobro afectaba a los flujos de tráfico entre diferentes modos de transporte y en todo el mercado interior, proponiendo la acción de realizar un proceso de estudio y consulta sobre la tarificación inteligente de las infraestructuras y aplicar una metodología al respecto, basada en la directiva sobre el cobro por el uso de carreteras. COM (2006) 314 final, de 22 de junio, *Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente, Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001*. (Eur-Lex, 52006DC0314).

<sup>541</sup> COM (2006) 0819 final *Plan de acción para mejorar la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa*, SEC (2006) 1686; SEC(2006) 1687, (Eur lex, 52006DC0819).

número de rutas intracomunitarias se incrementó en un 150%<sup>542</sup>, y reseñar las medidas para apoyar este crecimiento, que concreta en la creación de la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)<sup>543</sup>, con el objetivo de racionalizar las actividades europeas en el ámbito de la navegabilidad; el paquete legislativo sobre el cielo único europeo adoptado en 2004<sup>544</sup>, a fin de proceder a una profunda reforma del sector de la gestión del tráfico aéreo, con el objeto de aumentar la seguridad y eficiencia del espacio aéreo europeo, la Comisión concluye en que a ese ritmo de crecimiento, Europa, en un horizonte fijado en el año 2025, se verá abocada a una penuria de infraestructuras, en la que más de 60 aeropuertos sufrirán problemas de congestión, y los 20 mayores de entre ellos estarán saturados entre 8 y 10 horas diarias, circunstancia que como luego se dirá supondría una amenaza para la eficiencia de toda la cadena del transporte aéreo, con la consiguiente repercusión en el medioambiente y en la seguridad. Lo anterior incide, como ya se ha comentado, en la necesidad de internalizar los costes externos a los efectos, entre otros de reducir la contribución del transporte al efecto invernadero<sup>545</sup>.

Como ya explicó la Comisión en su Comunicación de 22 de junio de 2006<sup>546</sup>, la finalidad de la política de transportes sostenible en la U.E. es crear sistemas de transporte que satisfaga las necesidades de nuestra sociedad desde el punto de vista económico, social y medioambiental; postulados ya contenidos en el Libro Blanco del Transporte de 1992<sup>547</sup>, que siguen siendo válidos y que deben ayudar a proporcionar a los europeos unos sistemas de transporte eficientes y eficaces que reúnan básicamente las siguientes características: Un elevado nivel de movilidad para las personas y empresas que disponga de soluciones de transporte asequibles y de calidad que

---

<sup>542</sup> Datos obtenidos de la propia COM.

<sup>543</sup> Reglamento (CE) 216/2008 de 20 de febrero (DO L 79 de 19/03/2008, P. 1/49), *sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, y se deroga la Directiva 91/670 del Consejo, el Reglamento (CE) n° 1592/2002 y la Directiva 2004/36/CE*.

<sup>544</sup> El paquete de medidas del cielo único europeo (SES) consistió en : Reglamento (CE) 549/2004, del Parlamento europeo y del Consejo, *por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo* (DO L 96 de 31/3/2004, p. 1); Reglamento (CE) 550/2004, *relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo* (DO L 96 de 31/3/2004, p. 10); Reglamento (CE) 551/2004, *relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo* (DO L 96 de 31/3/2004, p. 20) y Reglamento (CE) 552/2004, *relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo* (DO L 96 de 31/3/2004, p.26).

<sup>545</sup> COM (2006) 0819 final, de 22 de enero 2007.

<sup>546</sup> COM (2006) 314 final, de 22 de junio, *Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente, Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001*. (Eur-Lex, 52006DC0314).

<sup>547</sup> COM (1992) 494 final de 2 de diciembre.

contribuyan decisivamente a la libre circulación de personas, mercancías y servicios, garantizando la capacidad competitiva de la industria europea.

Protección del medio ambiente y fomento de normas laborales mínimas para el sector y de normas de protección del pasajero y del ciudadano. Así, en cuanto al ámbito social, la política comunitaria fomenta la mejora de la calidad del empleo y unas mejores cualificaciones para los trabajadores del sector del transporte aéreo.

En el marco de sus políticas prioritarias, la Comisión, en el Documento “la revisión intermedia del Libro Blanco del transporte (2001), ya citado, estipuló la necesidad de adoptar medidas para reducir los efectos negativos del rápido crecimiento del tráfico sobre el medioambiente<sup>548</sup>. Con ese objetivo y el de optimizar la utilización de las infraestructuras, fomentando el aprovechamiento de los progresos tecnológicos, mejorando su seguridad, eficiencia y, en su caso, el marco de la planificación, elevó el Documento de “Plan de acción para mejorar la capacidad, eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa” de 24 de enero de 2007.

Disponer de un buen nivel de movilidad implica la existencia de una amplia conectividad, que ha venido a entenderse como la base de la competitividad económica, de la cohesión social y regional y del desarrollo cultural.

Inciendo nuevamente sobre el medio ambiente, no podemos dejar de pensar en la problemática permanente de tener que ir adoptando medidas para reducir los efectos negativos dimanantes del tráfico aéreo, dado su continuo crecimiento; el principio de “quien contamina paga” puede suponer una medida disuasoria en determinados supuestos, pero no parece ser una solución definitiva. La aplicación de las medidas medio ambientales implican un coste; en la U.E. se calcula que el coste medio ambiental supone el 1,1% del PIB<sup>549</sup>.

Lo cierto es que la contaminación atmosférica sigue teniendo graves repercusiones. Tras su Comunicación sobre “*El programa Aire puro para Europa*”<sup>550</sup>, la Comisión examinó si la legislación vigente era suficiente para conseguir los objetivos fijados para 2020, llegando a la conclusión de que las emisiones futuras y su

---

<sup>548</sup> Las presiones ejercidas sobre el medio ambiente crecen constantemente y, lógicamente en el futuro persistirán o agravarán los problemas sanitarios en el ámbito de la contaminación atmosférica, lo que exige fomentar un alto grado de protección y mejora de la calidad medioambiental, *vid* COM (2005) 446 de Estrategia sobre la contaminación atmosférica, de 21/9/2005, Eur-Lex, 52005DC0446.

<sup>549</sup> Dato obtenido de la COM (2006) 0314, de 26/06/06.

<sup>550</sup> COM (2001) 245 final, de 4/05/2001.

repercusión en la salud y en el medio ambiente, incluso con una aplicación eficaz de la legislación, seguirían produciendo importantes repercusiones negativas.

En una primera valoración, se puede interpretar que no se busca la solución dentro del ámbito jurídico. Con todo, en su Documento de 21 de septiembre de 2005<sup>551</sup>, la Comisión explica que parte de la estrategia que plantea consistirá en la revisión de la legislación en materia de calidad del aire ambiente, en dos sentidos: a) Simplificación de las disposiciones existentes y fundición de cinco instrumentos legales en una única Directiva<sup>552</sup>; b) introducción de nuevas normas de calidad del aire en lo que respecta a las partículas finas (PM<sub>2,5</sub>) en la atmósfera.

Propone así mismo la revisión de la Directiva<sup>552</sup> sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos para asegurar una reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre, compuestos orgánicos volátiles, amoníaco y partículas primarias coherentes con los objetivos intermedios propuestos para 2020.

En la línea de lo apuntado anteriormente, finaliza el repetido documento de 21 de septiembre de 2005, afirmando la Comisión que la contaminación atmosférica sigue mermando la salud y la calidad de vida de los ciudadanos de la U.E. y dañando el entorno natural. La magnitud de esos efectos es demasiado grande para no abordar el problema; “limitarse a aplicar la legislación vigente constituye una opción poco sensata”. La estrategia planteada en este documento fija una perspectiva a largo plazo para la mejora de la calidad del aire en Europa.

Por otra parte, la congestión o saturación del espacio aéreo comportan también más costes en causa a la mayor duración del viaje, la producción de retrasos, etc. Tras Liberalizar el transporte aéreo mediante la creación del mercado interior y abordar el problema de la saturación del espacio aéreo, la comisión se está centrando en los aeropuertos, ante el hecho, que no por antiguo deja de ser importante, de la insuficiente capacidad de éstos ante la demanda, lo que podría convertir el problema en el principal factor limitante del transporte aéreo, amenazando la eficiencia de toda la cadena y a la competitividad de la economía europea.

---

<sup>551</sup> COM(2005) 446 final de 21/09/05. p. 9

<sup>552</sup> Vid Directiva 2004/107 de 15 diciembre 2004 ( DO L 23 de 26/01/05, p. 3).

<sup>552</sup> Directiva 2001/81 (DO L 309, de 27/11/2001, p. 22).

En cuanto a la política social de la Unión, tal y como hemos apuntado anteriormente, los aeropuertos tienen una significativa importancia a escala local y mundial; su impacto, en ese ámbito, crea directamente, por término medio 925 puestos de trabajo por millón de unidades de cargas de trabajo<sup>553</sup>. La proximidad a un gran aeropuerto constituye para el 31% de las empresas un factor clave a la hora de elegir la ubicación de sus instalaciones; para los servicios bancarios y de seguros, el transporte aéreo representa el 50% de la demanda total del transporte<sup>554</sup>.

Volviendo al tema de la capacidad aeroportuaria, esta depende de la infraestructura de pistas y de las instalaciones en tierra; en cuanto a las primeras, se corresponde aquélla con el número de aterrizajes y despegues de aeronaves, teniendo en cuenta las limitaciones que impone la seguridad. En cuanto a las instalaciones, la capacidad se corresponde con la disposición física de las terminales, número de plazas de estacionamiento en el stand, puertas de embarque, etc...En este aspecto, resulta de gran importancia la eficacia en su gestión, en una clara referencia a los servicios de asistencia en tierra o “handling”.

En fecha 22 de enero de 2007<sup>555</sup>, la Comisión incide en darnos una visión pesimista al vaticinar que para el año 2025, debido a la previsión de crecimiento de tráfico, Europa se enfrentará a una diferencia cada vez mayor entre capacidad y demanda en lo que se conoce como saturación de la capacidad (*capacity crunch*), situación que de concretarse repercutirá en las compañías aéreas, que no podrán respetar sus horarios; en los aeropuertos, minando su eficiencia en el sector, afectación que será más sensible en los grandes aeropuertos (*hubs*), que distribuyen el tráfico; por otra parte, se generarán costes medioambientales y de seguridad en razón a la consiguiente densidad y complejidad de las operaciones.

En la COM (2011) 823, final<sup>556</sup>, la Comisión describe los progresos alcanzados en la ejecución del “Plan de Acción”, (COM (2006) 819, ya citada); señalando al mismo tiempo los dos retos clave para los aeropuertos europeos, que cifra

---

<sup>553</sup> La unidad de carga de trabajo equivale a un pasajero, o 0,1 toneladas de carga.

<sup>554</sup> Estudio conjunto de la CEAC y Eurocontrol, *sobre capacidad aeroportuaria* “Challenges to Growth, 14 diciembre 2004, Web Eurocontrol [http://www.eurocontrol.int/eatm/gallery/content/public/library/ctg04\\_report.pdf](http://www.eurocontrol.int/eatm/gallery/content/public/library/ctg04_report.pdf).

<sup>555</sup> COM (2006) 0819 final, de 24/01/07, relativa al *Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa*

<sup>556</sup> COM (2011)823 final de 1 de Diciembre de 2011, sobre Política aeroportuaria de la Unión Europea – resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible.

en la capacidad y la calidad, exponiendo el contexto de las tres propuestas que forman con la Comunicación un conjunto coherente de medidas: una propuesta dirigida a mejorar la utilización de las capacidades existentes, que pasa por la revisión del sistema de asignación de franjas horarias; una propuesta relativa a los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos y una propuesta sobre las restricciones de operación relativas al ruido.

Si bien es cierto que desde 2008 se ha producido una disminución en el tráfico aéreo mundial que ha reducido la diferencia entre la demanda y la capacidad prevista, y que el aeropuerto de Frankfurt dispone de una nueva pista, en el año 2025, la demanda seguirá superando la capacidad durante todo el día, en aeropuertos importantes como Heathrow y Gatwick en Londres, Orly en París, Linate en Milán, y Düsseldorf; por ello se plantea el objetivo de aumentar la capacidad hasta superar los 120 movimientos por hora, a fin de evitar que ese efecto negativo alcance a otros aeropuertos, como el de Charles de Gaulle, y como un efecto dominó, se extienda a Ámsterdam, Madrid, Munich, Roma y Viena, aeropuertos considerados los más críticos de la red aérea, al constituir nodos esenciales para la red de gestión de tráfico aéreo y en ese sentido, dada su función, los problemas en dichos aeropuertos, producen un efecto negativo en cadena, principalmente en retrasos, respecto de todos los aeropuertos de enlace que dependen de las conexiones hacia esos “hubs” saturados<sup>557</sup>.

Esta situación, en el ámbito mundial se produce en un contexto de competencia dado el cambio en el mercado mundial de la aviación, que se ha visto impulsado por la zona Asia Pacífico, Oriente Medio y Latinoamérica, con la previsión de que la zona de Asia supere las regiones de Norteamérica y Europa. De hecho, el año 2010 reflejó esa tendencia; Pekín se convirtió en el segundo aeropuerto con más movimiento por el volumen de pasajeros, por detrás de Atlanta, hasta el punto de que en la lista de los aeropuertos con crecimiento más rápido en 2010 se ratifica la indicada tendencia, incluyendo un solo aeropuerto de la U.E., entre los veinticinco primeros.

Esto hace necesario que para mejorar su competitividad se deba aprovechar al máximo la capacidad aeroportuaria en Europa a fin de aumentarla y satisfacer la demanda. En ese sentido, la Comisión señala que los Estados miembros son los responsables de la infraestructura aeroportuaria, debiendo estar al frente del reto de la capacidad; indicando, al mismo tiempo, que la U.E. puede contribuir a la modernización

---

<sup>557</sup> Datos extraídos de la COM (2011)823 final, p. 4



de la red aeroportuaria europea, destacando los problemas comunes, actualizando las normas aeroportuarias existentes y planteando la posibilidad de fomentar las inversiones mediante instrumentos financieros que garanticen la cohesión dentro de la U.E. y que permitan impulsar el crecimiento.

A nuestro entender, se demoró, quizás excesivamente en el tiempo, por la U.E., una cuestión que era evidente tenía que llegar; nos referimos a la cuestión de establecer y estudiar la importante interrelación entre el espacio aéreo y los aeropuertos. En su COM (2011) 823 final, de 1 de diciembre de 2011, deja sentado que los aeropuertos y la gestión del tránsito aéreo, constituyen la infraestructura de la aviación civil, siendo uno de los pilares de dicha estructura. De hecho, sentencia que si existen carencias de capacidad en tierra, se verá perjudicado el proyecto de cielo único; viniendo a concluir en que “ es inútil aumentar la capacidad en el aire si la capacidad de los aeropuertos no concuerda con la capacidad de gestión del tráfico aéreo (ATM).

El Reglamento 549(CE) 2004<sup>558</sup>, ya requería que se estableciesen unas disposiciones para la aplicación de un sistema de evaluación del rendimiento de los servicios de navegación aérea y de las funciones de red, que debía contribuir al desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo mejorando la eficacia global de los servicios de navegación aérea en el ámbito de rendimientos clave, que como hemos apuntado, hacen referencia a la seguridad, el medioambiente, la capacidad y la rentabilidad, que incardinados en el marco de rendimientos del Plan Maestro ATM, y en consonancia con él, deben respetar los objetivos de seguridad prioritarios.

A través del Reglamento (CE) 219/07, de 27 de febrero<sup>559</sup>, relativo a la constitución de una empresa común para la realización del sistema europeo de nueva generación para la gestión del tránsito aéreo (SESAR), se pidió el desarrollo y aplicación de un Plan Maestro ATM. Este Plan exigía medidas reglamentarias que apoyasen el desarrollo, introducción y financiación de los nuevos conceptos y tecnologías, a fin de obtener un sistema en el que sus componentes estuviesen integrados y fuesen interoperables, garantizando unas actividades de transporte aéreo de alto rendimiento. El calendario de ejecución del Cielo Único debía tener en

---

<sup>558</sup> Reglamento CE 549/2004 de 10 de marzo de 2004, por el que se fija el marco para la creación del cielo único europeo (DO L96, p. 1/9, de 31/3/04). Modificado por Reglamento (CE) 1070/2009, de 21 de octubre (DO L300 de 14/11/09, p. 34/50).

<sup>559</sup> Reglamento (CE) 219/07, (DO L 64 de 2/03/07, p. 1).

consideración el marco temporal previsto para las fases de desarrollo del proyecto SESAR, como una parte del proyecto SESAR, coordinando ambos procesos

El proyecto SESAR (single European Sky ATM Research), es pues, un proyecto conjunto de la comunidad de transporte aéreo europea, cuyo objetivo es la implantación – para 2020- de una red ATM europea de altas prestaciones.

Los objetivos básicos del programa a SESSAR son: a) Triplicar la demanda con relación a la situación actual; b) aumentar por un factor de 10 el nivel de seguridad; c) reducir en un 10% el impacto medioambiental por vuelo y disminuir a la mitad los costes de gestión del tránsito aéreo.

Este proyecto nació de la necesidad de crear una visión integrada y común sobre la evolución del sistema de gestión del tránsito aéreo, con el objeto de acomodar, a través de la implantación de nuevos procedimientos y tecnologías, el incremento de demanda previsto para los próximos años.

La actividad de SESAR, está previsto que se desarrolle en tres fases, hasta el año 2020.

Una primera fase de definición (2006-2008), cuyo objetivo principal fue elaborar un Plan Maestro Europeo de Gestión del Tráfico Aéreo<sup>560</sup> y que fue ejecutada por un consorcio contratado por Eurocontrol, en el que estaban representadas las empresas y organizaciones de mayor relevancia en el sector del transporte aéreo; aerolíneas (Lufthansa, Iberia, Air France, Etc.), fabricantes (Airbus, Thales, Indra..),

---

<sup>560</sup> El Plan Maestro ATM, define el programa de trabajo para la consecución de los objetivos de la SES y las diferentes estrategias de implantación del sistema de Cielo Único, que permiten llegar a una igualdad de condiciones en todas las regiones, teniendo en cuenta los niveles actuales de los equipos y las inversiones y Previstas.

Así mismo, el Plan no solo permite identificar el programa de trabajo detallado que debe realizarse a fin de desarrollar los objetivos, sino también definir de manera coherente la utilización de los “paquetes tecnológicos y funcionales”, pasos intermedios que deben adaptarse a fin de lograr los objetivos a largo plazo. Este programa de trabajo especifica la I+D, así como la organización, o las medidas reglamentarias necesarias para adaptarse a los objetivos, como pueden ser, la certificación de los servicios de tierra y la identificación de “elementos comunes”.

El Plan contiene un detallado análisis coste-beneficio que permite a los actores identificar las distintas necesidades de financiación para las diferentes etapas, y determinar el rendimiento de la inversión para los diferentes proyectos individuales.

El Plan Maestro ATM, proporciona un calendario preciso y un programa de trabajo para la aplicación de nuevas tecnologías, funciones u organizaciones que necesitan todas las regiones de Europa. En definitiva, es el Plan para la modernización de la ATM europea.

aeropuertos (Enaire, BAA, Frapol, Schipol) y proveedores de servicios de navegación aérea (Enaire, DFS<sup>561</sup>, NATS, ENAV, DSNA<sup>562</sup>...).

Una segunda fase de desarrollo (2009-2016), en la que se están ejecutando las tareas de investigación, desarrollo y validación recogidas en el Plan Maestro ATM. Todas las actividades de esta etapa se coordinan y financian a través de la Empresa común SESAR (SJU)<sup>563</sup>, responsable final del mantenimiento del Plan Maestro ATM y del desarrollo del futuro sistema ATM europeo.

Una tercera fase de despliegue (2014-2020), que estará constituida por la producción, el abastecimiento y la implantación a gran escala de la nueva infraestructura de gestión del tránsito aéreo. El proyecto de ejecución del Programa Provisional de despliegue de los proveedores de servicio de navegación aérea representa la aproximación coordinada al despliegue de las actividades incluidas en el IDP (Interim Deployment Programme). La acción tiene como objetivo producir actividades de despliegue coordinado con la participación de los principales proveedores de servicio en Europa, dirigidas a la mejora de los beneficios de rendimiento de la red y de los usuarios finales.

Respecto de la implantación global del IDP, el proyecto tiene por objeto fomentar la ejecución de cinco de las siete áreas de actividad incluidas en el IDP, a saber: a) área de actividad 2, de mejoras en la gestión del espacio aéreo; b) área de actividad 3, CDM<sup>564</sup> en aeropuertos; c) área de actividad 4, de asistencia automatizada a los controladores para una coordinación, transferencia y diálogo sin discontinuidades y d) área de actividad 6, aproximaciones RNP<sup>565</sup>.

El A-CDM (Airport collaborative Decisión Making), es una nueva filosofía de trabajo de toma de decisiones conjuntas mediante la puesta en común de información,

---

<sup>561</sup> Deutsche Flugsicherung GmbH.

<sup>562</sup> Direction des Services de la navigation Aérienne. Servicio de la Dirección General de Aviación civil, dependiente del Ministerio de la Ecología del desarrollo sostenible y de la energía francés. La DSNA es el prestador de los servicios de navegación aérea (ANSP).

<sup>563</sup> La SJU, se creó por el Reglamento (CE) 219/2007, de 27 de febrero (DO L64 de 2/03/07, p. 1/11), iniciando su andadura el 3 de junio de 2009. En ella, están representados los principales actores del ATM, miembros de la industria fabricante del sector y el consorcio de aeropuertos SEAC, (BAA, FRAPORT, Munich, Schipol, Zúrich y ADP). Enaire participa en su doble condición de proveedor de servicios de navegación aérea y de gestor aeroportuario, liderando el área de operaciones aeroportuarias y participando en 95 proyectos de los alrededores de 300 que conforman el programa.

<sup>564</sup> Collaborative Decisión Making, auspiciado por Eurocontrol y englobado dentro del programa Cielo Único Europeo.

<sup>565</sup> Required Navigation Performance; *vid* Doc. 9905 AN/471, OACI, *Manual de diseño de procedimientos de performance de navegación requerida con autorización obligatoria (RNP AR)*, OACI, Primera Edición, 2009

suministro puntual y fiable de datos relevantes que tienen los diferentes implicados en la operativa de cada vuelo, Así, Eurocontrol, las compañías aéreas, los agentes de handling, los proveedores de navegación aérea y los aeropuertos comparten información, prácticamente a tiempo real, creando un espacio de conocimiento común que repercutirá en la toma de decisiones y que será más ágil, basada en datos actualizados.

Con la aplicación de este procedimiento de datos, se ven beneficiadas todas las partes implicadas del aeropuerto, así como los pasajeros y el medioambiente, al hacer posible la mejora de la eficiencia operacional, la puntualidad AFTM, la capacidad de prever la demanda real de tráfico y hacer un mejor uso de los recursos disponibles, con lo que se conseguirá reducir los tiempos de espera, aumentando la puntualidad de los vuelos y la calidad del servicio prestado al pasajero, además de atenuar el impacto ambiental.

El precitado procedimiento, permite a las compañías aéreas y a los agentes de handling disponer de datos con mayor antelación y poder llevar a cabo una mejor planificación de los trabajos, mejorando el conocimiento de la situación de las aeronaves en tierra, entre otros. Reduciéndose el coste de los movimientos en tierra, derivado de un menor gasto de combustible, al reducirse los tiempos de rodaje y espera en cabecera; lo que favorece al medioambiente y atenúa el impacto ambiental.

Igual de importante es el beneficio para los pasajeros, al disminuir las demoras, lo que a su vez produce que se reduzcan las pérdidas de conexiones, disponiendo aquellos de mejor información y servicio en los períodos en los que se pudieran producir incidencias.

En Europa, el procedimiento está implantado en los aeropuertos de Munich, París/Charles de Gaulle, Bruselas y Frankfurt; en España, de acuerdo al compromiso contraído por Aena, la implantación se ha producido en Madrid/Barajas, Palma de Mallorca y Barcelona/El Prat.

## 14.2 La gestión del tránsito aéreo en la U.E. El sistema de evaluación del rendimiento de los servicios de navegación aérea. Su incidencia en el transporte aéreo.

El segundo paquete de medidas del Cielo Único Europeo fijó como uno de sus objetivos, mejorar el rendimiento global de los servicios de navegación aérea. En esa línea el Reglamento (CE) 1070/2009, de 21 de octubre<sup>566</sup>, modificó los Reglamentos (CE), ya reseñados, números 549/04, (Reglamento Marco), 550/04, (Reglamento de prestación de servicios)), Reglamento 551/04,(Reglamento del Espacio Aéreo), y 552/04, (sobre interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo), todos de fecha de 20 de marzo de 2004, con el fin de mejorar el rendimiento y sostenibilidad del sistema europeo de aviación, introduciendo en el Reglamento 549/04, como artículo 11, el establecimiento de un sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y funciones de red.

Por Reglamento (UE) 691/2010, de 29 de julio de 2010<sup>567</sup>, a través de sus 26 artículos en cinco capítulos, más cuatro anexos, sienta las bases para avanzar en los objetivos de la unificación del espacio aéreo europeo, definiendo además, los cuatro ámbitos de rendimiento clave de los servicios de navegación aérea citados supra; a saber, seguridad operacional (safety), capacidad, medioambiente y rentabilidad (cost-efficiency).

El anterior Reglamento (UE) 691/2010, fue modificado por el Reglamento (UE) 677/2011 de 7 de julio<sup>568</sup>, por el que se establecen disposiciones de aplicación de las funciones de la red de gestión del tránsito aéreo (ATM).

El objetivo de las funciones de red debe ser apoyar iniciativas a nivel nacional y a nivel de bloques funcionales de espacio aéreo; *item más*, las funciones de red deben ser un servicio de “interés general” para la red europea de tránsito aéreo y contribuir al desarrollo sostenible del sistema de transporte aéreo, garantizando el nivel requerido de rendimiento, compatibilidad y coordinación de actividades incluidas dirigidas a

---

<sup>566</sup> DO L 300, de 14/11/09, p. 34/50.

<sup>567</sup> Reglamento (UE) 691/2010, de 29 de julio, por el que “se adopta un sistema de evaluación al rendimiento para los servicios de navegación aérea y que modifica el Reglamento 2096/05, por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea.”. DO L 201 de 3/08/10, p. 1/22.

<sup>568</sup> DO L 185 de 15/07/11, pp. 1/29.

garantizar un aprovechamiento óptimo de recursos escasos (Reglamento (CE) 551/2004).

El diseño de la red europea de rutas y la coordinación de los recursos, debe entenderse sin perjuicio de la soberanía de los Estados miembros sobre su espacio aéreo y de sus necesidades en relación al orden público, seguridad pública y defensa (Reglamento (CE) 549/2004).

El citado Reglamento (UE) 677/2011, establece disposiciones de aplicación de las funciones de la red de gestión del tránsito aéreo (ATM), conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento (CE) 551/04, con objeto de optimizar el uso del espacio aéreo en el Cielo Único, garantizando que sus usuarios puedan volar en trayectorias preferidas y permitiendo el máximo acceso al espacio aéreo y a los servicios de navegación aérea.

Su ámbito de aplicación comprende en particular a los Estados miembros, la Agencia Europea de Seguridad Aérea (la agencia), los usuarios del espacio aéreo, los proveedores de servicios de navegación aérea, los operadores aeroportuarios, los coordinadores de franjas aeroportuarias y las organizaciones operativas a nivel nacional o de los bloques funcionales de espacio aéreo. En consonancia con el artículo 3 del Convenio de Chicago, los Estados miembros aplicarán este Reglamento en el espacio aéreo en que sean responsables en las regiones EUR y AFI de la OACI (artículo 1º del Reglamento (UE) 691/2010).

A través de su artículo 3, el Reglamento (UE) 677/2011, crea la figura de Gestor de la Red como entidad competente e imparcial, cuyo nombramiento se efectúa mediante decisión de la Comisión, previa consulta al Comité del Cielo Único. En dicha decisión se incluirán los términos y condiciones del nombramiento, siendo éstas evaluadas a la finalización de cada período de referencia.

El mandato del Gestor tendrá una duración coincidente con los períodos de referencia del sistema de evaluación del rendimiento<sup>569</sup>; el mandato, que es renovable, no debe ser inferior a dos períodos de referencia.

Básicamente las funciones del Gestor de la Red, se concretan en, a) diseño de la red europea de rutas, con arreglo a lo dispuesto en el Anexo I del propio Reglamento, y b) coordinación de recursos escasos, en particular radiofrecuencias en las bandas de

---

<sup>569</sup> Artículo nº 7, Reglamento (UE) 691/2010.

frecuencia aeronáuticas utilizadas por el tránsito aéreo general (Anexo II) y de los códigos de transpondedor SSR (Anexo III)<sup>570</sup>.

En base a lo anterior, para facilitar sus funciones, el artículo 4 del Reglamento (UE) 677/2011, detalla las tareas que debe realizar el Gestor, a fin de conseguir la mejora continua de las operaciones de la red en el Cielo Único.

Así, el Gestor de Red debe elaborar, mantener y aplicar un Plan Estratégico<sup>571</sup> que se alinearán con el período de referencia y contendrá los objetivos de rendimiento para el siguiente período de referencia y presentará las perspectivas para futuros períodos.

La aplicación del Plan Estratégico, exige del Gestor de Red la elaboración de un Plan de Operaciones de la red, con el fin de alcanzar los objetivos de rendimiento en la forma establecida en el Reglamento (UE) 691/2010, referidos a períodos de 3 a 5 años, anuales, estacionales, semanales y diarios<sup>572</sup>, y que debe incluir el Plan de mejoras de la red europea de rutas y el equivalente para las radiofrecuencias y códigos de transpondedor SSR (artículo 6, Reglamento (UE) 677/2011). Del mismo modo, el Plan de operaciones debe señalar los condicionamientos operativos, los cuellos de botella, las medidas de mejora y las soluciones coercitivas y atenuantes.

Los proveedores de servicios de navegación aérea, los bloques funcionales de espacio aéreo y los operadores aeroportuarios, deben atender para que sus planes operativos se ajusten al Plan de operaciones de red, que se actualizará periódicamente en función de las novedades y requisitos de las funciones de red.

Queda a criterio de los Estados la aplicación del Reglamento (UE) 691/2010, a los servicios de navegación aérea de aproximación que se presten a los aeropuertos con menos de 50.000 movimientos de transporte aéreo comercial al año.<sup>573</sup>

En el caso de que un Estado miembro considere que la totalidad o una parte de sus servicios de navegación aérea de aproximación está sujeta a las condiciones de mercado, procederá con una antelación mínima de 12 meses respecto del inicio de cada período de referencia, a evaluar con el apoyo de la Autoridad Nacional de

---

<sup>570</sup> Las funciones del Gestor de Red pueden ser ampliadas por la Comisión, al amparo del artículo 6, ap. 3 ó 4, letra c) del Reglamento (CE) 551/04

<sup>571</sup> La finalidad del Plan estratégico es alcanzar los objetivos de rendimiento fijados para las funciones de red, en el Reglamento (UE) 691/2010.

<sup>572</sup> Anexo V, Reglamento (UE) 677/2011.

<sup>573</sup> Artículo 1.4, Reglamento (UE) 691/2010.

Supervisión<sup>574</sup> y por el procedimiento establecido en el artículo 1.6 del Reglamento (CE) 1794/2006 de 6 de diciembre de 2006<sup>575</sup>, si se cumplen o no las condiciones que dispone el Anexo I de este Reglamento; si el Estado comprueba el cumplimiento de esas condiciones, independientemente del número de movimientos a los que atienda, podrá decidir no fijar costes determinados en virtud de aquel Reglamento, ni imponer objetivos obligatorios a la rentabilidad de esos servicios<sup>576</sup>.

Como hemos dicho *supra*, al inicio de este epígrafe, el segundo paquete de medidas del Cielo Único europeo, fijó como uno de sus objetivos, mejorar el rendimiento global de los servicios de navegación aérea en Europa. A través del Reglamento (UE) 692/10, se adoptó un sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y las funciones de red, que vino a desarrollar detalladamente dicho sistema.

Por Decisión de la Comisión de 21 de febrero de 2011<sup>577</sup>, se establecieron los objetivos de rendimiento y los umbrales de alerta para toda la U.E., respecto de la prestación de servicios de navegación aérea, para el primer período de referencia (2012-2014)<sup>578</sup>.

---

<sup>574</sup> Las Autoridades nacionales de supervisión son responsables de la elaboración a nivel nacional o de bloques nacionales de espacio aéreo, de los planes de rendimiento, de la supervisión de éste y del seguimiento de esos planes y de los objetivos de rendimiento.

<sup>575</sup> Reglamento (CE) 1794/2006, de 6 de diciembre, por el que se establece un sistema común de tarificación de los servicios de navegación aérea, (DO L 341 de 17/12/06, pp. 3/16).

<sup>576</sup> Por imperativo del artículo 11.6, letra c), inciso ii) del Reglamento 549/04 y del artículo 15.2, letras a) y b) del Reglamento 550/04, y sin perjuicio del artículo 4.2 del Reglamento 691/10, (que dispone que los Estados miembros garantizarán que en todos los ámbitos de rendimiento clave, las autoridades nacionales de supervisión, posean o tengan acceso a los recursos y capacidades necesarios para desempeñar las funciones previstas en el propio Reglamento, incluidas las facultades de investigación), la fijación de objetivos de rentabilidad se aplicará a todos los costes determinados que sean imputables a los usuarios del espacio aéreo.

<sup>577</sup> DO L 48, de 23/02/11, pp. 16/18.

<sup>578</sup> Dichos objetivos se concretaron en a) objetivo medioambiental: una mejora del 0,75% del indicador de la eficacia media del vuelo en ruta horizontal en 2014, en relación con la situación en 2009; b) objetivo de capacidad: una disminución del retraso AFTM en ruta medio a un máximo de 0,5 minutos por vuelo en 2014; y c) objetivo de rentabilidad: una reducción del tipo unitario medio determinado, a nivel de la U.E. para los servicios de navegación aérea en ruta, de 59,97 Eur en 2011 a 53,92 Eur en 2014 (expresado en términos reales, en Euros de 2009), con valores intermedios anuales de 57,88 Eur en 2012 y 55,87 Eur en 2013.

Estos objetivos a nivel europeo no son de aplicación directa a los Estados miembros, sino que la Comisión europea evalúa con el apoyo de los trabajos de un organismo de evaluación del rendimiento (Performance Review Board) el grado en que la contribución de los planes nacionales están en línea con los objetivos europeos.



En cumplimiento de lo anterior, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea<sup>579</sup>, elaboró el Plan Nacional de Evaluación del Rendimiento (PNER) para dicho período de referencia, en coordinación con los diferentes actores nacionales implicados en dicho Plan (AENA, Autoridad Nacional de Supervisión de los Servicios Meteorológicos, el Ejército del Aire, la Agencia Estatal de Meteorología y la Dirección General de Aviación Civil), que fue adoptado por Resolución de 4 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Transportes.

Es evidente que desde la puesta en marcha en 2004 del SES (Single European Sky), con objeto de conseguir un sistema de transporte aéreo eficaz, basado en el desarrollo y aplicación de una política común de transporte y en la adopción de una serie de medidas (entre las que hay que destacar las relativas a la armonización y mejora de la prestación de servicios de navegación aérea en Europa; la reestructuración del espacio aéreo, realizada fundamentalmente en función del tráfico aéreo y no de las fronteras nacionales; y el reforzamiento de los niveles de seguridad), se ha producido una importante innovación conceptual de gran repercusión en los sistemas de gestión de los recursos en el ámbito de los rendimientos clave.

Como es sabido, los Reglamentos y Directivas relativas al Cielo Único, son de aplicación para todos los Estados miembros de la U.E., de forma que a su entrada en vigor, sus disposiciones son automáticamente de obligado cumplimiento, a través de las Autoridades Nacionales de supervisión, al ser las responsables de su aplicación y supervisión.

En España, AESA (Agencia Estatal de Seguridad Aérea), fue designada como Autoridad Nacional de Supervisión; siendo en consecuencia el organismo competente para auditar, certificar y supervisar a los proveedores de servicios de navegación aérea (como es el caso de Aena (Enaire)), en España.

En resumen, desde 2004, el marco normativo del SES no ha parado de evolucionar a través de nuevas medidas de ejecución y especificaciones comunitarias que han venido conformando un paquete legislativo, amplio y complejo en el que se han ido introduciendo nuevos elementos de importante significación.

---

<sup>579</sup> La Agencia Estatal de Seguridad Aérea, como Autoridad Nacional de Supervisión, es responsable de la elaboración del Plan Nacional de Rendimiento, así como de la supervisión y seguimiento del mismo. El Plan debe ser aprobado por la DGAC.

En ese contexto, debe citarse el establecimiento de los Bloques Funcionales del Espacio Aéreo, basados en requisitos operativos e independientes de las fronteras nacionales, como medida esencial para la mejora de la eficiencia de la red y para reducir la fragmentación en la provisión de servicios de tráfico aéreo<sup>580</sup>.

En cuanto al sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y las funciones de red en los ámbitos clave, se ha modificado el Reglamento 691/2010 por los Reglamentos: a) Reglamento de Ejecución (UE) 1216/11 de 24 de noviembre<sup>581</sup>, por el que se adopta un sistema de evaluación del rendimiento para los servicios de navegación aérea y funciones de red; b) Reglamento de Ejecución (UE) 1034/2011 de 17 de octubre<sup>582</sup>, relativo a la supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo y los servicios de navegación aérea; y c) Reglamento de Ejecución (UE) 1035/2011 (UE) de 17 de octubre<sup>583</sup>, por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea.<sup>584</sup>

Del mismo modo, debe señalarse, como ya se ha expuesto en los precedentes, la creación del Gestor de Red, a través del Reglamento (UE) 677/2011 de 7 de julio, entidad competente e imparcial que realiza las funciones de diseño de rutas y la coordinación de los recursos disponibles.

Durante el año 2011, además de lo reseñado, se adoptaron una serie de reglamentos entre los que cabe destacar: a) Reglamento (UE) 176/2011 de 24 de febrero<sup>585</sup>, sobre información previa que debe facilitarse con miras al establecimiento y la modificación de un bloque funcional de espacio aéreo; b) Reglamento (UE) 283/2011 de 22 de marzo<sup>586</sup>, por el que se establecen requisitos para los sistemas automáticos de intercambio de datos de vuelo, a efectos de notificación, coordinación y transferencia de vuelos entre dependencias de tránsito aéreo; c) Reglamentos (UE) número 1206/2011<sup>587</sup> y 1207/2011<sup>588</sup> de 22 de noviembre, por los que se establecen los requisitos en materia

---

<sup>580</sup> El término del proceso para su establecimiento, finalizó el 4 de diciembre de 2012.

<sup>581</sup> DO L 310 de 25/11/2011, p. 3/5. Se modifica el artículo 14, ap. 1, 2 y 3, ampliando el plazo a 4 meses y su Anexo I, punto 1, Sección 2.

<sup>582</sup> DO L 271 de 17/10/2011, p. 15/22..

<sup>583</sup> DO L 271 de 18/10/2011, pp. 23/41, se modifica el Reglamento (CE) 482/2008 y el Reglamento (UE) 691/3020..

<sup>584</sup> En lo relativo a la supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo y a los servicios de navegación aérea, su aprobación permitió introducir las nuevas competencias de EASA (la Agencia), sin modificar los requisitos que deben cumplir los proveedores de servicios de navegación aérea.

<sup>585</sup> DO L 51 de 25/02/11, pp. 2/7.

<sup>586</sup> Reglamento (UE) 283/2011, (DO L 77 de 23/03/11, pp 23/24) por el que se modifica el Reglamento (CE) 633/2007 de 7 de junio (DO L 146, de 8/06/07, pp. 7/13).

<sup>587</sup> DO L 305, de 23/11/11, pp. 23/24.

<sup>588</sup> DO L 305, de 23/11/11, pp. 35/52.

de identificación de aeronaves para la vigilancia del Cielo Único, y los requisitos de rendimiento e interoperabilidad de la vigilancia del Cielo Único, respectivamente;

### **14.3. El Cielo Único Europeo. Su evolución hacia un contexto de integración supranacional.**

La creación del cielo único, ha venido a constituir el más importante logro conseguido en Europa dentro del sector de la aviación comercial y militar, incidiendo positivamente en cuestiones tan preocupantes como las relativas a la capacidad, a la gestión del tráfico aéreo y a la seguridad.

Para algunos autores, la iniciativa del cielo único y su desarrollo constituye el cuarto paquete de medidas dentro del sector del transporte aéreo en la U.E.<sup>589</sup>.

En definitiva, no puede obviarse que la finalidad de la gestión del tráfico aéreo es garantizar la seguridad en este medio de transporte<sup>590</sup>, principio encuadrado en el artículo 91.1, letra c) del T.F.U.E. y recogido en el punto 5 de la COM (99) 614 final, de 1 de diciembre, cuando expone: *“la Comunidad no puede permanecer indiferente ante la degradación de la situación del tráfico aéreo porque, aún sin reivindicar competencias técnicas en este campo, tiene la responsabilidad política ante los ciudadanos y los usuarios del espacio aéreo de asegurar en buen funcionamiento del mercado interior. Al mismo tiempo debe velar porque los problemas planteados por el crecimiento del tráfico no se traten solo incrementando las capacidades de gestión, en vista al impacto ambiental a que ello daría lugar”*.

Resulta evidente que el transporte aéreo tiene fundamentalmente un carácter internacional. Razón por la que la mayor parte de las medidas propuestas por la Comisión en su Hoja de Ruta de 28 de marzo de 2011<sup>591</sup>, están vinculadas a problemas relacionados con el desarrollo del transporte más allá de las fronteras de la U.E.; siendo la apertura de mercados de servicios, productos e inversiones una de las principales prioridades. Cuestión que induce a concluir que en el trasfondo de esta acción a nivel europeo, está una acción a nivel paneuropeo, con la que se trata de conseguir una gestión integrada del espacio aéreo continental en la que no se descarta una futura ampliación mediante la participación de terceros países, ya que como la Comisión

---

<sup>589</sup> Vid FORTES MARTÍN, A., *La ordenación y el control administrativo del tráfico aéreo*, 1ª edic., Pamplona, Universidad Carlos III, ed. Thomson Reuters, 2012, p.410.

<sup>590</sup> COM (96) 57 final, de 6 de marzo, p. 3, sobre *Liberalización del espacio aéreo europeo*

<sup>591</sup> COM (2011)144/2, Bruselas, 22/8/2012, sobre *Hoja de Ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*

entendió, la eficacia del transporte aéreo comunitario depende también de la calidad de los servicios de control de tráfico aéreo de los Estados europeos no miembros cuyo espacio aéreo también hay que sobrevolar<sup>592</sup>, o cuyo espacio aéreo pudiera necesitarse para absorber una parte del tráfico en horas punta.

Tras ponderar la Comisión la posibilidad de utilizar los poderes que le confiere el Tratado para celebrar acuerdos de asociación con países vecinos y valorar el hecho de la incerteza de que estos Estados vecinos pudieran no desear esta vía, teniendo en cuenta que el tipo de acuerdos citado, no les garantizaría el nivel de participación a que están acostumbrados dentro de los organismos existentes en el sector de ATM. Ante estas circunstancias, se entendió preferible considerar un marco europeo más amplio que el área geográfica conformada por los Estados miembros, optándose por la integración de espacios aéreos dentro de un espacio aéreo único europeo<sup>593</sup>.

Debe señalarse que en el año 1996, el Consejo autorizó a la Comisión a entablar negociaciones con el objetivo de lo que en su momento se denominó espacio aéreo común europeo (EACE), que soportara un auténtico mercado único de aviación y permitiera concluir acuerdos sobre el acceso al mercado.

Con este precedente del espacio común europeo, es claro que la iniciativa del cielo único no se apoya únicamente en el ámbito comunitario, sino que tiene una indudable proyección hacia el exterior; la creación del cielo único nunca ha descartado su ampliación mediante la participación de terceros países; en ese contexto se integraron los mercados aéreos de Suiza, Noruega e Islandia y, posteriormente, en junio de 2006, se firmó un acuerdo sobre el espacio común europeo con los Balcanes occidentales, en causa a su relevante y estratégica ubicación geográfica, suscrito por la U.E. y cada uno de los Estados miembros.

En esa línea la Comisión (COM (2003) 104 final, de 11 de marzo), se ocupó del modo de reforzar el marco de las relaciones de la U.E. con los países vecinos<sup>594</sup> que no tenían perspectivas de adherirse; aduciendo que una mayor interdependencia, tanto política como económica puede ser por sí misma un medio de impulsar la estabilidad, la

---

<sup>592</sup> COM (96) 57, de 6 de marzo, p. 27.

<sup>593</sup> Dentro de este proceso de integración, cabe señalar el caso de Israel. El Estado hebreo tiene suscritos acuerdos bilaterales de servicios aéreos con la mayoría de Estados miembros. El plan de acción conjunto U.E.-Israel fijaba, como una de sus prioridades, el aumento de la cooperación en el ámbito de la aviación civil, lo que incluía la gestión del tráfico aéreo, con la participación de Israel en el cielo único europeo. *Vid* COM( 2007) 691 final, de 9 de noviembre, p. 8

<sup>594</sup> El objeto de la nueva política de vecindad es establecer un marco para el desarrollo de las nuevas relaciones que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de adhesión o un papel en las instituciones de la U.E., COM (2003) 104, de 11 SW marzo, p. 5.

seguridad y el desarrollo sostenible y proponiendo la creación por la U.E. de una zona de prosperidad con un entorno de vecindad amistoso – “un círculo de amigos” -, con los que mantenga relaciones estrechas y pacíficas, basadas en la cooperación que pudiera dar lugar a un futuro espacio aéreo común a escala europea o incluso de dimensión paneuropea<sup>595</sup>.

También en el año 2006, se creó la Zona Europea Común de Aviación (ZECA)<sup>596</sup>, mediante un acuerdo multilateral<sup>597</sup>, suscrito por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, Albania, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Islandia, Montenegro, Noruega, Rumania, Serbia y la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas de Kosovo<sup>598</sup>. La instauración de dicha zona de basa en el acceso mutuo a los mercados de transporte aéreo de las partes contratantes, la libertad de establecimiento en igualdad de condiciones de competencia y el respeto de las mismas normas – incluidos los ámbitos de seguridad aérea, la protección de la aviación, la gestión de tránsito aéreo, la armonización social y el medio ambiente.

La Comunidad Europea puede invitar a que participe en la ZECA cualquier Estado o entidad que estén dispuestos a hacer compatible su normativa sobre transporte aéreo y materias afines con la de la Comunidad y con lo cuales la Comunidad haya establecido o esté estableciendo marcos de estrecha cooperación económica, tales como acuerdos de asociación. A tal fin, las partes contratantes modificarán este acuerdo en consonancia.

---

<sup>595</sup> Vid COM (2011)731 final, sobre *la aplicación de la legislación relativa al cielo único: la hora de la verdad* y COM (2011) 415, de 7 de julio, sobre *la U.E. y sus regiones vecinas: un planteamiento renovado de la cooperación en materia de transportes*.

<sup>596</sup> Que se ha dado en llamar la dimensión europea del cielo único. Vid COM (2011) 731 final

<sup>597</sup> DO L 285, de 16 de octubre, pp. 3/46.

<sup>598</sup> Vid B.O.E. n° 253 de 22/10/2007, sobre Instrumento de Ratificación del Acuerdo Multilateral firmado por España.



## CAPÍTULO V. LOS AEROPUERTOS Y SU ESTRATEGIA COMO EMPRESA

### 15 . La evolución del aeropuerto y su desarrollo.

Afirmar que la idea del aeropuerto es tan vieja como la de la aviación misma, es equiparar en el tiempo el nacimiento de la aviación con el de los aeropuertos; hecho que solo entiendo asumible desde la realidad de que las aeronaves, desde un primer momento, necesitaron de una superficie lisa y libre de obstáculos en la que operar.<sup>599</sup>

A través del presente trabajo, se pretende realizar un estudio escalonado, sobre el establecimiento, desarrollo y evolución de los distintos elementos y factores que actúan como coadyuvantes de la navegación aérea, -con especial incidencia en los aeropuertos -, permitiendo un mejor desenvolvimiento del transporte aéreo, lo que por otra parte ha determinado la creciente importancia de las infraestructuras que le sirven.

Sentada la vocación internacional del derecho aéreo, y específicamente del transporte aéreo, tal y como se ha expuesto en el capítulo primero, puede establecerse que los aeropuertos surgen como consecuencia, desde una perspectiva jurídico política, de la Autoridad administrativa soberana del Estado, por la que se impondrá, en su ámbito nacional, la reglamentación sobre seguridad y la relativa a diversos aspectos de control de la actividad aérea.

En el ámbito internacional, la Convención de París fue la primera reglamentación que reguló la materia de los aeródromos internacionales. En su artículo

---

<sup>599</sup> Si bien el medio natural de desenvolvimiento de la actividad aeronáutica es el espacio aéreo, para operar en él las aeronaves no pueden prescindir de las instalaciones en superficie; la aviación necesita de elementos coadyuvantes al desarrollo de su actividad, que desde la superficie le sirven de apoyo. A estas instalaciones terrestres se las denomina infraestructuras. *Vid* RODRÍGUEZ JURADO, A., *op.cit.* n° 31, p. 115; VIDELA ESCALADA, F., *op. cit.* tomo I, p. 389. En España, bajo el gobierno de Primo de Rivera, en 1.926, el Directorio Cívico Militar publicó “Las reglas para la elección de aeródromos, definiendo a éstos como todo terreno llano de extensión suficiente y convenientemente preparado para que las aeronaves puedan aterrizar y partir con facilidad y seguridad.....Si a un terreno preparado como aeródromo, como queda dicho, se le añaden todas o gran parte de las instalaciones auxiliares necesarias para la navegación aérea, se les dota de personal para servirlos, y se abre todo ello al tráfico aéreo, entonces el aeródromo se califica como aeropuerto.” UTRILLA NAVARRO., *Los aeropuertos Españoles*, Fundación A.E.N.A.- 2001), p. 26. El Real Decreto Ley de 19 de julio de 1927 (Gaceta De 20 de julio), sobre creación de aeropuertos, en su artículo 1º exponía que se entenderá por aeródromo cualquier terreno o extensión de agua marina o dulce dispuesta para la partida y llegada de las aeronaves, considerándose como tales todos los aparatos que puedan estar o navegar en el aire. En su párrafo 2º, dicho artículo, explicaba que se entenderá por aeropuerto, cualquier aeródromo que cuente con la instalación de los servicios necesarios para la salida y llegada de aeronaves. Finalmente, definía el aeródromo de fortuna, como todo lugar utilizable, en caso necesario, para la salida y llegada de aeronaves.

primero, del capítulo sobre “disposiciones generales”, anexo H, la Convención de París, anunciaba la creación de campos especiales para la salida y aterrizaje de las aeronaves que marchasen o procediesen del extranjero. En ese caso, las aeronaves no podían operar mas que desde los aeródromos designados para ello; con la excepción de las aeronaves postales y las pertenecientes a miembros de sociedades de turismo reconocidas que no se dedicasen al transporte de personas ni de mercancías; aunque podían ser dispensadas, en su caso, mediante autorización expresa, para operar en otros aeropuertos designados por la Administración. Regla incluida posteriormente en el artículo 10 del Convenio de Chicago.

Todo ello, como se ha dicho, en el marco de la aplicación de la normativa de los Estados en materia de control de aeronaves, de control de Policía, la que interesa a la seguridad, la de protección aduanera y demás normas referidas a la navegación aérea<sup>600</sup>.

En España, si aceptamos la denominación de aeropuerto para aquellos aeródromos que en el año 1919 fueron utilizados como tales debe precisarse que la mayoría – como era el caso de Barcelona (La Volatería), Alicante y Málaga – eran totalmente privados (pertenecían a la compañía francesa Compagnie General d’entreprises aéronautiques)<sup>601</sup>. El de Sevilla, era propiedad del Ayuntamiento de la ciudad.

El Reglamento de Navegación Aérea de 1919, en su artículo 12 establecía que: “ninguna aeronave de pasajeros que conduzca pasajeros usará para su partida o su aterrizaje, lugar distinto de un aeródromo autorizado, de un aeródromo militar o de un aeródromo bajo la inspección del Estado”.

El mismo Reglamento, en su artículo 15, precisaba que “ningún paraje del territorio nacional se usará como aeródromo o como campo regular de aterrizaje o partida de aeronaves de pasajeros que conduzcan pasajeros, sin que para ello haya precedido la oportuna autorización del Ministerio de Fomento y sin haberse cumplido las condiciones fijadas en dicha Autorización”.

---

<sup>600</sup> El artículo 11 del Convenio de Chicago de 7 de diciembre de 1944, sobre aplicación de las reglamentaciones aéreas, establece que “*A reserva de lo dispuesto en el presente Convenio, las Leyes y Reglamentos de un Estado contratante relativos a la entrada y salida de su territorio de las aeronaves empleadas en la navegación aérea internacional o a la operación y navegación de dichas aeronaves, mientras se encuentren en su territorio, se aplicarán sin distinción de nacionalidad a las aeronaves de todos los Estados contratantes, y dichas aeronaves deberán cumplir tales Leyes y Reglamentos a la entrada, a la salida y mientras se encuentren dentro del territorio de este Estado*”

<sup>601</sup> En esa época, la operación de esos aeródromos privados estaba regulada por el Reglamento de Navegación Aérea de 1919 (R.D. de 25/11/1919, Gaceta de 30 de noviembre y de 16 de diciembre).



El aeropuerto, en tanto que infraestructura, puede definirse como el conjunto de instalaciones establecidas en la superficie para el servicio de las operaciones de las aeronaves<sup>602</sup>, constituyendo un instrumento auxiliar de la aviación, sin que ello sea óbice para que no quepa duda alguna de que el aeropuerto, es una instalación indispensable para la operación de las aeronaves<sup>603</sup>, que se ha convertido, en el decurso del tiempo, en un elemento consustancial para el transporte aéreo<sup>604</sup>, tanto desde el punto de vista técnico operativo<sup>605</sup>, como desde su vertiente económica,<sup>606</sup> al constituirse en centro generador de negocio cuyo ámbito de influencia trasciende a la propia instalación.

El desarrollo creciente y continuo de la aviación comercial exigió poder disponer paulatinamente de mayores espacios que posibilitaran las operaciones del tráfico y del transporte requeridas, lo que indujo a que estos espacios se buscasen cerca de las grandes ciudades y aglomeraciones urbanas a fin de que los aeropuertos fuesen más accesibles a los pasajeros y facilitar el traslado de las mercancías a los grandes puntos de consumo.

La complejidad de la infraestructura sirvió de punto de apoyo al Estado en la realización de sus diversas funciones. A través de su organización, además de poder controlar y prestar los servicios públicos que incumben a los diferentes organismos de la Administración del Estado, se hace patente la soberanía y poder del Estado<sup>607</sup> que

---

<sup>602</sup> RODRÍGUEZ JURADO, A., *op.cit.* n° 31, p. 115; VIDELA ESCALADA, F., *op. cit.* tomo I, p.390.

<sup>603</sup> En 1.918 la compañía francesa Lignes Aeriennes Latécoère decidió volar de Toulouse a Casablanca por el mediterráneo español, por lo que solicitó al Gobierno la necesidad de contar en España con tres aeroplazas que sirvieran de escala a sus aviones. La selección de las mismas se realizó en base a criterios de utilidad, ya que la distancia entre las escalas debía ser de 400 Km.; en función de la autonomía de las aeronaves que realizaban el viaje. Así nacieron Barcelona (La volatería), Alicante y Málaga. La línea comenzó sus operaciones en Septiembre de 1.919, siendo autorizada por Real Orden de 29 de agosto de 1919 (Gaceta de Madrid de 30 de agosto. Presidencia del Consejo de Ministros).UTRILLA NAVARRO., *Los aeropuertos .... op. cit.*, 2001), p.21.

<sup>604</sup> .- En los años 40 del siglo pasado, podía leerse que el aeropuerto puede definirse como la instalación terminal de un transporte aéreo; pero no es solamente el lugar donde toman tierra y despegan los aviones, tomando o descargando pasajeros y mercancías, debe ser además, la “casa de la aeronave”, es decir, una ciudad industrial donde ésta debe encontrar sus abastecimientos y donde sean posibles sus reparaciones más corrientes. LOPEZ PEDRAZA, F. *Aeropuertos*, ed Paraninfo, Madrid, 1947, p. 1.

<sup>605</sup> .-Ya en las reglas para la elección de aeródromos de 1.926, se fijaban las dimensiones mínimas de los aeródromos en sus instalaciones; en 1.928, mediante R.D. de 29 de septiembre, se aprobó el Reglamento para el empleo de los aeródromos nacionales para los servicios aeronáuticos.

<sup>606</sup> .- Desde la entrada en vigor del Reglamento interior provisional de las Juntas de Aeropuerto Nacional, aprobado por R.O. de 20 de julio de 1928, en que los ingresos aeroportuarios, principalmente provenientes de las concesiones y del cobro de tarifas, de acuerdo con lo dispuesto en el R.D. de 29 de septiembre de 1928, debían ser ingresados en la Caja de la Junta explotadora del aeropuerto, para el sostenimiento de los servicios y las obras del aeropuerto y su desarrollo, en una idea muy alejada del beneficio y más cercana a la autofinanciación.; en la actualidad los aeropuertos desempeñan un papel esencial en la cadena de la aviación, y una cada vez mayor importancia en la economía, no solo nacional, sino a nivel europeo y mundial.

<sup>607</sup> Vid Exposición de motivos del Real Decreto Ley de 19 de julio de 1927, número 1.197, relativo a la creación de aeropuertos, (Gaceta de Madrid, n° 201, de 20/07/1927).

controla la infraestructura; concepto que justifica además, en el orden de los intereses públicos, las disposiciones relativas a la delimitación de los perímetros de edificación y de demolición de obstáculos, y que son el fundamento para declarar que la propiedad privada está sometida a su facultad ordenadora y expropiatoria<sup>608</sup>.

El crecimiento de las infraestructuras y su ubicación incidió en el ámbito de las superficies de riesgo y peligro para la navegación aérea, lo que exigió la adopción de medidas legales a fin de garantizar la seguridad de las personas y cosas, tanto en el interior de los aeródromos como en sus proximidades, y que vinieron a justificar la implantación de las denominadas servidumbres de tráfico aéreo, y que fundamentadas en la utilidad pública y el interés general, perseguían la eliminación de las edificaciones, instalaciones industriales, de conducción eléctrica, actividades y de cualquier otro obstáculo que pudiera implicar un riesgo para el libre vuelo de las aeronaves, afectando a la propiedad privada, sometiéndola a los usos e intereses de la navegación aérea, mediante normas limitativas o restrictivas<sup>609</sup>.

Con estos precedentes, y la creciente complejidad de las instalaciones aeroportuarias, las nuevas necesidades que se fueron planteando en el ámbito de la seguridad, la competencia del Estado en la materia, su consideración de interés general, y la interacción del aeropuerto con el territorio, hicieron necesario que el aeropuerto y su zona de servicio fuese ordenada mediante un instrumento de planificación de naturaleza aeroportuaria y no urbanística que se vino a denominar Plan Director<sup>610</sup>, en el que se detallan y delimitan las zonas de servicio de los aeropuertos, con inclusión de los espacios de reserva, que garanticen su desarrollo y expansión y determinen las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro de su recinto y su zona de servicio<sup>611</sup>.

En ese sentido, en el capítulo I, incidíamos en el análisis y propuestas relativas a los aeropuertos, haciendo hincapié en aquellos criterios que fundamentados en un Plan

---

<sup>608</sup> GAY DE MONTELLÁ, R., *op. cit.* p. 218.

<sup>609</sup> Para ARROYO GARCIA, J., *Las limitaciones y servidumbres públicas en el derecho administrativo español*, Pamplona, ed. Aranzadi, 1982, p. 51, “ En términos legales, se tratan y denominan servidumbres aéreas, ciertas limitaciones legales del dominio a que están sometidos los propietarios de las fincas colindantes con aeropuertos, obligados a guardar ciertas distancias o requisitos, llegando incluso a la demolición en ciertos casos”.

<sup>610</sup> *Vid* R.D.2591/98 de 4 de diciembre sobre la Ordenación de los aeropuertos y su Zona de Servicio en ejecución de lo dispuesto por el art. 166 de la Ley 13/96 de 30 de diciembre (B.O.E. nº 292 de 7 de diciembre de 1998).

<sup>611</sup> MEDRANO, C., *op. cit.* p. 152;

Director actualizado y con previsión de futuro, permitieran una evolución correcta, tanto técnica como espacial de estas infraestructuras, dentro del entorno de su afectación.

En este contexto, apelábamos a la máxima colaboración y coordinación entre las distintas Autoridades intervinientes, en el sentido de cohesionar la actuación urbanística con la aeronáutica, como claro exponente de integración y coordinación en función de los impactos que la infraestructura pueda producir.

Una de las consecuencias que derivarían de esta actuación, consistía en obtener unas infraestructuras respetuosas con el medio ambiente, y susceptibles de un crecimiento acorde con las necesidades del sector. Por ende, se pretendía un mayor aprovechamiento de las capacidades, así como una promoción de las actividades inducidas por el transporte aéreo, susceptibles de desarrollo en su ámbito y la facilitación en zonas cercanas, de la existencia de complejos industriales, comerciales y de servicios.

Dentro de las zonas de influencia, se proponía la instalación de zonas logísticas, dedicadas al estudio y planificación de los servicios intermodales de transporte, cuya finalidad así mismo, era prolongar la eficacia del transporte aéreo a través de una vasta red de comunicaciones que permitiera el acceso rápido y coordinado a las zonas menos favorecidas o desarrolladas, pero susceptibles de actividad industrial o comercial y cuya única vía posible de comunicación era de carácter primario.

Esta visión apriorística de planteamiento, tenía como objeto, proveer a los Estados de puntos neurálgicos para la recepción y despacho de pasaje y mercancías, permitiendo su fácil enlace a otros puntos de destino, bien por vía aérea, bien por otros medios de transporte.<sup>612</sup>

Estas reflexiones, a modo de propuestas, en principio circunscritas al ámbito del aeropuerto entendido como unidad, como estrategia para obtener su mejor rendimiento, se traspolaron a un ámbito general dentro del mercado de transporte europeo, en el que se han manifestado como un elemento eficaz para optimizar el rendimiento de las cadenas logísticas intermodales y aumentar la eficiencia del

---

<sup>612</sup> Planteamiento asumido por la U.E. a nivel europeo. El Comité de Regiones, en su Dictamen de 19/07/12, señaló la necesidad de mejorar en los aeropuertos las conexiones intermodales con otros modos de transporte; aduciendo que esto aumentaba la competitividad y garantiza una conexión suficiente de las regiones a la red de transporte aéreo europeo y mundial (2012/C 277/11; DO C277, pp. 110/124).

transporte y del uso de la infraestructura mediante sistemas de información y con incentivos basados en el mercado<sup>613</sup>.

En Europa, la Comisión detectó que esta estructura del sistema de transporte aéreo incitaba a las compañías aéreas a concentrar sus actividades en los principales aeropuertos convirtiéndolos en “hubs” para sus actividades comunitarias e internacionales. Concentrándose la congestión en los grandes aeropuertos hub, con el consiguiente problema de polución y de dirección del tráfico aéreo<sup>614</sup>.

Por ello, se dotaba al sistema de otras infraestructuras, (plataformas de conexión multimodal), a las que denominábamos terminales intermodales y donde radicaban los principales ejes viarios y ferroviarios, e incluso los de facilitación de enlace con las vías marítimas<sup>615</sup>.

El objetivo perseguido en la U.E. a través de las medidas apuntadas era llegar con su hoja de ruta a conformar un espacio único europeo de transporte competitivo y sostenible, que facilitase una mayor movilidad y una reducción de las emisiones (GEI), dentro de una red básica de desplazamientos que integrase el transporte interurbano y multimodal<sup>616</sup>

En el capítulo primero, en nuestra exposición, no desarrollamos por entender la necesidad de su estudio separado, el tema correspondiente a la gestión de las infraestructuras, y en concreto de los aeropuertos. Apuntábamos *ab initio* que en el momento de realizar su planificación, debía establecerse su modo de gestión.

La tendencia moderna, pasa por la gestión preferentemente privada de los Aeropuertos, o mejor dicho, en que por parte de los Estados se confíe su gestión y administración a organismos, entidades o sociedades de las actividades no estrictamente

---

<sup>613</sup> Vid Libro Blanco, *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transporte competitiva y sostenible* (COM 2011/144 final).

<sup>614</sup> Libro Blanco del Transporte aéreo 2001: *Política europea de transporte para el 2010: tiempo para decidir*. P. 16.

<sup>615</sup> “La mayor integración de las redes modales dará lugar a mejores opciones modales; cada vez habrá más conexiones entre aeropuertos, puertos, ferrocarril, metro, estaciones de autobús y se transformarán en plataformas de conexión multimodales para los pasajeros. La información en línea y los sistemas de reserva y pago electrónicos que abarquen todos los medios de transporte deberán facilitar los viajes multimodales. El uso más extendido de los modos colectivos de transporte irá acompañado de un conjunto adecuado de derechos de los pasajeros”. COM(2011)144 final, de 28/03/2011, p.6.

<sup>616</sup> Las infraestructuras determinan la movilidad. Según la Comisión, “no es posible ningún cambio fundamental en el transporte si no está respaldado por una red adecuada y por más inteligencia en su uso. A nivel global, las inversiones en las infraestructuras de transportes tienen un impacto positivo en el crecimiento económico, crean riqueza y puestos de trabajo y aumentan los intercambios comerciales, la accesibilidad geográfica y la movilidad de las personas. El cambio ha de ser planificado de forma que se maximice el impacto positivo en el crecimiento económico y se minimice el impacto negativo en el medio ambiente”. COM(2011)144 final, de 28/03/2011, p. 4.

aeronáuticas, conservando para sí, las actividades propias de su potestad pública y las que implican el ejercicio de funciones de Autoridad pública<sup>616</sup>.

En puertas de entrar en la década de los 70, desde el exterior se estimaba que la consolidación de Europa había alcanzado un punto de no retorno, y en consecuencia, la perspectiva de un mercado europeo unificado, con un potencial de desarrollo superior al norteamericano, constituía un fuerte aliciente para un sinnúmero de intereses privados y colectivos que no podría ser preterida por mucho tiempo<sup>617</sup>.

El pronóstico era que a finales de dicha década se podría contar con un núcleo de Europa unida que permitiera el desarrollo de una política global que fortaleciera las relaciones entre Estados Unidos y Europa.

En ese contexto, el Presidente Kennedy<sup>618</sup> expresó: “Creemos que una Europa Unida estará en condiciones de jugar un rol de mayor importancia en la defensa común, de responder con mayor generosidad a la necesidad de las naciones más pobres; de unirse a los Estados Unidos y a otros países para abatir las barreras comerciales, resolver los problemas de divisas e intercambio, desarrollando políticas coordinadas en todas las otras áreas económicas y políticas”.

En materia aeroportuaria, en esa época, en Argentina, sin entrar en la cuestión de la titularidad y gestión, generalmente pública – con la intervención de las Provincias y el Gobierno Federal-, la evaluación de los aeropuertos era realizada sobre una base práctica, llegándose a calificar al aeropuerto como una simple estación para pasajeros<sup>619</sup>, lo cual no es óbice para que se vislumbrara claramente, en su evolución, que esta infraestructura se había convertido en una comunidad dentro de la comunidad, que implicaba una fuente inagotable de ingresos, básicamente porque se constata que la existencia de un aeropuerto origina una serie de servicios que conforman a la instalación como un gran centro comercial, con actividades inducidas por la propia actividad aeroportuaria: hoteles, bancos, oficinas de correos, librerías, farmacias, restauración,

---

<sup>616</sup> La utilización de las instalaciones aeroportuarias por parte de las compañías aéreas y de los distintos agentes de servicios, a cambio del pago de una tasa con otro tipo fijado libremente por la entidad gestora del aeropuerto no forman parte del ejercicio de las prerrogativas de poder público y pueden disociarse de las actividades conexas con el ejercicio de tales prerrogativas, (Sentencia TJCE de 24 de octubre de 2002, Asunto C-82/01 P, R: (2002), I-9297). *Vid* comentario a la Sentencia en FORTES MARTÍN, *La ordenación y el control...*, op. cit., p. 69

<sup>617</sup> PECCEI, A., “El desafío de la década de los 70 al mundo de hoy”, *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor*, núm. 51/52, Buenos Aires, pp.1/25.

<sup>618</sup> Discurso de 4 de julio de 1962, en Filadelfia.

<sup>619</sup> RUBEN BUSTOS, A., “Aeropuertos Civiles y Militares y la Comunidad”, *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor*, núm. 51/52, Buenos Aires, pp. 81/95.

estacionamiento de vehículos, etc. Todo ello ligado a un plan de viabilidad, asegurado por medio de carreteras, medios y accesos a los aeródromos, adecuados.

Item más, esa intensa actividad estimula el ritmo de los negocios con una demanda de servicios y disponibilidades que antes no existían y generando puestos de trabajo para las personas que viven en la comunidad cercana.

Era una época en la que se incidía ya en la importancia de que el aeropuerto se considerase como parte integrante de la comunidad en la que estaba integrado y no como una instalación independiente; lo que exigía una especial atención en la planificación y construcción de aquellos, teniendo en cuenta el plan de desarrollo de la comunidad, entendiendo que el aeropuerto debía ser parte integrante de ese plan.

Resulta inevitable, a pesar de los aproximadamente cincuenta años transcurridos, no entrever los paralelismos existentes con los planteamientos, problemáticas y propuestas de solución producidas en nuestro entorno en los últimos años dentro del sector que nos ocupa. Visión que ya en aquellos años incluía la tendencia a alcanzar el uso interconectado del aeropuerto con otros medios de transporte, como era el caso del ferrocarril. La evolución de esta iniciativa y las nuevas posibilidades que abría para el transporte, determinarían en el futuro un cambio en el concepto, métodos, sistemas e instalaciones aeroportuarias y en el transporte en general.

Paralelismo que alcanza también a la problemática surgida como consecuencia de la expansión de los municipios hacia las cercanías del aeropuerto, lo que provoca el problema del ruido por una parte, y la existencia de zonas residenciales o instalaciones, que por razones de ubicación, altura o emisión de humos, atentan a la seguridad de la navegación aérea, o cuando menos de la operatividad aeroportuaria, haciendo necesaria una zonificación de salvaguarda, que en su caso, si la infraestructura no es preexistente, deberá tenerse en cuenta por las Autoridades competentes, antes de que el aeropuerto sea construido<sup>620</sup>.

Todo lo anterior, en el conjunto de circunstancias y necesidades surgidas en el ámbito internacional, coadyuvan a explicar y justificar la expansión de la normativa reguladora en materia de aeropuertos y transporte aéreo en general, que se ha ido ocupando de aspectos de ámbito financiero, económico, social, medioambiental, de

---

<sup>620</sup> El 10 de marzo de 1.967 (Ex-8), el Consejo de la OACI, aprobó una propuesta del Secretario General, al efecto de que consideraba oportuno elaborar textos de orientación que facilitasen a los Estados la planificación y ampliación de los aeropuertos internacionales existentes y la construcción de otros nuevos. Así nació el Manual de Planificación de Aeropuertos.- D.O.C. 9184-AN/902.

ordenamiento y uso del suelo, comunicaciones y técnico operacionales, especialmente en materia de seguridad.

Situados en la década de los años 70 del siglo pasado, desde otra perspectiva, en España, hay que partir del hecho de que los aeropuertos eran considerados como factores estratégicos para la defensa nacional, estando encuadrados en el ámbito y jurisdicción militar, de la que paulatinamente se fueron desvinculando.

En nuestro país, desde la entrada en vigor del Decreto 1558/77<sup>621</sup>, por el que se organizó la Administración Central del Estado (extinguendo el Ministerio del Aire y creando el Ministerio de Defensa), correspondió al Ministerio de Transportes y Comunicaciones todas las competencias que venía ejerciendo la Subsecretaría de aviación Civil<sup>622</sup>, con las particularidades y reservas contenidas en el Real Decreto Ley 12/78, de 27 de abril.

El artículo 13 del repetido Real Decreto Ley 12/78 de 27 de abril, estableció que el Organismo Autónomo “Aeropuertos Nacionales” (OAAN), adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ejercería las funciones de coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos y aeródromos públicos civiles en orden a la prestación del servicio público que se les encomienda<sup>623</sup>.

Mediante el artículo 4 del Real Decreto 3185/78, de 29 de diciembre<sup>624</sup>, y en relación con lo dispuesto en el artículo 9.2 del Real Decreto Ley 12/78, estableció en cada aeropuerto o conjunto de ellos, que correspondan a la misma demarcación, una Comandancia Militar Aérea, para representar los intereses de la defensa nacional o de la aviación militar en los aeropuertos y aeródromos civiles, que ejercía las competencias propias del Ministerio de Defensa, siendo su función esencial el facilitar el desarrollo de las operaciones militares en los aeropuertos y aeródromos de su demarcación. Así mismo, ejercían la competencia atribuida a los Jefes de aeropuerto en el artículo 76.2 de

---

<sup>621</sup> Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado (B.O.E. nº 159 de 5 de julio).

<sup>622</sup> Art. 1º Real Decreto Ley 12/78, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones en materia de aviación; (B.O.E. nº 101, de 28 de abril). Este Real Decreto Ley, fue derogado por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea.

<sup>623</sup> Adviértase la calificación que hace este Real Decreto Ley, de servicio público, respecto de los servicios prestados en los aeropuertos.

<sup>624</sup> Decreto 3185/78 de 29 de diciembre, que desarrolla el Real Decreto Ley 12/78 de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades en materia de aviación entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones, (B.O.E. nº 18, de 20 de enero).

la Ley Penal y Procesal de la Navegación Aérea<sup>625</sup>, sometida a la Autoridad jurisdiccional correspondiente<sup>626</sup>.

Era un tiempo en el que en el transporte aéreo, para las compañías se asistía a una falta absoluta de flexibilidad y a una imposibilidad de reacción con respecto a los acontecimientos. La ausencia de concurrencia implicó una igualación de los transportistas, la menos eficaz; el progreso más importante que se puede constatar en ese período, son las mejoras incorporadas a las aeronaves, más que el dinamismo interno de los transportistas. El cliente era la propiedad de las compañías nacionales.

Es una época en que muchos Estados y las Administraciones encargadas del transporte aéreo, habían desarrollado una filosofía basada más o menos en lo siguiente: El transporte aéreo es un medio estratégico y diplomático, al igual que la moneda y la defensa. El transporte aéreo, como el transporte por ferrocarril, es un servicio público, contrariamente al caso general de los transportes por carretera o marítimo; el tráfico aéreo es una propiedad nacional (teoría Ferreira) y la protección del transportista de bandera, es vital.

Este concepto, estaba abonado además por el mito de Icaro; volar es un milagro y los que vuelan son unos héroes. Esta hipérbole, venía a decir que el personal navegante, pilotos a la cabeza, eran la primera preocupación de la industria del transporte aéreo. La seguridad y el servicio a bordo son cuestiones primordiales. La industria del transporte estaba entonces introvertida. En lo alto de la pirámide de las prioridades se encontraba el personal, después el avión, la compañía y luego todo lo demás, algunos, entre ellos, quizás por su carácter servicial, los considerados compañeros del transporte aéreo: los aeropuertos.<sup>627</sup>

Era la consideración de que el aeropuerto no era una empresa viva: allí estaban las compañías aéreas. Los clientes no lo eran del aeropuerto, lo eran de las compañías.

---

<sup>625</sup> Ley 209/64, (B.O.E. núm. 311 de 28 de diciembre de 1964). (Libro segundo de la Ley, sobre la jurisdicción, derogado por la Disposición Derogatoria de la Ley Orgánica 1/1986, de 8 de enero- B.O.E. nº 12 de 14 de enero de 1986).

<sup>626</sup> La Ley 6/1972 de 26 de febrero (B.O.E. nº 51, de 29 de febrero), en su artículo primero, dio nueva redacción al artículo 85 de la Ley 209/64: “todo lo concerniente a organización, atribuciones y modo de actuar de los Tribunales y sus elementos auxiliares, así como el procedimiento aplicable para el trámite y resolución de los asuntos e incidencias de ello en la Jurisdicción Penal Aeronáutica, se regirá en primer lugar por lo dispuesto en esta Ley, y en lo no prevenido en la misma, por los preceptos pertinentes en cada caso de los tratados primero y tercero del Código de Justicia Militar”.

<sup>627</sup> La evolución de los aeropuertos ha llevado a Rigas Doganis ha decir que en los años 50 y 60, los aeropuertos eran simplemente como otro brazo, bastante inconsecuente, del gobierno....A lo largo de los últimos veinticinco años la industria de los aeropuertos ha pasado de ser una rama de la Administración a convertirse en un negocio dinámico y comercialmente dirigido.- DOGANIS, RIGAS, *La empresa aeroportuaria*, Ed..Parainfo, Madrid, 1995, p. VII.



En otras palabras, el aeropuerto se identificaba con la compañía aérea, y el cliente, era el usuario privilegiado. Situación solo entendible desde la posición subordinada que ocupaban los aeropuertos<sup>628</sup>

Evidentemente, las compañías aéreas realizaban la mayor parte de su actividad y daban su imagen en el aeropuerto; y las de bandera, además, solían detentar las principales concesiones sobre servicios típicamente aeroportuarios, como era el caso del handling, en forma de monopolio.<sup>629</sup>

Por otra parte, los transportistas aéreos durante mucho tiempo, habían desarrollado acciones y políticas encaminadas a minimizar la función, peso específico y autonomía de las Autoridades Aeroportuarias, argumentando que los aeropuertos eran infraestructuras pasivas en posición de monopolio, donde los costes excesivos pesaban de forma muy gravosa sobre el precio del billete impidiendo cualquier reducción posible.

A pesar de lo intrínsecamente inaceptable de la afirmación, lo cierto es que, por parte del propietario de los aeropuertos (generalmente el Estado), como de sus gestores (Organismos públicos, Autónomos, y las Cámaras de Comercio, según el caso), parecían tener un interés objetivo en que el Aeropuerto no existiera más que dentro del concepto de Autoridad.

En cuarenta años, los aeropuertos han sufrido importantes mutaciones; de simples infraestructuras se han convertido en centros de actividad; de simples espectadores de la actividad de unos y otros, se han convertido en dispensadores de servicios y de informaciones indispensables y en coordinadores de las actividades de unos y otros; de simples servicios públicos<sup>630</sup>, se han convertido en conjuntos urbanos y en elementos importantes en las economías regionales.

---

<sup>628</sup> ESTEVE PARDO, *Régimen jurídico...op. cit.* p. 20.

<sup>629</sup> Ley de 7 de junio de 1.940 (B.O.E. nº 171 de 19 de junio), por la que se concede en exclusiva, en las condiciones que se indica, a la Compañía Mercantil Anónima "Iberia" para el tráfico aéreo de personas, correspondencia y mercancías de todas clases.

<sup>630</sup> Las diversas actividades desarrolladas en el recinto aeroportuario, así como su carácter de infraestructura básica en el conjunto del sistema dinámico de una nación, conducen al concepto del aeropuerto como un servicio público. En la mayoría de los países, el sistema aeroportuario está gestionado por una administración de aviación civil o un departamento ministerial del gobierno. Entre otras actividades estos organismos explotan las instalaciones aeroportuarias y los sistemas de control aéreo, inspeccionan las aeronaves, controlan la emisión de certificados y licencias, supervisan y aprueban las tarifas cobradas a pasajeros, carga y aeronave y participan en la negociación de acuerdos internacionales. Sin embargo, en los últimos veinticinco años, la industria aeroportuaria ha dejado de ser una rama de la administración pública para convertirse en un negocio comercialmente rentable.- ROBERTO RENDEIRO MARTÍN-CEJAS y GONZALEZ DE L FÉ, "El enfoque comercial en la gestión de la industria aeroportuaria", Boletín económico de ICE nº 2735.- (8 a 21 de julio de 2.002), pp. 55/65.

Hoy en día, nadie puede negar seriamente a los aeropuertos su derecho a estar en contacto con grupos de presión, sean sindicatos, instituciones, compañías, pasajeros y el conjunto del público, a fin de definir y poner en marcha una estrategia de desarrollo, así como a aprovechar los recursos del marketing. Nadie puede cuestionar la búsqueda por estos establecimientos, de su autonomía financiera. En suma, todos los elementos constitutivos de una estrategia de empresa están hoy puestos en marcha por los aeropuertos en el seno de los cuales se encuentran todas las funciones y estructura propias de una empresa<sup>631</sup>.

Con ocasión de encuestas realizadas en su momento por la Comisión de la Comunidad Económica Europea, las compañías aéreas no han dudado en afirmar públicamente su tesis según la cual, los costes aeroportuarios eran prohibitivos y evolucionaban exponencialmente de forma que entendían absolutamente inaceptable. Tal opinión, que tenía una cierta apariencia de realidad, era el resultado de una doble cuestión:

La primera consistía en considerar como canon aeroportuario, las tasas percibidas por los Estados con ocasión bien de los controles de tráfico aéreo en ruta, bien por los controles de aproximación. Estos cánones, de reciente institución en el momento de producirse la afirmación, es cierto constituían nuevas cargas, pero en cualquier caso, comúnmente eran ajenas al aeropuerto. Lo que sucedía y sucede en algún caso, es que por lo general las compañías aéreas realizan su análisis desde el punto de vista de los costes operacionales externos.

La segunda consistía en considerar como tasa aeroportuaria los derechos de asistencia en tierra. Estos son los correspondientes a la carga y descarga de aeronaves y a los de asistencia directa al avión (fuel, limpieza, asistencia técnica, avituallamiento, etc.). Su montante es, en el peor de los casos, igual al menos que las percibidas por los aeropuertos. Pero, en realidad, muchas de estas prestaciones no las realiza el aeropuerto de forma directa, sino en forma concesional.

También debe tenerse en cuenta que generalmente, las compañías suministradoras de fuel, tienen su propia instalación en el aeropuerto y realizan

---

<sup>631</sup> La Sala Quinta del Tribunal de Justicia Europeo, dejó sentado en su Sentencia de 18 de junio de 1998, (asunto 35/96, Rec. 1998, p. I03851, ap. 36), que el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (Sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, Rec., p. I-1979, ap. 21; de 16 de noviembre de 1995, Fédération française des sociétés d'assurances y otros, C-244/94, Rec. p. I-4013, y de 11 de diciembre de 1997, Job Centre, C-55/96, Rec., p. I-7119, ap. 21), y que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado, (Sentencia de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, 118/85, Rec. p. 2599, ap. 7).

directamente el suministro. Circunstancia que permite añadir que en antiguamente en los países con régimen de monopolios, tanto de la compañía bandera como de la de crudos, aquéllas se han visto favorecidas con unas condiciones más favorables por éstas, por mor de disposición estatal. En cuanto a la limpieza de aeronaves, no es una actividad aeroportuaria *strictu sensu*.

Empero, es cierto que hoy en día, a través de los fingers y del sistema de 400 Hz, se procede al embarque y desembarque directo del pasaje, desde el avión a la terminal, y por este servicio la compañía paga tasa al aeropuerto; pero no es menos cierto que con este sistema se elimina el costo adicional que supone el uso de las jardineras y otros vehículos en plataforma, lo cual produce en definitiva, además de una mayor fluidez y rapidez en las operaciones con los pasajeros, la eliminación de gastos adicionales, acentuando la seguridad.

Lo mismo sucede con la red de 400 Hz, ya que posibilita que el avión reciba energía eléctrica, combustible y aire acondicionado en muy breve tiempo, lo que facilita el cumplimiento de los tiempos de escala y evita la circulación de los vehículos hidratantes por la plataforma de aviones.

Los distintos sistemas y medios técnicos aplicados en la gestión aeroportuaria, sobre todo en relación a la aeronave y a los pasajeros, y la revolución producida por la liberación del transporte aéreo ha sido determinante, haciendo que aún hoy estemos embarcados en un proceso que da la espalda a la concepción mítica del transporte aéreo.

Esta revolución del transporte aéreo ha tenido como consecuencia modificar en la cima de la pirámide las prioridades que normalmente tiene cualquier empresa: en la cima, los clientes; y después, las compañías y sus instrumentos (personales y materiales).

A diferencia de otras infraestructuras de otros medios de transporte, el aeropuerto es pluridireccional y abre a un gran número de transportistas aéreos, un conjunto de destinos con todo el mundo y a su propia zona de influencia. Hasta hace poco tiempo, se consideraba que en materia aérea, el único producto fabricado y vendido era el transporte aéreo propiamente dicho. En esta concepción, el Aeropuerto solo era el auxiliar que permitía la realización del contrato de transporte. La concurrencia se basaba sobre la mejor eficacia, permitiendo al actor principal (la compañía aérea), expedir su producto.

En el contexto actual, con el papel que desarrollan, los aeropuertos pueden y deben considerarse también, como actores principales del mercado de transporte aéreo en todo aquello que no sea exclusivo y excluyente de las compañías aéreas.

Porque desde el punto de vista, a nuestro entender no discutible, de que el aeropuerto tiene la configuración de empresa, es lógico pensar que le interesa que allí operen la mayor cantidad de compañías y hacer atractivo su ambiente a los pasajeros y a todos aquellos servicios de carácter no aeronáutico que quieran instalarse, que resulten compatibles en el ámbito de su actividad. Ello implica, por parte de los aeropuertos una actividad diversificada, además de la especializada y técnica, que amplíe su plan de negocio con el objetivo, además de la autofinanciación, de la rentabilidad. Todo ello dentro del marco de las reglas del mercado.

## **16. Los costos aeroportuarios.**

Desde un punto de vista de actividad Administrativa pública, la rentabilidad nunca ha sido la última ratio del servicio público.<sup>632</sup> Por el contrario, los Estados se han visto en la tesitura mantener, por mor del concepto de servicio público, grandes y costosas infraestructuras que tenían una nula rentabilidad.

La crisis y el replanteamiento de la economía en los distintos Estados, les llevó, al menos en Europa, a la conclusión de que debían rebajar el máximo posible, el gasto público, y como consecuencia adoptaron la iniciativa de la privatización de diversos sectores de actuación pública. El transporte no fue ajeno a estas medidas y dentro de este contexto, la cuestión fue escoger los métodos y sistemas de su gestión y explotación.<sup>633</sup>

---

<sup>632</sup> La cuestión respecto de la consideración del aeropuerto como servicio público, es todavía hoy vigente en algunos países. Al tratar del uso y explotación de aeropuertos de titularidad pública, de interés general, explica GÓMEZ PUENTE, *Derecho administrativo aeronáutico*, Iustel, 2006, p. 295; que esta debe llevarse a cabo Sin perjuicio de su legislación sectorial, conforme a la legislación del patrimonio de las Administraciones Públicas; de acuerdo con ella, se trata por regla general de bienes de dominio público (arts. 339.2 CC y 5.2.1 LPAP: “son bienes y derechos de dominio público los que siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general y al servicio público”). Desde la entrada en vigor del Real Decreto Ley 13/2010 (art. 9.1) , (B.O.E. nº 293, de 3 de diciembre), todos los bienes de dominio público estatal adscritos a la E.P.E. Aena, que no estén afectos a los servicios de navegación aérea, incluidos los destinados a los servicios de tránsito aéreo de aeródromo, dejaron de tener la naturaleza de bienes de dominio público. Hecho que modifica su régimen jurídico de uso y explotación.

<sup>633</sup> No menos importante resultó la influencia de la nueva normativa europea sobre transporte aéreo en el seno de la Unión.

El tema tiene su complejidad ya que, aunque sea en un plano teórico y dialéctico, nos permite preguntarnos, en relación a los aeropuertos, la razón del por qué una infraestructura declarada prácticamente saturada, puede llegar a no ser rentable, si partimos de la premisa del exceso de demanda.

Dejando a un lado el supuesto de un aeropuerto infrautilizado y ciñéndonos a aquellos que por su ubicación o importancia se vean congestionados, la pregunta es válida. Y en ese sentido nos parece insuficiente el argumento que haga recaer la causa de la no rentabilidad en la gestión pública, o que simplemente se explique el fracaso en base al carácter de servicio público del transporte.

En este debate, parece necesario dar un paso más y no quedarnos en el análisis del aeropuerto como unidad de explotación, sino entrar en el sistema consistente en la explotación en red de los aeropuertos, como es el caso de España.

En su momento, se habló mucho y no siempre bien sobre el modelo de Aena, entendiendo que es un sistema centralizado y que su modelo de caja única permitiría subvenciones cruzadas desde aeropuertos con beneficios hacia otros no rentables<sup>633</sup>. En ese escenario encontraremos algún aeropuerto con un nivel de subutilización significativo.

Es en este punto donde puede observarse que la ubicación, construcción o ampliación de algún aeropuerto no haya sido una decisión acertada desde la óptica financiera, aun teniendo por objeto concentrar tráfico y reducir costes; quizás, la decisión de inversión haya sido producto de una errónea evaluación de la potencial demanda que justifique la inversión. Pero también es posible que la inversión en un aeropuerto obedezca a una necesidad social objetiva, por razones orográficas o de conexión (cohesión territorial). Este último supuesto se podría encuadrar en el concepto clásico de servicio público.

En cualquier caso, como afirma Medrano<sup>634</sup>, en España, de los datos conocidos de Aena y su pérdida de rentabilidad en los últimos diez años “no puede achacarse al efecto de la crisis económica que afectó al transporte aéreo a partir de 2008. Esos

---

<sup>633</sup> Como explica MEDRANO, C., *Los aeropuertos... op. cit.* p. 102, Aena Aeropuertos y el Ministerio de Fomento ejercieron un poder absoluto sobre tres aspectos claves de la actividad de los aeropuertos españoles: las decisiones sobre las inversiones en infraestructuras a realizar, sobre las tasas y sobre la asignación de slots a las compañías aéreas; los tres son temas estratégicos para la rentabilidad de los aeropuertos en España. Es decir, la asignación de los recursos económicos generados por la actividad de los aeropuertos se realiza por el mecanismo de caja única, lo que implica un sistema de subsidios cruzados que no fue transparente hasta 2010, en el que se hicieron públicas las cuentas de resultados de los aeropuertos de forma individualizada.

<sup>634</sup> MEDRANO, C., *op. cit.* p. 102.

resultados negativos, son debidos al incremento de los resultados financieros negativos derivados del exceso de inversión en infraestructuras. Por otra parte, se acometieron inversiones en diferentes aeropuertos, algunas de ellas de muy dudosa necesidad, ni económica ni social que agravaron la situación”.

La privatización de aeropuertos presenta grandes ventajas en el orden financiero para el sector público ya que lo libera de los gastos que implica la gestión (entre otros, los correspondientes a personal, y mantenimiento).

La experiencia nos ha ido mostrando que, al menos en Europa, existen empresas decididas a entrar en la explotación de una gran infraestructura a la vista de los alicientes que ofrece y su fácil acceso a los mercados financieros<sup>635</sup>. Con todo, de una forma u otra, el Estado seguirá teniendo un rol con los aeropuertos y con las entidades que los gestionen o administren; un claro ejemplo es la necesidad de garantizar la seguridad de las operaciones en todo momento, lo que constituye el objetivo más importante. A este respecto no pueden dejar de destacarse las responsabilidades de los Estados de garantizar la seguridad<sup>636</sup>.

Hablábamos *supra*, de los beneficios significativos que puede ofrecer la privatización; entre otros, liberar a los Estados de la carga de inversiones sustanciales de capital, otorgando a la administración aeroportuaria un acceso directo al mercado abierto de préstamos o capital para inversión en nuevos aeropuertos, así como en proyectos de ampliación o rehabilitación. *Item más*, otro beneficio que ofrece es la liberación a la administración de determinadas restricciones, especialmente en relación al desarrollo de los aspectos no aeronáuticos de las empresas aeroportuarias.

Desde otra perspectiva, nos encontramos ante otros beneficios. Hemos dicho que una de las finalidades perseguidas por los Estados con la privatización es rebajar el gasto público. En esa tesitura, se produce un plus, dimanante de la gestión más o menos privada de los aeropuertos, conformada por la nueva situación tributaria que se crea en torno a los aeropuertos.

Con anterioridad a los años 80, todos los aeropuertos de propiedad estatal y cuya gestión era llevada a cabo directamente por el Estado, al menos en España, estaban

---

<sup>635</sup> En ese sentido, *vid* ESTEVE PARDO, *op.cit.* p. 56.

<sup>636</sup> El artículo 15 del Convenio sobre aviación civil internacional (sobre derechos aeroportuarios y otros similares), requiere que todos los aeródromos de un Estado contratante que estén abiertos al uso público para sus aeronaves nacionales estarán abiertos en condiciones uniformes para las aeronaves de todos los otros Estados contratantes, a reserva de lo dispuesto en el artículo 68. La responsabilidad de garantizar la seguridad, la regularidad y la eficacia de las operaciones de aeronaves en los aeródromos corresponde a los Estados individuales.

beneficiados con medidas de exención tributaria de diferente índole. Exención que se fundamentaba en la actividad pública que realizaban, sujeta a presupuesto, que no generaba renta y que estaba incurso en el concepto de servicio público y en el de interés para la Defensa.

Con la orientación privatizadora, el cambio de la titularidad y de la gestión aeroportuaria, que comporta la búsqueda de beneficios, produjeron un cambio en las obligaciones tributarias<sup>637</sup> y en consecuencia, un ingreso adicional importante para las arcas del Estado, autonómicas y municipales. Los impuestos suponen para los gestores un capítulo de pagos importante, que lógicamente hacen aumentar más los gastos aeroportuarios (aunque no se les considere como tales). Por su parte, las compañías aéreas también deben atender a sus correspondientes impuestos por razón de la actividad desarrollada en los aeropuertos.

Los gestores aeroportuarios, deben abonar, en cualquier caso, los impuestos, cada vez más gravosos, tanto si el aeropuerto se optimiza como si es subutilizado. Cuestión que se añade al debate planteado en relación a la gestión en red de aeropuertos nacionales y el mantenimiento de las infraestructuras no rentables.

## **17. Modos de gestión aeroportuaria.**

En un contexto general, y sin carácter exhaustivo, citaremos algunas de las formas de gestión aeroportuaria, teniendo en cuenta y considerando la diferente percepción, aún hoy existente, que tienen de los aeropuertos los Estados, las autoridades de reglamentación, los usuarios, los explotadores y los inversores .

a).- Partiendo de la base de que la infraestructura sea creada por el Estado:

1.- Aeropuertos bajo pleno control administrativo. Las inversiones, la gestión y explotación se hacen de forma directa por el Estado. Inexistencia de renta, ingresos y gastos que van a cargo del presupuesto público. Coincidencia en muchos casos de la Autoridad aeroportuaria con la Autoridad aeronáutica de aviación civil. Carácter demanial del recinto aeroportuario. Pleno sometimiento al derecho administrativo.

2.- Gestión a través de Entes públicos, dotados de personalidad jurídica propia y diferente de la del Estado. Generalmente creados por voluntad del Estado y con

---

<sup>637</sup> Cambio ya producido siendo el gestor aeroportuario la E.P.E. Aena.

dotación inicial presupuestaria pública. Su vocación es la de la autofinanciación, separada de la Hacienda. Investidos estos Entes en algunos casos, de las prerrogativas y características de la Administración pública en cuanto a las resoluciones que puedan dictar en el cumplimiento estricto de los fines que le son propios. Posibilidad de sometimiento al ordenamiento común o privado. No coincidencia entre la autoridad aeroportuaria y la de aviación civil.

3.- Gestión bajo el régimen de concesión. Aeropuertos que pertenecientes al Estado, son gestionados bajo el régimen de concesión de servicio público. La concesión no dispone ni otorga por sí misma personalidad jurídica. La finalidad de esta fórmula es asegurar el establecimiento, mantenimiento y renovación de los edificios, instalaciones, materiales y servicios necesarios para el funcionamiento del aeródromo y sus actividades. La esencialidad de algunos servicios está asegurada y a veces asumida por el Estado. En algunos casos, se produce participación financiera del Estado.

4.- Aeropuertos creados por colectividades o instituciones diferentes del Estado. Por ejemplo, la reglamentación francesa previene para los aeropuertos que no pertenecen al Estado, la firma de un convenio entre la entidad creadora y el Estado. Esta convención implica la asunción de la explotación a riesgo y ventura por parte de las entidades gestoras. En este sector el control o tutela de los poderes públicos es mínima. Actualmente este tipo de instalaciones se halla regulada por un texto marco del Ministerio de Transportes Francés, redactado en concierto con la organización nacional que agrupa a este tipo de empresas gestoras U.C.C.E.G.A<sup>638</sup>.

5.- En Francia, para los aeropuertos que tienen un bajo tráfico y que no presentan un interés regional o local, el Estado ensaya recurrir a un sistema de mutación

---

<sup>638</sup> La Unión de los Aeropuertos franceses, creada en 1938, agrupa a 137 miembros que explotan 155 aeropuertos en la Francia metropolitana y ultramar, es decir, la totalidad del tráfico comercial francés. La Unión representa los intereses de sus miembros cerca de las asambleas parlamentarias y de los poderes públicos de las compañías aéreas y de los proveedores. Es consultada e interviene en los proyectos de ley y reglamentos que afectan a la organización, y a las condiciones de explotación del transporte aéreo en general. Negocia los convenios nacionales con los prestatarios de servicios y, en particular con las aseguradoras. Asiste a sus miembros para los consejos en materia jurídica, económica y financiera. Se hace cargo de los servicios que ofrece junto a sus miembros, tales como prestadores de servicios en los aeropuertos franceses, los seguros (responsabilidad civil, y aquellos que cubren el medio ambiente y la polución), y la defensa jurídica en los eventuales contenciosos. La Unión, es miembro de los consejos, comisiones y comités que elaboran propuestas y recomendaciones (facilitación, seguridad, presupuestos anexos a la aviación civil, solución de las dificultades, institutos de formación, etc.). Su actuación y la de sus miembros, junto a otros agentes del transporte aéreo está encaminada a la calidad en el aeropuerto. Inicia y realiza acciones de marketing y edita la guía de los aeropuertos franceses. Es miembro del Consejo Superior de Aviación Civil (CSAC), que revisa, especialmente las solicitudes de creación de compañías aéreas y los derechos de tráfico. Así mismo es miembro del Comité Nacional del cliente aéreo (CNCA), y también del Consejo Nacional de Transportes (CNT).



demanial. Este sistema contempla la posibilidad de una concesión asumida a riesgo y ventura por una empresa o entidad gestora del aeropuerto, conservando el Estado la propiedad del suelo<sup>639</sup>.

De los modos de gestión relacionados, tan solo el 3, 4 y 5 permitirían el acceso de las compañías aéreas a una participación activa en la gestión aeroportuaria en forma diversificada. El panorama de los costes, por otra parte, es bastante oscuro si tenemos en cuenta que la inhibición del Estado en los mismos, ha de comportar forzosamente, a nuestro entender, un encarecimiento del servicio.

Por otra parte, esa posibilidad de acceso de las compañías aéreas a la gestión aeroportuaria resulta compleja y de dudoso resultado, teniendo en cuenta la situación actual y los resultados económicos deficitarios que aquellas han obtenido durante los diferentes períodos de crisis que han sufrido en los últimos veinte años<sup>640</sup>. Y es que el tema es trascendente si tenemos en cuenta que en dichos períodos, muchas compañías aéreas fueron acumulando pérdidas.

Ante esta situación, las compañías aéreas aducen como causas la diversidad tarifaria, un exceso de oferta, los diferentes y numerosos tipos de aeronave de sus flotas, que encarece el mantenimiento y el coste de personal; de otro lado, el mercado interior se les va quedando pequeño a las compañías, amén de serles cada vez menos rentable y competitivo en relación con otros medios de transporte.

En causa a lo anterior, las medidas adoptadas por las compañías, fueron encaminadas preferentemente a la de reducción de personal y a la revisión de tarifas, lo que nuevamente hizo descender los vuelos transatlánticos, e instaurando nuevas ofertas para los vuelos domésticos; y, finalmente, la búsqueda de asociaciones o alianzas entre compañías, a fin de crear megacarriers y reconvertir el sector operacional a menos compañías.

A mediados de la década de los 90, la situación comienza a cambiar y las líneas aéreas empiezan a obtener ganancias, dándose que en algunos países las compañías entran en la actividad aeroportuaria, como fue el caso de Italia<sup>641</sup>. Sin perjuicio de ello, a nivel mundial, a pesar del incremento de tráfico que se iba produciendo, varias líneas aéreas nacionales privatizadas, tuvieron que cerrar<sup>642</sup>.

---

<sup>639</sup> Vid PARADA VAZQUEZ J. D., *Derecho Aeronáutico*, 1ª edición por el Autor, Madrid, 2.000, p. 437.

<sup>640</sup> PARADA VAZQUEZ, op.cit. p.439.

<sup>641</sup> Alitalia participó con un 56% en el aeropuerto de Roma.

<sup>642</sup> La Compañía VIASA en 1997 y la Compañía AeroPerú, en 1999.

Para la OACI, el objetivo de la liberalización de la reglamentación de este sector, debía consistir en crear un entorno de explotación en que los transportistas aéreos pudieran funcionar en forma eficiente y económica sin comprometer la seguridad operacional y la protección a la aviación<sup>643</sup>.

Aunque posible, el acceso de las compañías aéreas a la gestión aeroportuaria, más allá de la participación económica, puede implicar diversas cuestiones e incluso a plantear un conflicto de intereses.

Está claro que las líneas aéreas, los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea son interdependientes, pero su comercialización y privatización en un contexto liberalizado tiene diversas consecuencias competitivas y repercusiones financieras recíprocas. Es cierto que las sociedades a largo plazo entre las líneas aéreas y los aeropuertos pueden constituir una forma de aportar estabilidad a ese entorno; pero al mismo tiempo, el entorno competitivo de las líneas aéreas y la comercialización de los aeropuertos produce que aquellas ejerzan presión a los aeropuertos y en los proveedores de servicios de navegación aérea a fin de reducir los derechos impuestos a los usuarios, procurando al mismo tiempo obtener mejoras de productividad, junto a una mayor eficiencia y capacidad. Las prácticas comerciales superiores y la medición del rendimiento, han llegado a ser un resultado conexo con la gestión de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea.

La nueva configuración del transporte, fuerza a las compañías aéreas y a los aeropuertos a diversificar su campo de acción comercial, buscando nuevos sistemas de captación de ingresos. Las compañías a través de los sistemas de venta a bordo, agencias de viajes, e incluso algunas en Europa, que disponen de actividades inmobiliarias; Los aeropuertos, optimizando el espacio de sus terminales, prestando gran atención a los flujos de pasajeros, principalmente en las terminales internacionales a fin de poder ofrecer todo tipo de actividades comerciales y de servicios complementarios, a los cuales se les cobra un determinado canon por actividad y productividad.

## **18.- El Gestor aeroportuario en España.**

Durante el año 2010, se adoptaron en España una serie de medidas estructurales y operacionales que en el ámbito del punto que nos ocupa y a los efectos

---

<sup>643</sup> OACI, Conferencia Mundial del Transporte Aéreo – *Retos y oportunidades de la liberalización*, Montreal, 24-29 de marzo de 2003, ATConf/5- WP-7, ap. 3.7.

que nos interesan, entre las que podemos destacar por una parte, las dirigidas a afianzar el equilibrio modal del sistema de transportes,; y de otra, las que persiguen mejorar la eficiencia de los medios de transporte.

Hasta la publicación de la Orden FOM 1525/2011, de 7 de junio<sup>644</sup>, por la que se acuerda el inicio del ejercicio efectivo de funciones y obligaciones en materia de gestión aeroportuaria por la sociedad mercantil estatal Aena Aeropuertos S.A. (AASA), dichas funciones se habían venido realizando hasta ese momento, por una Entidad Pública Empresarial (EPE).

Esta Entidad gestora de los aeropuertos fue creada como Ente Público por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio<sup>645</sup>, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación aérea “Aena”)<sup>646</sup>. Estando dotada de sus propios Estatutos, que fueron aprobados mediante el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio.<sup>647</sup>

La Entidad Pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (en lo sucesivo AENA-E.P.E.), tenía encomendadas las funciones de planificación, proyecto y ejecución de las inversiones en materia aeroportuaria y de control del espacio aéreo; así como el mantenimiento, operación y explotación comercial de las correspondientes instalaciones, todo ello bajo la tutela del Ministerio de Fomento<sup>648</sup>.

---

<sup>644</sup> Orden FOM/1525/2011 de 7 de junio, B.O.E. n° 136 de 8 de junio 2011

<sup>645</sup> B.O.E. n° 156 de 30 de junio de 1990.

<sup>646</sup> “Aena” tenía una evidente dimensión pública que, sin embargo, se regía por el ordenamiento jurídico privado en cuanto a sus relaciones patrimoniales y contractuales, y, en lo referente a su personal, por el Derecho laboral. Era, en ese sentido, una empresa de servicios, responsable de las infraestructuras aeroportuarias y del espacio aéreo, con las que el Estado español atendía a las necesidades del transporte y otras actividades aeronáuticas.

<sup>647</sup> A.E.N.A. se creó como un Ente público de los previstos en el art. 6.5 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica propia, plena capacidad pública y privada y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Con la publicación de la Ley 6/97 de 14 de abril (LOFAGE), la Administración Institucional del Estado queda encuadrada en lo que la propia Ley denomina Organismos Públicos, que a su vez se diferencian entre Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales; caso este último, el de A.E.N.A.

Concretamente, mediante Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (B.O.E. n° 313 de 31 de diciembre), en su art. 64, se adapta la configuración del Ente Público Aena a la Ley 6/1997 de 14 de abril, como una Entidad Pública Empresarial de las previstas en la letra b) del apartado 1º del artículo 43 de la Ley rigiéndose por esta Ley y lo dispuesto en el artículo citado de la repetida Ley 50/1998.

De acuerdo con el punto 2 del citado art. 64, la gestión de sus bienes patrimoniales propios, se realizará de acuerdo con la legislación específica de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

En el punto 3º del mismo artículo se establece que los recursos económicos de la Entidad, podrán provenir de cualquiera de las fuentes mencionadas en el apartado 1º del artículo n° 65 de la Ley 6/97.

Sus Estatutos fueron publicados en B.O.E. n° 145, de 18 de junio de 1991.

<sup>648</sup> Artículo 11 de su Estatuto, relativo a las funciones y obligaciones de Aena E.P.E., en materia de navegación aérea, y en materia de aeropuertos.

Aena E.P.E., gestionaba en forma de red, 47 aeropuertos y un helipuerto. También operaba y administraba los centros de control y la red de ayudas que estructuran el espacio aéreo de responsabilidad española.

Centrándonos un momento, en la situación expuesta en el precedente, y desde una perspectiva que permita analizar la liberalización de lo que ha venido a denominarse mercado aeroportuario, cabe preguntarse si en España, en ese período, se dieron las medidas jurídicas oportunas que facilitarían la configuración de un marco en el que se desarrollara plenamente la competitividad entre las empresas del sector. Sin perjuicio de lo que se argumente a posteriori, podemos avanzar una respuesta en sentido negativo<sup>649</sup>.

Hemos de coincidir con Esteve Pardo<sup>650</sup>, cuando trata de las disfunciones del modelo anterior con Aena EPE, al afirmar que la regulación aeroportuaria estaba enclaustrada en la estructura de la Administración del Estado y en su rama institucional, el Ente Público Aena. De hecho, en su entorno territorial, nos encontrábamos con la carencia de conexión y coordinación con otras instancias administrativas que sin perjuicio de su interés en la materia, ostentaban determinadas competencias que se veían frecuentemente afectadas directa y básicamente, en cuestiones dimanantes de los impactos en materia urbanística y medio ambientales.

Al hablar de Aena EPE, estamos frente a una entidad en la que concurren la titularidad de las infraestructuras, la facultad de gobierno y la de gestión, lo cual hace imposible la distinción entre el plano regulador y el de gestión.

Así, la gestión aeroportuaria se constreñía al marco estatutario de la Entidad, echándose en falta la existencia de una instancia independiente y diferenciada que regulase la actuación de los órganos de gestión, acorde con lo exigido por la normativa europea en esta materia.

El artículo 11 del Estatuto de Aena EPE, que trata sobre sus órganos de gobierno y su funcionamiento, se limita a enumerarlos, añadiendo en su artículo 16, que el Consejo de Administración (cuyo nombramiento y cese correspondía en un principio al Ministerio de Obras Públicas y Transportes) tenía como función la dirección de su administración y gestión. En ese sentido, fijaba las competencias del Consejo, facultándolo, entre otros, extremos, a dictar las normas de funcionamiento de dicho

---

<sup>649</sup> En el mismo sentido, *vid* CASAMIJTANA OLIVE, *op. cit.* p.61

<sup>650</sup> ESTEVE PARDO, *Op. cit.* p. 81.

órgano, así como a proponer las modificaciones que la experiencia de la explotación y el alcance de las técnicas aconsejen.

Más ilustrativo resulta el artículo 19, al indicar que las competencias del Consejo de Administración contenidas en el artículo 18 son meramente enunciativas y no limita las amplias facultades que le competen de dirección de la gestión y administración del Ente público.

Al amparo del artículo 28 del Estatuto que venimos comentando, la Entidad Aena EPE estaba estructurada en dos unidades de gestión diferenciada que respondían a dos ámbitos de actuación diferenciados; una era la correspondiente a Aeropuertos españoles y la otra a la Navegación aérea, dependientes del mismo órgano de gobierno y cuyos Directores generales eran nombrados, respectivamente, por el Consejo de Administración, a propuesta del Presidente de la Entidad.

En el ámbito normativo, es un tiempo en el que se había venido denunciando una falta de sistematización en la legislación del sector aeroportuario, toda vez que su normativa de aplicación se había ido constituyendo a través del aglutinamiento de normas dispersas, que solapándose a veces, puntualmente habían llegado a ser contradictorias<sup>651</sup>. Dispersión que justifica que permanentemente se haya echado en falta una ley de aeropuertos, desde que se promulgó en España la Ley de Aeropuertos de 2 de noviembre de 1940<sup>652</sup>.

En nuestro ordenamiento jurídico la regulación legal de las actividades aeronáuticas arranca de la Ley de Bases de 27 de diciembre de 1947<sup>653</sup>, posteriormente desarrollada por la Ley 48/1960 de 21 de julio, sobre Navegación aérea, que desde entonces constituye la norma fundamental por la que se ha regido la aviación civil.

El transcurso del tiempo y los desafíos que la seguridad aérea plantea permanentemente, condujo en los primeros años de la década de los 2000, a la necesidad de complementar nuestra legislación aeronáutica con nuevas normas dimanantes de las prescripciones y recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional y de las disposiciones de ejecución necesarias para la aplicación de las normas comunitarias, posibilitando la adopción como derecho interno de los códigos

---

<sup>651</sup> LIZÁRRAGA LACALLE, M.D., “Marco legislativo de la actividad aeroportuaria”, publicado en AA.VV. *Régimen jurídico de la actividad aeroportuaria*, Madrid, Fundación Aena, 2009, pp. 127 a 151; GOMEZ PUENTE, *Derecho Administrativo Aeronáutico... op. cit.* p.78.

<sup>652</sup> B.O.E. núm. 321, de 16 de noviembre de 1940.

<sup>653</sup> En realidad denominada Código de la Navegación Aérea, Bases para su redacción ( B.O.E. núm. 1, de 1 de enero de 1948).

y decisiones acordados por Eurocontrol y por las Autoridades aeronáuticas conjuntas, organismo asociado a la CEAC.

Para conseguir una mayor eficacia de las normas, devino necesario que la Autoridad aeronáutica nacional dispusiera de los medios e instrumentos necesarios para su aplicación y actuación, puesta al servicio de la seguridad en el transporte, en la navegación aérea y en los sistemas e instalaciones aeroportuarias.

En la búsqueda de esos objetivos, el 25 de octubre de 2002 se presentó el Anteproyecto de Ley de Seguridad Aérea en España, elaborado por técnicos del Ministerio de Fomento, con la pretensión de que tras un trámite inusualmente rápido se procediera a su aprobación.

Empero, desde un principio fue un texto controvertido y contestado. Por parte del COPAC<sup>654</sup>, se solicitó la suspensión del citado Anteproyecto a través de una enmienda a la totalidad. Básicamente entendían que la propuesta de Ley abundaba en el parcheo continuo de la LNA de 1960 sobre la que concurría una crítica generalizada respecto a la necesidad de ser sustituida por una norma más actualizada y acorde con las nuevas exigencias. Item más, para el citado Colegio, la futura aprobación de esta propuesta legislativa podía constituir un conculcamiento, lesión y/o vulneración de la filosofía, política, procedimientos y prácticas internacionalmente definidas y aceptadas para promover y garantizar la seguridad aérea de forma proactiva en las dos vertientes definidas del concepto de seguridad en aviación: la security y la Safety.

Por su parte la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA) manifestó su más firme oposición a la nueva Ley de Seguridad Aérea, al entender, desde su punto de vista, que su filosofía alejaba a su colectivo, de los necesarios criterios de convergencia europeos, vulnerando alguno de los principios recogidos en la normativa de OACI.

Básicamente los motivos principales de oposición del USCA se cifraban en que en su texto inicial, esta Ley no aseguraba en su articulado, de forma explícita, la presencia de vocales en la comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil en representación de los controladores aéreos ni los pilotos; por otra parte, la Ley vulneraba lo estipulado en el Anexo 13 de la OACI y en la Directiva Europea 94/56/CE, ya que al ser la Comisión de Investigación un órgano colegiado adscrito, en aquel momento, al Ministerio de Fomento, no podía quedar asegurada su independencia funcional, tal y como requería la normativa internacional; finalmente, el Título III de la

---

<sup>654</sup> COPAC: Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial.

Ley regula las funciones de inspección aeronáutica, siendo su principal novedad el dejar abierta la posibilidad de que sean entidades privadas, bajo la dirección y supervisión de la Autoridad aeronáutica civil, las que ejecuten esas funciones inspectoras. El Sindicato, adujo así mismo que esta posibilidad vulneraba también la normativa europea, al entender que las labores de inspección quedan circunscritas al ámbito estatal como salvaguarda de la necesaria imparcialidad.

Aún en vísperas de su aprobación, el colectivo de controladores manifestaba que “el espíritu esta Ley confunde, deliberadamente o no, las acepciones del idioma inglés: *airport security* y *air safety*. Son dos cuestiones bien diferenciadas; la primera está relacionada con evitar riesgos potenciales en los recintos aeroportuarios mediante acciones coercitivas y punitivas; la segunda, a su criterio totalmente ausente en esta Ley, se basa en programas de formación basados en la evaluación, clasificación y estudio de las situaciones o errores que potencialmente pudiesen desembocar en un accidente aéreo.

Se llegó a especular con el hecho de que la aplicación de esta Ley podría incluso conllevar la ralentización del tránsito aéreo, y que ante el desproporcionado régimen sancionador, los controladores deberían cubrirse las espaldas aplicando separaciones y procedimientos más conservadores – que no más seguros - de los que venían utilizando hasta ese momento<sup>655</sup>.

El día 7 de julio de 2003 se aprobó la Ley de Seguridad Aérea, cuyo texto constaba de 67 artículos, divididos en cinco Títulos y cuatro Capítulos además de ocho Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y cuatro Disposiciones Finales<sup>656</sup>.

La Exposición de Motivos de esta Ley justificó la innovación legislativa en el necesario reforzamiento de las potestades públicas de intervención sobre el tránsito y el transporte aéreo, que obedecía a la constatación de que el establecimiento de un mercado progresivamente abierto a la competencia entre diferentes compañías aéreas como el que se estaba produciendo, exigía la adecuación de la Administración aeronáutica a la nueva realidad de un sector liberalizado, debiendo asumir ésta, la función de órgano regulador o controlador de los servicios, antes que su prestación, y velar por la libre competencia entre ellas, por el acceso de los operadores y de los usuarios a los servicios aeronáuticos, y por el orden y la seguridad generales del

---

<sup>655</sup> Magazine ATC, núm. 37, verano 2003.

<sup>656</sup> Ley 21/2003, B.O.E. núm. 162, de 8 de julio de 2003.

transporte aéreo; otro objetivo era conseguir la potenciación de las funciones de supervisión del órgano regulador sobre los procesos de fabricación, mantenimiento y explotación de aeronaves y productos aeronáuticos y sobre la prestación de servicios aeroportuarios y de navegación aérea, así como en el establecimiento de reglas que ordenen las actividades de las profesiones y organizaciones aeronáuticas y la adopción de medidas que garanticen la seguridad y el uso de los servicios de transporte aéreo por determinadas categorías de usuarios especialmente vulnerables.

En la U.E., siempre se vió claro que la puesta en práctica de una política común de transportes exigía un sistema de transporte aéreo eficaz que permitiera el funcionamiento seguro, regular y sostenible de este servicio y optimizara la capacidad, facilitando la libre circulación de personas, mercancías y servicios.

La adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo del primer paquete de la legislación relativa al cielo único europeo, estableció una sólida base jurídica para un sistema de gestión de tránsito aéreo ininterrumpido, interoperable y seguro. Por su parte, el segundo paquete de medidas del cielo único, se marcó el objetivo de mejorar el rendimiento global de los servicios de navegación aérea.

Realmente para completar la creación del cielo único europeo fue necesario adoptar medidas adicionales a nivel comunitario, en particular para mejorar el rendimiento del sistema europeo de aviación en ámbitos clave como el medio ambiente, la capacidad y la rentabilidad, todo ello en el marco de los objetivos prioritarios de seguridad. Necesario se entendió, asimismo, adaptar al progreso técnico la legislación relativa al cielo único europeo<sup>657</sup>.

Fortes Martín<sup>658</sup> destaca la evidencia de que la apuesta del cielo único europeo alcanzaba también a los sujetos encargados de la prestación de servicios de navegación aérea en el ámbito jurídico organizativo, en la medida en que la consecución del cielo único europeo pasaba por la separación, al menos estructural o funcional, entre los servicios de navegación aérea – y en especial de los servicios de control del tránsito aéreo – y las funciones de supervisión o regulación.

La reforma estructural del sistema de Navegación aérea se inició en España, en el año 2010, con la publicación por parte del Gobierno del nuevo marco regulador de la

---

<sup>657</sup> Considerando 5 del Reglamento (CE) 1070/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 549/2004, (CE) n° 550/2004, (CE) n° 551/2004 y (CE) n° 552/2004, con el fin de mejorar el rendimiento y sostenibilidad del sistema europeo de aviación (DO L 300 de 14/11/2009, p. 34)

<sup>658</sup> FORTES MARTÍN, *Op. cit.* p. 436.



actividad de Aena a través del Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre<sup>659</sup>, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo que supuso un importante proceso de modernización y que se planteó con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia del sistema aeroportuario y la separación de las funciones de gestión aeroportuaria y las de navegación aérea que, hasta ese momento, venían, como hemos dicho, siendo realizadas por la misma Entidad Pública Empresarial Aena.<sup>660</sup>

En esa línea, importante nos parece reseñar la Ley 9/2010, de 14 de abril<sup>661</sup>, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo y se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios. En este mismo texto, se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo, con la finalidad, por una parte de redundar en el mejor cumplimiento de los Reglamentos Comunitarios sobre Cielo Único Europeo; y de otra, optimizar la relación coste - eficiencia en la Navegación Aérea, todo ello acorde con el Reglamento 2096/2005/CE<sup>662</sup>, de 20 de diciembre, por el que se establecen requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea e impone a los proveedores de dichos servicios el deber de ser capaces de prestar servicios de forma segura, eficaz, continuada y sostenible económica y financieramente. Exigencia, en cuanto a la reducción de costes en la Navegación Aérea, que se agudiza a la vista del contenido del Reglamento 1070/2009/CE, de 21 de octubre, que modifica el primer paquete reglamentario del Cielo Único Europeo y establece un sistema de evaluación del rendimiento de los proveedores de servicios de navegación aérea<sup>663</sup>.

En este último Reglamento comunitario citado, se justifican las reformas que introduce, concluyendo en que deben adoptarse medidas adecuadas para mejorar la eficacia de la gestión de la afluencia del tránsito aéreo, al objeto de prestar asistencia a

---

<sup>659</sup> B.O.E. nº 293, de 3/12/2010.

<sup>660</sup> Debe recordarse la comparecencia de la Ministra de Fomento en el Congreso de los Diputados el 16 de diciembre de 2008, en la que expuso las líneas básicas aprobadas en el Consejo de Ministros de fecha 1 de agosto de 2008, para el nuevo modelo de gestión, entre las que destacan las siguientes: a) Separación clara entre Navegación aérea y Gestión aeroportuaria, de forma que Aena sería responsable de los servicios de navegación aérea y se crearía una nueva sociedad, filial cien por cien de Aena que se encargaría de la gestión de los aeropuertos; b) apertura de la gestión aeroportuaria a la participación privada; c) mantenimiento de una mayoría estatal en el capital de la nueva entidad gestora de los aeropuertos; incorporación de las CC.AA. en la gestión de aquellos aeropuertos que sean de especial importancia y complejidad. Vid, LIZÁRRAGA LACALLE, M.D., “Marco legislativo de la actividad aeroportuaria”, publicado en AA.VV. *Régimen jurídico.....*, op. cit. pp. 127 a 151.

<sup>661</sup> B.O.E. nº 91, de 15 de abril de 2010.

<sup>662</sup> DO L 335, de 21-12-2005, pp. 13/30.

<sup>663</sup> *Vid supra*, pie de página nº 657.

las unidades operativas existentes, incluida la Unidad central de gestión de afluencia del tránsito aéreo de Eurocontrol, con el fin de garantizar la eficiencia de las operaciones de vuelo. Además, la Comunicación de la Comisión sobre un Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa pone de relieve la necesidad de garantizar la coherencia operativa entre los planes de vuelo y las franjas horarias (slots) en los aeropuertos. En ese sentido, se entendió que el Observatorio Europeo de la Capacidad Aeroportuaria podría contribuir a la armonización de la capacidad de los aeropuertos con la capacidad de la gestión del tránsito aéreo.

En ese contexto, los Reglamentos comunitarios reguladores del Cielo Único Europeo exigen que exista una clara diferenciación entre los diversos agentes que intervienen en el campo de la navegación aérea y en la gestión aeroportuaria<sup>664</sup>.

Esta exigencia, ha requerido que en la legislación española se diferencie claramente entre los órganos reguladores, de supervisión de la seguridad y de gestión de infraestructuras y servicios. Esto dimana de la Ley 9/2010 citada, en cuya exposición de motivos se deja sentada la necesidad de marcar la diferenciación entre: 1) un organismo regulador que determine la política aeroportuaria y de navegación aérea y represente al Estado ante organismos internacionales y de la Unión Europea; 2) una Autoridad Administrativa de Supervisión, que vigile y garantice en cumplimiento de las reglas y normas de seguridad y; 3) una serie de proveedores de servicios aeroportuarios o de navegación aérea, sometidos a la supervisión, inspección y potestad sancionadora de la Autoridad de Supervisión.

En España, tras la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y su diferenciación respecto de la Dirección General de Aviación Civil, debe entenderse que el organismo regulador y Director de la política aeronáutica es la Dirección General, correspondiendo las labores de supervisión e inspección de la seguridad a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea como Autoridad Nacional de Supervisión, a la cual le corresponderá, igualmente, la competencia sancionadora.<sup>665</sup>

---

<sup>664</sup> El Reglamento 549/04, en su art. 4 (Modificado por Reglamento 1070/09), establece: “1.- Los Estados miembros designarán o crearán, conjunta o individualmente, uno o varios órganos que actuarán en calidad de autoridad nacional de supervisión y asumirán las funciones que les atribuyan el presente Reglamento y las medidas a que se refiere el art. 3.-.....2.- Las autoridades nacionales de supervisión serán independientes de los proveedores de servicios de navegación aérea. Esta independencia se conseguirá mediante la adecuada separación, al menos en el plano funcional, entre las autoridades nacionales de supervisión y dichos proveedores.- ...”

<sup>665</sup> El apartado 1 del art. 2 del Reglamento CE 550/2004 (en la redacción introducida por Reglamento CE 1070/09 en su art. 2), dispone: “ 1.- Las autoridades nacionales de supervisión a las que se refiere el art. 4 del Reglamento marco garantizarán la adecuada supervisión de la aplicación del presente Reglamento, en particular por lo que respecta a la actividad segura y eficiente de los proveedores de servicios de

En cuanto a la designación de proveedores civiles de servicio de tránsito aéreo, deberá estarse a lo previsto en el art. 1º de la repetida Ley 9/2010, correspondiendo al Ministerio de Fomento designar, dentro de bloques específicos de espacio aéreo, a proveedores civiles de servicios de tránsito aéreo de aeródromo, debidamente certificados por una Autoridad Nacional de Supervisión de la Unión Europea. Esta designa, se realizará por el Ministerio a propuesta del gestor aeroportuario, en la que se concretará el tipo de servicios de tránsito aéreo que se solicita para el aeródromo, de acuerdo con sus características técnicas, económicas y normativa aplicable, y en su caso, la empresa o entidad proveedora.

La propuesta del gestor aeroportuario, que forma parte de su poder de organización, no tendrá carácter vinculante, ni tampoco los informes que deban acompañar aquélla, ni los acuerdos ni pactos que la precedan, cualquiera que sea la norma que los hubiera establecido o los exija. La iniciación de la prestación de servicios por parte de proveedor de servicios de tránsito aéreo, requerirá la previa supervisión e informe favorable de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.<sup>666</sup>

Los servicios de tránsito aéreo de control de área y control de aproximación, así como los de información de vuelo, de alerta y asesoramiento asociados a los volúmenes de espacio aéreo en los que se presten tales servicios, seguirán prestándose directamente por la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

En ese contexto, y en cuanto a los servicios de tránsito aéreo prestados por la Entidad Pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, la Disposición Adicional 2ª de la repetida Ley 9/2010, determina que en los Aeródromos gestionados por Aena EPE, estos servicios podrán ser prestados por la citada Entidad o por cualquier otro proveedor de servicios de tránsito aéreo debidamente certificado por una autoridad nacional de supervisión de la Unión Europea<sup>667</sup>.

---

*navegación aérea que prestan servicios en relación con el espacio aéreo que se halla bajo responsabilidad del Estado miembro que designó o creó la autoridad correspondiente.*”. En cuanto a la competencia sancionadora, debe recordarse que el artículo 58 de la L.S.A., privó a Aena EPE de toda la potestad sancionadora, que contemplaba el artículo 12 del R.D. 905/91, de 14 de junio, que aprobó el Estatuto de Aena. En la actualidad, dicha potestad sancionadora es ejercida por el Subsecretario de Fomento en los supuestos de infracciones muy graves, o cuando la cuantía de la multa supere los 300.000€, en los demás supuestos, corresponde al Director General de Aviación Civil.

<sup>666</sup> Las obligaciones impuestas a los proveedores de servicios de tránsito aéreo en virtud de la Ley 9/2010, tendrán la consideración de obligaciones específicas de los proveedores de servicios de navegación aérea a los efectos de lo establecido en los arts. 37 y 44 de la Ley de Seguridad Aérea 21/2003, de 7 de julio.

<sup>667</sup> Vid R.D. 931/2010, por el que se regula la certificación de proveedores civiles de servicio de navegación aérea y su control normativo.

En el punto dos de la misma Disposición adicional, se establece que Aena EPE deberá en principio presentar al Ministerio de Fomento, los estudios de seguridad que permitan identificar en qué aeródromos de los que gestiona se empezará a prestar servicio de tránsito aéreo bajo la modalidad de servicio de información de vuelo de aeródromo (AFIS)<sup>668</sup>; siendo este Ministerio el que mediante Orden determine en que aeródromos se prestará este servicio de información de vuelo.

En el plazo que se fije en dichas Ordenes, Aena o el gestor Aeroportuario que la suceda, deberá iniciar los procedimientos para la selección de los correspondientes proveedores civiles de servicios de información de vuelo del aeródromo, así como los procedimientos para la selección de los nuevos proveedores civiles de servicios de tránsito aéreo de aeródromo, en aquellos que así lo determine el Ministerio de Fomento, en ambos casos conforme a lo establecido en la Ley 31/2007 de 30 de octubre.<sup>669</sup>

Así, la Ley 9/2010 que venimos comentando, supone un punto de inflexión a partir del cual se separa la gestión de los aeropuertos respecto de la navegación aérea, lo cual determina la diferenciación entre los órganos reguladores de supervisión de la seguridad y de gestión de infraestructuras y servicios y la aparición de los proveedores de servicios de tránsito aéreo.

A nivel económico, lo anterior implica que los costes de los servicios de tránsito aéreo deben integrarse en los costes del gestor aeroportuario, por lo que en el contrato que éste suscriba con el proveedor de servicios de tránsito aéreo, se deberá determinar la contraprestación a abonar por aquél al repetido proveedor de servicios.

---

<sup>668</sup> Vid R.D. 1133/2010, de 10 de septiembre por el que se regula la provisión del servicio de información de vuelo de aeródromos (AFIS).

<sup>669</sup> Ley 31/2007, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Esta ley incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales y la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de adjudicación de contratos de las entidades que operan en dichos sectores. Recoge en el Título preliminar su objeto y las definiciones adecuadas a los diferentes conceptos manejados a lo largo del texto legislativo de tal manera que se respeten las interpretaciones comunitarias originarias de la Directiva 2004/17/CE.

El ámbito subjetivo de la ley, tal como especifica el Capítulo I del mismo Título I, se proyecta sobre las entidades públicas y privadas, exceptuándose sin embargo las Administraciones públicas y los Organismos autónomos, que quedan sujetos a la regulación más estricta de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por razones de disciplina y control de su funcionamiento, aspectos éstos que parece aconsejable primar, respetando los umbrales establecidos en la Directiva 2004/17/CE a efectos de la publicidad de los anuncios de los contratos en el Diario Oficial de la Unión Europea. Ello es plenamente compatible con el Derecho comunitario, ya que esta opción garantiza obviamente los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación en materia contractual al exigirse con mayor rigor en la esfera estrictamente administrativa.

Estos costes, podrán ser repercutidos por el gestor aeroportuario a los usuarios del aeropuertos, de acuerdo con lo estipulado en la normativa comunitaria de aplicación y cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la contraprestación.<sup>670</sup>

Por su trascendencia, importante nos parece reseñar, lo dispuesto en la Disposición Final cuarta de la tan repetida Ley 9/2010, que expone que, “aquellos aeropuertos que, habiendo sido declarados mediante la Orden Ministerial correspondiente, como de interés general, no están siendo gestionados por Aena, quedan exentos de cumplir las obligaciones de reserva que les son impuestas en virtud del artículo tercero del R.D. 2858/1981<sup>671</sup>, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.”<sup>672</sup>

### **18.1. Hacia un nuevo modelo de gestión aeroportuaria. Primeras disposiciones normativas.**

Tratar el tema de gestión aeroportuaria, nos introduce de lleno en su vertiente económica, en la que no puede obviarse tener en cuenta la estructura de este sector. En ese sentido, en España, se llegó a la conclusión de que, el modelo de gestión aeroportuaria, que hasta la fecha había sido llevado a cabo por la Entidad Pública Empresarial Aena, podía mejorar sus niveles de eficiencia, abordándose por ello

---

<sup>670</sup> – Así lo establece la Disposición Adicional quinta de la Ley 9/2010, en cuyo último apartado puntualiza: “*Si el gestor aeroportuario fuera el ente público Aena, los costes de los servicios de tránsito aéreo, cualquiera que sea el ente o entidad prestadora de los mismos, se integrarán en la cuantía de la tasa de aterrizaje prevista en el art. 11 de la Ley 14/2000 de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, de conformidad con lo que al efecto establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado.*”

<sup>671</sup> R.D. 2858/81, B.O.E. nº 290, de 4 de diciembre, 1981, sobre calificación de aeropuertos civiles.

<sup>672</sup> – R.D.2858/81.- Art. 3º: “*Los servicios enumerados en los puntos 1, 2 y 3 del art. 2º se prestarán en todo caso, directamente por la Administración del Estado.*

*El Estado puede reservarse la gestión directa de los aeropuertos de interés general. La gestión será necesariamente directa del Estado en aquellos aeropuertos calificados de interés general en virtud de lo dispuesto en el número 4 del artículo 1º del presente Real Decreto.*”

El R.D. 2858/81, fue modificado por el R.D. 1150/2011, de 29 de julio(B.O.E. nº 209 de 31 de agosto), en cuya Exposición de Motivos se explica que con motivo de permitir a los aeropuertos autonómicos recibir tráfico internacional y adecuar el concepto de aeropuerto de interés general a criterios más ajustados a la realidad del momento, procede actualizar los elementos tomados en consideración y en consecuencia, modificar su art. 1º, en el que, entre otros supuestos establece que también deberán clasificarse como aeropuertos de interés general, los aeropuertos cuya gestión en red resulte necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de un sistema común de transporte en todo el territorio del Estado; así como que también deben calificarse de interés general las instalaciones aeroportuarias que comparten infraestructuras, instalaciones o servicios adscritos a la defensa nacional.

La Disposición Adicional Primera de este R.D. de 29 de julio, establece que todos los aeropuertos y helipuertos explotados por Aena Aeropuertos S.A., con independencia de que los gestione la sociedad mercantil estatal, sus sociedades filiales o en régimen de concesión, cuya relación se incluyó en el anexo al Real Decreto, conservarán a su entrada en vigor, su actual calificación como aeropuertos de interés general.

medidas que permitiesen acometer un proceso de modernización, que de hecho se iniciaron con la indicada Ley 9/2010, para posteriormente dar un nuevo paso a través del Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre, con el objetivo de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, rentabilizar las inversiones realizadas y conseguir el máximo aprovechamiento de las infraestructuras existentes.<sup>673</sup>

Inciendo un poco más en la precitada Ley 9/2010 de 14 de abril, por la que, como se ha dicho, se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se detallan las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo, resulta de interés señalar, como esta norma abunda en el carácter aeroportuario del servicio de dirección en la plataforma, al señalar expresamente en su artículo 1º.4, que las tareas que no sean propiamente de tránsito aéreo, como la dirección de plataforma, podrán realizarse directamente por el gestor de la infraestructura aeroportuaria o encomendarse por éste a los proveedores civiles de tránsito aéreo de aeródromo.

En este sentido ya el Reglamento de Circulación Aérea, aprobado por Real Decreto 57/2002 de 18 de enero<sup>674</sup>, en su apartado 3.3.2., había previsto que pudiera asignarse la tarea de proporcionar determinados servicios en la plataforma a una torre de control de aeródromo o a una dependencia separada. Se reconocía de esta forma que el servicio de dirección de plataforma es un servicio aeroportuario, aunque hubiera venido siendo prestado tradicionalmente por los servicios de tránsito aéreo de aeródromo.

Asimismo, debemos recordar el Real Decreto 862/2009 de 14 de mayo<sup>675</sup>, por el que se aprobaron las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público, y el Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y otros aeródromos de uso público, e incorporó al ordenamiento jurídico interno el Anexo 14 al Convenio Internacional de Aviación Civil (Chicago 1944).

---

<sup>673</sup> – R.D. Ley 13/2010 de 3 de diciembre (B.O.E. 293 de 3-12-2010), “de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo”. Tenía como finalidad esencial continuar y reforzar la política de impulso al crecimiento de la economía española y al incremento de su competitividad a través de medidas de apoyo a la actividad empresarial, esencialmente enfocadas a las pequeñas y medianas empresas, de tal modo que, a través de una reducción de cargas impositivas y de otra índole, se favoreciera la inversión productiva, la competitividad de las empresas españolas y la creación de empleo. Entre otros puntos, este Real Decreto Ley, abordó la modernización y liberalización del sector aeroportuario mediante el cambio a un modelo de gestión que fomentase la eficiencia a través de la involucración del sector privado en las sociedades cuya creación prevía esta norma.

<sup>674</sup> B.O.E. nº 17 de 19 Enero, 2002.

<sup>675</sup> B.O.E. nº 132 de 1º de junio de 2009.

Entre las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público, el Anexo del citado R.D. 862/2009, en su volumen I, apartado 9,5, regula el servicio de dirección en la plataforma, estableciendo que, cuando el volumen de tránsito y las condiciones de la operación lo justifiquen, la dependencia de servicios de tránsito aéreo (ATS) del aeródromo, alguna otra autoridad de operación del aeródromo, o en cooperación mutua entre ambas, deberían proporcionar un servicio de dirección en la plataforma apropiado para: a) Reglamentar el movimiento y evitar colisiones entre aeronaves y entre aeronaves y obstáculos; b) Reglamentar la entrada de aeronaves y coordinar con la torre de control del aeródromo su salida de la plataforma; y c) Asegurar el movimiento rápido y seguro de los vehículos y la reglamentación adecuada de otras actividades.

Con estos precedentes, se hizo necesario fijar con claridad las condiciones para la prestación del servicio de dirección en la plataforma, completando lo dispuesto en las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público incorporadas al anexo del indicado R.D. 862/2009 de 14 de mayo, para garantizar la operación segura de las aeronaves en los movimientos en la plataforma.

A los dichos fines, se promulgó el Real Decreto 1238/2011 de 8 de septiembre<sup>676</sup>, por el que se regula la organización y el personal que presta servicios de dirección en la plataforma, así como las funciones propias del servicio, las responsabilidades del gestor de la infraestructura aeroportuaria en relación con la provisión del servicio y la necesaria coordinación con los servicios de tránsito aéreo.

En cuanto a la obligación de disponer de un servicio de dirección en la plataforma, el citado Real Decreto establece que el gestor de la infraestructura aeroportuaria está obligado a establecer dicho servicio, cuando el número de movimientos anuales en la infraestructura supere los 250.000.

Empero, el Gestor de la infraestructura podrá decidir no implantar el meritado servicio de dirección en la plataforma, cuando un estudio aeronáutico de seguridad<sup>677</sup>, aceptado por AESA, determine que, atendiendo al volumen de tráfico y a las condiciones de la operación, dicho servicio no resulta necesario o apropiado para

---

<sup>676</sup> B.O.E. nº 236 de 30 de septiembre de 2011.

<sup>677</sup> El estudio de seguridad será elaborado por el gestor de la infraestructura aeroportuaria y se presentará por éste a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea para su aceptación. Transcurrido el plazo máximo de dos meses desde su presentación sin que se haya emitido pronunciamiento expreso de AESA, el estudio aeronáutico de seguridad se entenderá aceptado.

garantizar la operación segura de las aeronaves en el aeródromo o en alguna de sus plataformas.

## **18.2 El Real Decreto Ley 13/2010.**

El segundo paso en lo que vino a denominarse reforma del modelo aeroportuario, se produjo con la aprobación del Real Decreto Ley 13/2010 de 3 de diciembre, con el objetivo de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, rentabilizar las inversiones realizadas y conseguir el máximo aprovechamiento de las infraestructuras existentes.<sup>678</sup>

En definitiva, veintiún años después de la promulgación de la Ley 4/90 de 30 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por la que se creó, adscrita al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, con la denominación de “Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea”, un Ente de derecho público, mediante el artículo 7º, del Capítulo I, incardinado en el Título II del R.D.Ley 13/2010, se determina la creación de la Sociedad “Aena Aeropuertos S.A.”<sup>679</sup>.

Además de cualquier otra función que pudiera atribuirle el Consejo de Ministros, Aena Aeropuertos S.A., asumió el conjunto de funciones y obligaciones que hasta aquella fecha<sup>680</sup> había venido ejerciendo la entidad pública empresarial Aena en materia de gestión y explotación de los servicios aeroportuarios, así como cualesquiera otras que la normativa nacional o internacional atribuyera a los gestores aeroportuarios, en relación a la red de aeropuertos integrada por los aeropuertos y helipuertos gestionados por Aena.

---

<sup>678</sup> – R.D. Ley 13/2010 de 3 de diciembre (B.O.E. 293 de 3-12-2010), “de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo”. Tiene como finalidad esencial continuar y reforzar la política de impulso al crecimiento de la economía española y al incremento de su competitividad a través de medidas de apoyo a la actividad empresarial, esencialmente enfocadas a las pequeñas y medianas empresas, de tal modo que, a través de una reducción de cargas impositivas y de otra índole, se favorezca la inversión productiva, la competitividad de las empresas españolas y la creación de empleo. Entre otros puntos, este Real Decreto Ley, aborda la modernización, liberalización del sector aeroportuario mediante el cambio a un modelo de gestión que fomente la eficiencia a través de la involucración del sector privado en las sociedades cuya creación prevé esta norma.

<sup>679</sup> – En aplicación de este R.D. el 25 de febrero, el Consejo de Ministros autorizó la creación de la Sociedad pública “Aena Aeropuertos S.A.” La Sociedad fue constituida en fecha 31 de mayo de 2.011. Es una sociedad mercantil estatal de las previstas en el art. 166 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. – De acuerdo con el art. 3.2 b) de la Ley General Presupuestaria, las sociedades mercantiles estatales, están integradas en el sector público estatal, como sector público empresarial.

<sup>680</sup> FOM 1525/2011 de 7 de junio, por la que se acordó el inicio efectivo de las funciones y obligaciones en materia de gestión aeroportuaria por Aena Aeropuertos S.A. (BOE nº 136 de 8 de junio).



En cuanto al régimen jurídico de la Sociedad Aena Aeropuertos, sin perjuicio de lo establecido en la normativa administrativa de aplicación en materia presupuestaria, patrimonial, contable y de control financiero, aquella se regía por lo dispuesto en la legislación mercantil, si bien con las siguientes especialidades: a) Aplicaba el mismo régimen de contratación previsto para la entidad pública empresarial Aena, teniendo la consideración entre sí y con respecto a la Administración General del Estado de empresas asociadas a los efectos de la Ley 31/2007, sobre procedimientos de contratación en los sectores de agua, energía, transportes y servicios postales;<sup>681</sup> b) tenía la condición de beneficiaria de las expropiaciones vinculadas con las infraestructuras aeroportuarias atribuidas a su gestión. Los bienes expropiados se integraban en el patrimonio de la Sociedad Aena Aeropuertos S.A.;<sup>682</sup> c) las obras de nueva construcción, reparación y conservación que realizasen en el ámbito de los aeropuertos y de su zona de servicio, no estaban sometidas a licencia ni a otros actos de

---

<sup>681</sup> –Este apartado, dió lugar a puntualizaciones como las realizadas por Vazquez Cobos y Lozano Cutanda: “El Art. 8.a) RDL 13/2010 señala que Aena y la nueva sociedad tendrán la consideración entre sí y con respecto a la Administración General del Estado de empresas asociadas los efectos de la Ley 31/2007. Sin embargo esta afirmación no es muy precisa. No hay duda de que la sociedad estatal de nueva creación es una empresa asociada de Aena, y a su vez, de la Administración General del Estado. Pero realmente la exclusión a que se refieren los apartados 4 y 5 del art. 18 de la Ley 31/2007 (Art. 23 de la Directiva 2004/17/CE) en relación con las empresas asociadas tienen su justificación por la prestación de servicios que dichas empresas prestan a su matriz o a las sociedades de las que dependen. Lo que no sucede en el presente caso, pues Aena Aeropuertos S.A. prestará servicios de gestión aeroportuaria a terceros, pero no a Aena ni a la Administración General del Estado. Por dicha razón, el fundamento jurídico en virtud del cual la encomienda legal que se realiza a la nueva sociedad está excluida de la normativa comunitaria sobre contratación en los sectores del agua, la energía, de los transportes y de los servicios postales es en realidad el art. 18 de la Directiva 2004/17/CE. Cuestión distinta es cual es el marco jurídico aplicable al proceso de selección del capital privado en Aena Aeropuertos S.A., pregunta que no puede contestarse en estos momentos, pues dependerá de cual sea la esencia del contrato que vincule a los socios privados con Aena en el seno de la citada sociedad mercantil, teniendo en cuenta que conforme a la ya reiterada jurisprudencia comunitaria la no aplicación de las Directivas sobre contratación pública no excluyen que resulte en todo caso necesario tener presente en el diseño de dichos procedimientos de selección los principios comunitarios de publicidad, transparencia, competencia y no discriminación”, “Reforma y privatización parcial del sector aeroportuario”, VAZQUEZ COBOS, Carlos y LOZANO CUTANDA, Blanca, Diario La Ley nº 7554, Sección Tribuna, 25 enero 2011, Año XXXII, Ed., La Ley, pp.1447-1455.

<sup>682</sup> – Podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se les reconozca legalmente esta condición. (Art. 2.2 de la Ley de Expropiación Forzosa). Por su parte, el art.3.1 del Reglamento E.F., define al expropiante como el titular de la potestad expropiatoria, y como beneficiario, el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la potestad expropiatoria y que adquiere el bien o derechos expropiados.

En el punto 2 de la Disposición Transitoria Tercera, del R.D.Ley 13/2010, se establece que : “Aena Aeropuertos S.A., una vez haya comenzado a ejercer de manera efectiva sus funciones y obligaciones, asumirá todos los derechos y obligaciones del ente público Aena, en su condición de beneficiaria de las expropiaciones vinculadas a las infraestructuras aeroportuarias, ya se deriven de expedientes administrativos o judiciales”.

control preventivo municipal.<sup>683</sup> y d) Aena Aeropuertos S.A., se subrogó en todos los contratos laborales suscritos por la Aena EPE, con respecto al personal dedicado principalmente a las actividades aeroportuarias que se les atribuyó en el momento en que comenzó a ejercer de manera efectiva sus funciones y obligaciones conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria segunda.<sup>684</sup> Dicho personal se seguirá rigiendo por los convenios colectivos vigentes, respetándose la antigüedad y cualquier otro derecho que tengan consolidado cuando la sociedad comience a ejercer sus funciones<sup>685</sup>.

En lo referente al patrimonio aeroportuario, todos los bienes de dominio público estatal adscritos a la entidad pública empresarial Aena que no estén afectos a los servicios de navegación aérea, incluidos los destinados a los servicios de tránsito aéreo de aeródromo, dejarán de tener naturaleza de bienes de dominio público<sup>686</sup>, sin que por ello se entienda alterado el fin expropiatorio, por lo que no procederá su reversión.<sup>687</sup>

---

<sup>683</sup> Debemos hacer referencia al Real Decreto 2591/1998 de 4 de diciembre (BOE nº 292, de 7 de diciembre), sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en relación con lo dispuesto en el art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (*Vid* art. 52 Ley 18/2014 de 15 de octubre (BOE nº 252 de 17 de octubre), de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia). En el artículo 10.1 del citado R.D. 2591/98, sobre ejecución de obras en el recinto aeroportuario, se dispone: *“Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicios por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1.b) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general”*.

<sup>684</sup> La Disposición Transitoria 2ª, RDL nº 13/2010, disponía que: *“La sociedad Aena Aeropuertos S.A. comenzará a ejercer de manera efectiva las funciones y obligaciones atribuidas en el art. nº 7 cuando así se determine mediante Orden del Ministerio de Fomento, una vez se haya delimitado el personal y el conjunto de bienes, derechos, contratos, expedientes y obligaciones de la actual entidad pública empresarial Aena que vayan a ser asumidos por aquella sociedad”*.

La sociedad comenzó a ejercer sus funciones el día 8 de junio de 2011, de acuerdo a lo dispuesto en la Orden FOM/1525/2011 de 7 de junio (B.O.E. nº 136 de 8/06/2011).

<sup>685</sup> Art. 8 d) del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre.

<sup>686</sup> –Así se contiene en el art. 9.1 del repetido Real Decreto-ley 13/2010, y en cuyo punto 2, además establece que *“El Ministerio de Economía y Hacienda llevará a cabo las actuaciones necesarias para proceder al cambio de naturaleza de los bienes referidos en el apartado anterior, de tal forma que la totalidad de los bienes, derechos, deudas y obligaciones de la entidad pública empresarial Aena actualmente afectos al desarrollo de actividades aeroportuarias, comerciales u otros servicios estatales vinculados a la gestión aeroportuaria, incluidos los afectos a los servicios de tránsito aéreo de aeródromo, queden integrados en el patrimonio de la sociedad “Aena Aeropuertos S.A.”*.

El Artículo 166 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, sobre Patrimonio de las Administraciones Públicas, en su punto 1.c) determina que están incluidas en su ámbito de aplicación: *“Las sociedades mercantiles estatales, entendiéndose por tales aquellas en las que la participación directa o indirecta, en su capital social de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1091/88 de 23 de septiembre por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (actualmente arts. 2.1.e) y 64 y ss. de la Ley General Presupuestaria, 47/2003 de 26 de noviembre), sea superior al 50 por ciento”*. En cuanto a su régimen patrimonial, el art. 167 de la citada Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que, *“Las entidades a que se refieren los apartados c) y d) del apartado 1 del artículo anterior ajustarán la gestión de su patrimonio al Derecho privado sin perjuicio de las disposiciones de esta Ley que les resulten expresamente de aplicación”*.

<sup>687</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 30-09-1991 (R.6096), declara que: *“..no toda expropiación ha de reconocer o respetar el derecho de reversión en su normal intensidad, es decir, con el contenido y configuración comunes que le asignan los arts. 54 y 55 de la Ley de 16-12-1954 sobre Expropiación*

Las modificaciones legales introducidas en el marco del nuevo modelo de gestión aeroportuario, en nada transformaron el modelo de gestión centralizado llevado a cabo por Aena, ni afectó a la toma de decisiones en torno a la gestión de los aeropuertos, existente hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 13/2010.

La Exposición de Motivos de esta Norma, explicaba que su finalidad esencial era continuar y reforzar la política de impulso del crecimiento de la economía española y el incremento de su competitividad, abordando la modernización y liberalización del sector aeroportuario, que en aquellas circunstancias concurrentes reclamaban un cambio de modelo de gestión que fomentase la eficiencia mediante la apertura de la posibilidad de una privatización parcial y la involucración del sector privado, a través de las sociedades cuya creación prevé la Norma en su artículo 10.

La reforma se inscribió en un marco con un enfoque más empresarial con la creación de una sociedad mercantil estatal que asumiese la gestión de los aeropuertos, función hasta entonces realizada por Aena EPE, lo que debía posibilitar, además de una mayor agilidad de gestión, un marco jurídico más adecuado para gestionar todas las actividades no estrictamente aeronáuticas que resultan necesarias para la financiación de las infraestructuras aeroportuarias, sin que se grave más a las compañías aéreas y a los demás usuarios de las mismas.

---

*Forzosa y preceptos concordantes de su Reglamento ejecutivo (Arts. 63 a 70), sino que tal derecho puede ser eliminado o modulado por el legislador en algunos supuestos expropiatorios, atendiendo de modo razonable y no arbitrario, precisamente a la finalidad que orienta y legitima la privación colectiva de bienes y derechos en tales singulares hipótesis”.*

En el mismo sentido se pronuncia el T.S. en su Sentencia de 10-03-1997, en la que declara: “..el derecho de reversión no tiene rango constitucional. Es un derecho de configuración legal, estos es, entregado a disposición del legislador ordinario; y, por consecuencia no toda expropiación tiene que reconocer y respetar el derecho de reversión en su normal intensidad. El derecho de reversión no tiene rango constitucional al no haberse incluido por el constituyente entre los requisitos de la expropiación comprendidos en el artículo 33.3 de la Constitución, que taxativamente enuncia como tales la causa justificada de utilidad pública o interés social, la indemnización (sin el carácter de previa) y la conformidad con lo dispuesto por las leyes. Así pues, sin desconocer la importante garantía que el derecho de reversión constituye para los expropiados, debe mantenerse que es un derecho entregado a disposición del legislador ordinario, es decir, un derecho de configuración legal, en los términos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 67/1988 de 18 de abril. Tal derecho puede ser eliminado o modulado por el legislador en supuestos específicos, atendiendo de modo razonable y no arbitrario a la finalidad de la expropiación, encontrándose en la Ley de Expropiación Forzosa, modalidades expropiatorias en que se elimina explícita o implícitamente, como ha entendido la jurisprudencia, la garantía de la reversión como muestra de este criterio legislativo pueden consultarse los arts. 74 y 75 de la LEF, y 15.2 de su Reglamento). De igual manera ha de admitirse que en las expropiaciones legislativas, la ley singular pueda suprimir o introducir restricciones con relación al derecho de reversión, siempre que ello se acomode a la finalidad de la expropiación, para que no puedan ser tachadas de arbitrarias o irrazonables y, en consecuencia, potencialmente lesivas para el derecho de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución, criterio este que también se contiene en la citada Sentencia nº 67/1988, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional”; (BOE nº 108, de 5 de mayo de 1988).

En un principio, da más la sensación de estar frente a una modificación del régimen jurídico del gestor aeroportuario que ante un cambio del modelo de gestión; así el gestor aeroportuario, de estar encuadrado en la Administración institucional, pasa a ser una sociedad pública mercantil; todos los bienes de dominio público adscritos a Aena EPE que no estén afectos a los servicios de navegación aérea, dejarán de tener naturaleza de bienes de dominio público; de estar sometido al derecho administrativo; la sociedad Aena Aeropuertos S.A. se registrará por la legislación mercantil, con las especialidades que indica en el artículo 8 de la Norma.

Si bien el Real Decreto-ley 13/2010 deja la puerta abierta a una posible gestión individualizada de los aeropuertos, no es menos cierto que la propia norma que comentamos deja bien sentado que será Aena Aeropuertos S.A. (AASA), quién gestione todos los aeropuertos integrados en la red, lo que nos permite concluir que dicha norma no implica una liberalización real del mercado <sup>688</sup>.

El nuevo Gobierno, surgido de las elecciones generales de noviembre de 2011<sup>689</sup> rápidamente dejó clara su voluntad de dar un giro radical a la política de infraestructuras de aeropuertos y al modelo de gestión llevado a cabo por el anterior Gobierno.

Los cambios propuestos, permitían pensar que el objetivo prioritario era la obtención de ingresos para el sector público y no el cambio de modelo de gestión y estructura del mercado; es decir, hacer caja para generar recursos que compensasen el déficit del Estado y una búsqueda de rentabilidad a través de la gestión privada.

De hecho, la Ministra de Fomento, en comparecencia de 9 de febrero de 2012 manifestó que Aena había reducido su valor hasta casi la mitad en solo cuatro años, y tenía una deuda que superaba los 14.000 millones de euros<sup>689</sup>.

Anteriormente, en el mes de enero del mismo año, el Ministerio de Fomento anunció la adopción de unas líneas maestras de actuación que se concretarían en las siguientes: a) Renuncia a la celebración del concurso de concesión de explotación de servicios aeroportuarios en Madrid y en Barcelona; b) dejar constancia del perjuicio que se irrogaría a Aena en su valor, si se disgregara su gestión de forma individualizada; c) priorizar la puesta en valor de la compañía a través de un plan estratégico y de negocio,

---

<sup>688</sup> En ese sentido, vid CASAMITJANA OLIVE, Análisis jurídico..., *op. cit.* p. 187.

<sup>689</sup> El Real Decreto-ley 13/2010, fue aprobado por el Gobierno Socialista el 3 de diciembre de 2010. El nuevo Presidente del Gobierno, tras las elecciones del 20 de noviembre, tomó posesión de su cargo el 21 de diciembre de 2011.

<sup>689</sup> Datos extraídos de MEDRANO, S., *Los aeropuertos.....*, *op.cit.* p. 298.

previo al proceso de entrada de capital privado. d) asegurar que el nuevo modelo tendría en cuenta a las Comunidades Autónomas en la planificación del futuro aeroportuario<sup>690</sup>

En el mes de junio de 2012, la Ministra de Fomento presentó un Plan de eficiencia aeroportuaria para adecuar la oferta de servicios a la demanda real<sup>691</sup>.

Se trataba de un Plan estratégico con el que en relación a los aeropuertos deficitarios con un tráfico inferior a los 500.000 pasajeros al año, pretendía mejorar sus resultados económicos partiendo de unas premisas y con unos objetivos tales como: a) Mantener todos los aeropuertos de la red de Aena operativos<sup>692</sup>; b) Un dinamismo que permita la adaptación inmediata a cualquier nueva ruta<sup>693</sup>; c) Conseguir reducir las pérdidas a la mitad<sup>694</sup> y d) adecuar la oferta a la demanda, estudiando las posibilidades de desarrollo de tráfico en cada aeropuerto.

El Plan se estructuró sobre tres ejes de actuación: 1) Ajuste del horario a la demanda de vuelos, distinguiendo entre dos franjas bien diferenciadas: a) horario del aeropuerto, entendido como la franja en la que opera la aviación comercial de pasajeros con aviones de mayor tamaño por lo que requiere una protección del Servicio de Salvamento y extinción de incendios (SSEI) de categoría 4 o superior en función de las aeronaves; y b) horario de aeródromo, en el que sólo opera aviación general (trabajos aéreos, vuelos de prácticas y aviación deportiva) que requiere un nivel de protección del SSEI de categoría 1 ó 2<sup>695</sup>; 2) adecuación de los servicios a las necesidades: en las

---

<sup>690</sup> Por el art. 33 del Real Decreto 20/2012 de 13 de julio ( BOE nº 168 de 14 de julio), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad, se modifica el art. 13 del Real Decreto-ley 13/2010 de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo y cuyos dos primeros puntos quedan redactados de la siguiente manera: “1) En los aeropuertos atribuidos a la gestión y explotación de Aena Aeropuertos S.A., se garantizará la participación de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de las corporaciones locales y de las organizaciones empresariales y sociales representativas; y 2) A los efectos previstos en el apartado anterior, Aena Aeropuertos S.A. constituirá en cada Comunidad y Ciudad Autónoma un Comité de Coordinación Aeroportuaria.” En cuanto a la regulación de la organización y funcionamiento de los Comités de Coordinación Aeroportuaria, *vid* Real Decreto 697/2013 de 20 de septiembre (BOE nº 239 de 5 de octubre de 2013).

<sup>691</sup> Nota de prensa de 28/06/2012, Ministerio de Fomento, Oficina de Información, [www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es).

<sup>692</sup> Sin perjuicio de la reducción de horarios que el Plan contemplaba, estos aeropuertos estarían siempre operativos para situaciones de emergencia y el traslado de órganos para trasplantes.

<sup>693</sup> Los aeropuertos incluidos en el Plan fueron: Valladolid, Melilla, San Sebastián, Pamplona, León, Badajoz, Salamanca, Burgos, Vitoria, Madrid-Torrejón, Logroño-Agoncillo, Albacete, Huesca-Pirineos, Córdoba, Madrid-Cuatro Vientos, Sabadell y Son Bonet, así como los helipuertos de Ceuta y Algeciras

<sup>694</sup> La meta propuesta era pasar de un Ebitda consolidado para este grupo de aeropuertos y helipuertos de -66 millones de € en 2011 a un Ebitda objetivo de -33 millones de € al final de 2013, por lo que se reducirían las pérdidas a la mitad.

<sup>695</sup> Vid Instrucción Técnica: Servicio de salvamento y extinción de incendios. Categoría OACI-SEI y nivel de protección de 7 de febrero de 2013, de la Dirección de Seguridad de Aeropuertos y Navegación aérea de AESA, sobre establecimiento de las actuaciones necesarias para la determinación de la categoría OACI-SEI de un aeródromo de uso público y el nivel de protección SEI que debe suministrarse dentro del horario de actividad del aeródromo, su publicación por los servicios de información aeronáutica

franjas en que no haya presencia de pasajeros y sin menoscabo del nivel de calidad, determinados servicios tales como mantenimiento, limpieza, seguridad, etc., se adecuarán a las necesidades reales; y 3) flexibilidad de la jornada y polivalencia y movilidad de las plantillas

Tres ejes que a nuestro entender se vertebraban en un punto esencial fundamentado en la necesidad de llegar a un acuerdo con la representación sindical respecto del Plan de Eficiencia.

Y es que el Plan Social para la viabilidad de Aena, formaba parte de las numerosas actuaciones contenidas en el precitado Plan de Eficiencia del Grupo. A nivel interno, la explicación justificativa sobre la necesidad del repetido Plan Social para la viabilidad se caracterizaba por la exposición de la disminución continuada de la actividad; por la aplicación de unas tarifas que no recuperaban los costes; por la existencia de una deuda superior a los 14.000 millones de euros, dimanantes de las inversiones realizadas; los aeropuertos deficitarios; y las pérdidas económicas del Grupo, que en el ejercicio correspondiente al año 2011, fueron de 93,9 millones de euros.

En definitiva, para paliar las consecuencias que produciría la modificación de los horarios operativos de los aeropuertos del Grupo III, y teniendo en cuenta asimismo, la existencia de un excedente de plantilla derivado de la situación económica y de la disminución de actividad en toda la red, a fin de mantener abiertos todos los centros de trabajo, se planteó la necesidad, dentro del Plan Social, además de una actuación de flexibilidad interna, otra que comprendía un proceso de desvinculaciones voluntarias del personal.

Las medidas de flexibilización interna se aplicaron solo a los 17 aeropuertos del Grupo III, básicamente en lo relativo a modificación de horarios laborales y flexibilidad en los turnos para adaptarlos a las necesidades reales en un entorno cambiante; a la movilidad geográfica, mediante traslados voluntarios o forzosos y promociones internas; a la movilidad funcional, para adecuar o ampliar las funciones que se realizasen en las nuevas cargas de trabajo. Todo ello con la finalidad de ir ajustando paulatinamente la plantilla de los aeropuertos afectados al escenario máximo diseñado optimizadamente por Aena.

---

(AIS), así como la determinación, para cada uno de los niveles de protección definidos, de los medios necesarios (agentes extintores y agua, número de vehículos y personal para prestar el SSEI). Por otro lado, se establece la posibilidad de proporcionar niveles de protección variables en el tiempo a demanda de los usuarios. (PAUT-13-INS-016.1.0).

En cuanto a las desvinculaciones voluntarias, fue el nombre y procedimiento con el que a la postre, se llevó a cabo una regulación de empleo en el seno de Aena.<sup>696</sup>

Con fecha 28 de marzo de 2014, el periódico “El Mundo”<sup>697</sup> anunciaba que el Grupo Aena (Aeropuertos y Navegación Aérea), logró un beneficio neto de 715 millones de euros, frente a la pérdida de 69 millones de euros del año anterior; cifra que supuso además, un incremento de 740 millones de euros con respecto al año 2011, que cerro con pérdidas de 25 millones de euros.

En el mismo artículo se señalaba que era la primera vez que en aquel contexto económico, conseguía el gestor aeroportuario estar en rentabilidad, con un beneficio neto de 597 millones de euros, frente a unas pérdidas de 75,7 millones de euros en el año 2012.

Del mismo modo, dejaba constancia de que la Compañía había destacado el Plan de Eficiencia Aeroportuaria, que había llevado a los aeropuertos de menos de 500.000 pasajeros a registrar un resultado bruto de explotación negativo de 43 millones de euros, 24 menos que las pérdidas registradas en el año 2012.

### **18.3. Marco actual de la regulación en materia aeroportuaria en España.**

El día 4 de julio de 2014, el Consejo de Ministros dio luz verde a la reforma del marco regulador del sistema aeroportuario que debía servir de trasfondo al proceso de lo que se vino a denominar privatización parcial de Aena.

Consecuentemente, el día 5 de julio de 2014 se publicó el Real Decreto-ley 8/2014, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia<sup>698</sup>, que fue convalidado el día 10 de julio del mismo año por el Congreso de los Diputados, procediéndose en la misma fecha a su trámite como Proyecto de Ley, que cristalizó el 15 de octubre, con la aprobación de la Ley 18/2014 de misma fecha, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia<sup>699</sup>.

El punto IV del preámbulo de la Ley 18/2014<sup>700</sup> explica que, en el ejercicio de la competencia exclusiva estatal y teniendo en cuenta la gestión directa de los aeropuertos

---

<sup>696</sup> El acuerdo sobre el Plan Social para la viabilidad de Aena, fue firmado por la Empresa y la representación sindical el 12 de octubre de 2012.

<sup>697</sup> “El Mundo”, 28/03/2014, p. 38.

<sup>698</sup> BOE nº 163, de 5 de julio 2014.

<sup>699</sup> BOE nº 252, de 17 de octubre de 2014.

<sup>700</sup> Idéntico al obrante en el Real Decreto-ley 8/2014; entendemos que este Real Decreto-ley se debe ver como antecedente de la Ley 18/2014.

de interés general, esta Ley precisa el régimen de la Red de aeropuertos de interés general<sup>701</sup>, con objeto de garantizar la movilidad de los ciudadanos y la cohesión económica, social y territorial, para asegurar la accesibilidad, suficiencia e idoneidad de la capacidad de las infraestructuras aeroportuarias, la sostenibilidad económica de la Red, así como la continuidad y adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos<sup>702</sup>. La gestión en red garantiza la sostenibilidad de los aeropuertos integrados en ella, al permitir en condiciones de transparencia y no discriminación, el sostenimiento de las infraestructuras deficitarias.

El 5 de julio de 2014, mediante el artículo 18 del Real Decreto-ley 8/2014<sup>703</sup>, (hecho coincidente con el artículo 18 de la posterior Ley 18/2014), Aena Aeropuertos S.A., creada en virtud del Real Decreto-ley 13/2010, pasó a denominarse Aena S.A., manteniendo el mismo régimen jurídico, sin perjuicio de la modificación introducida por el artículo 54 del Real Decreto-ley 8/2014, en el artículo 8 del Real Decreto-ley 13/2010<sup>704</sup>.

Esta norma también alcanzó a la entidad pública empresarial Aena, que pasó a denominarse Enaire, manteniendo la misma naturaleza y régimen jurídico previsto en el artículo 82 de La Ley 4/1990, ejerciendo exclusivamente las competencias que aquella había venido ostentando hasta dicha fecha en materia de navegación y espacio aéreo y además, la coordinación operativa nacional e internacional de la red nacional de gestión el tráfico aéreo y otras relacionadas con los usos para la gestión eficiente del espacio aéreo, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios y las funciones derivadas de su condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y de los poderes adjudicadores en materia de aeropuertos.

La entidad pública empresarial Enaire, dado ese carácter, está obligada a realizar los trabajos, servicios, estudios, proyectos, asistencias técnicas y cuantas actuaciones le encomienden directamente la Administración General del Estado y los poderes

---

<sup>701</sup> Vid. artículo 17, Ley 18/2014 de 17/X/2014.

<sup>702</sup> Son servicios aeroportuarios básicos a los efectos previstos en la Ley 18/2014, los referidos en las prestaciones patrimoniales públicas del artículo 68.2 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea.

<sup>703</sup> El Real Decreto-ley 8/2014, entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE.

<sup>704</sup> La letra a) del artículo 8 queda redactada como sigue: “ a) aplicará el mismo régimen de contratación previsto para la entidad pública empresarial Enaire, teniendo la consideración entre sí y respecto a la Administración General del Estado de empresas asociadas a los efectos de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Asimismo, en la gestión de los bienes patrimoniales que se le asignan según lo previsto en el artículo siguiente, garantizará en las contrataciones que realice para ello, que las mismas se ajustan a los principios de concurrencia, publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación”.



adjudicadores dependientes de ella en la forma establecida en la presente disposición y, en lo no prevista por ella, conforme establezca el encomendante<sup>705</sup>.

#### **18.4. La gestión aeroportuaria en la OACI.**

Para la OACI, los principales objetivos son, entre otros, desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional y promover el planeamiento y desarrollo del transporte aéreo internacional de manera que: a) Garantice el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional; b) Garantice el transporte aéreo seguro, regular, eficiente y económico; y c) Estimule el desarrollo de aerovías, aeropuertos, instalaciones para la navegación aérea y servicios.

En un entorno de privatización de aeropuertos, existe la necesidad de que los Estados regulen y supervisen la administración y operación de aeropuertos para garantizar los objetivos arriba mencionados.

Los aspectos principales relacionados con la administración y operación de aeropuertos que requieren de una regulación adecuada incluyen los siguientes:

- Seguridad Operacional.
- Seguridad de la Aviación.
- Eficiencia operacional
- Planificación de Desarrollo
- Protección al medio ambiente
- Eficiencia financiera

Se tiene conocimiento de que algunos de los beneficios de la implantación de programas de privatización de aeropuertos están relacionados con la eficiencia y la inversión, y también con el impacto sobre el usuario, pasajeros y aerolíneas, reflejado en mejores niveles de servicio y orientación al cliente. Sin embargo, la preservación de una mejor eficiencia operacional no está garantizada, particularmente cuando hay conflictos de interés entre los accionistas. La regulación de la eficiencia operacional por los Estados se considera;"por tanto, prudente para garantizar que los intereses de los usuarios y clientes de aeropuertos, relacionado con eficiencia y seguridad operacional, se salvaguarden.

---

<sup>705</sup> Vid Disposición Adicional decimoséptima, Real Decreto-ley 8/20214.

La regulación de la eficiencia operacional de un aeropuerto requiere de la definición de normas y criterios determinantes y evaluadores de esta eficiencia operacional. La OACI publica estas normas de eficiencia operacional que son aplicables a todos los aeropuertos internacionales y en muchos casos también se aplican donde tengan un impacto en la seguridad operacional. Los Estados, sin embargo, requieren de criterios y normas operativas adicionales que estén específicamente dirigidas a las características y objetivos de operaciones aeroportuarias nacionales.

No obstante, la regulación de la eficiencia operacional aeroportuaria también requiere de métodos para la aplicación legal de estas normas y criterios. Las disposiciones para su aplicación pueden estar estipuladas en la legislación nacional y en los lineamientos de operación para las autoridades administrativas de los aeropuertos. En el caso de los aeropuertos privatizados, también se necesitan definir los criterios y normas operacionales en los términos de referencia para los proponentes, revisados durante las evaluaciones de licitación del proponente e incluidos en la documentación contractual de concesión o venta. La forma en que los Estados pueden constatar que se está cumpliendo con las normas y criterios operacionales establecidos por la OACI y las regulaciones nacionales, así como con los requerimientos de contratos de concesión, puede ser a través de la certificación de aeropuertos periódica y la emisión de licencias de operación. Aunque pudiera no ser de interés para el Estado, operador de aeropuerto, aerolíneas o usuarios, los Estados deben de tener finalmente la facultad de retirar una concesión o parar las operaciones aeroportuarias para asegurar la ejecución continua de normas de seguridad y eficiencia operacionales.

Un aeropuerto es un sistema operacional que comprende un esquema de infraestructura, instalaciones, equipo, sistemas y personal, los cuales, colectivamente, proporcionan un servicio a un cliente. Los usuarios de los servicios aeroportuarios son los pasajeros, la carga y las aeronaves. Las aerolíneas transportan pasajeros y carga, operan las aeronaves y, por consiguiente, son los clientes directos de los servicios aeroportuarios.

Un aeropuerto es una instalación de transferencia intermodal entre transporte terrestre y transporte aéreo. Las funciones básicas de un aeropuerto son las siguientes: a) Instalación para el proceso de pasajeros, equipaje y carga; b) Instalación para el servicio de aeronaves; y c) Puerto de entrada y salida para el control de aeronaves, pasajeros, equipaje y carga - Internacionales.

La eficiencia operacional en un aeropuerto puede tener un impacto directo sobre la seguridad operacional, la satisfacción del usuario y el rendimiento financiero del aeropuerto, las aerolíneas y otros proveedores de servicios tales como las autoridades a cargo del control de pasajeros, equipaje y carga; y las empresas de servicios en tierra para aeronaves.

La OACI requiere que los Estados tomen las medidas necesarias para garantizar la cooperación de las administraciones de aeropuertos, aerolíneas y proveedores de servicios aeroportuarios, en la inteligencia de que se proporcionen servicios e instalaciones satisfactorios para el rápido manejo y despacho de pasajeros, tripulación, equipaje, carga y correo, en sus aeropuertos internacionales. Tales instalaciones y servicios serán flexibles para adaptarse a los cambios en las características del tráfico y susceptibles de expansión para cubrir el crecimiento anticipado del volumen del tráfico.

Para lograr este objetivo, los Estados deberían monitorear y contar con medidas para influir directa o indirectamente en el desempeño de los operadores aeroportuarios, aerolíneas, agencias de navegación aérea, agencias de inspección del gobierno y otros proveedores de servicios aeroportuarios.

La eficiencia operacional en un aeropuerto está condicionada por los volúmenes y características del tráfico aéreo, los procedimientos y el desempeño operativo, y la capacidad de servicio. Las características del tráfico que pueden influir en la demanda sobre instalaciones y servicios aeroportuarios incluyen temporadas de mayor afluencia, composición de pasajeros internacionales / nacionales, combinación de tipos de aeronaves, etc. La capacidad de servicio, dado el cumplimiento de normas para suficiencia y seguridad operacional, se relaciona con la capacidad de volumen de tráfico.

Una provisión excesiva de la capacidad da por resultado la subutilización de instalaciones y, por tanto, ineficiencias financieras. Una provisión de datos insuficientes de capacidad tiene por consecuencia deficiencias en la eficiencia operacional, las cuales pueden causar también ineficiencias financieras.

La experiencia de la industria ha demostrado que; en general, la eficiencia operacional en los aeropuertos puede mejorarse mediante la creación de un ambiente competitivo entre múltiples proveedores de servicios en tierra, aunque la presencia de muchos proveedores del mismo servicio puede resultar en la reducción de economías de

escala con la correspondiente duplicación en los requerimientos de espacio, instalaciones, equipo y personal.

La OACI recomienda que las aerolíneas tengan la opción de proporcionar sus propios servicios en tierra o contratar dichos servicios al operador del aeropuerto, otra aerolínea u otra organización autorizada por la autoridad aeroportuaria para proporcionar tales servicios.

La eficiencia operacional puede medirse empleando criterios definidos referentes al nivel de servicio a usuarios y estándares de desempeño. El nivel de servicio también puede evaluarse mediante encuestas sobre el nivel de servicio percibido subjetivamente por los usuarios. El nivel de servicio es una función de espacio y tiempo, y en menor medida de distancia, dando por resultado un nivel de comodidad y conveniencia experimentado por los usuarios. Los estándares de funcionamiento en cuanto al equipo se relacionan con la confiabilidad y la eficacia. Incidentes, accidentes o un mal funcionamiento del equipo generalmente dan por resultado la interrupción de un servicio y esto también se refleja en toda la eficiencia operacional.

Las medidas de eficiencia operacional pueden incluir lo siguiente:

a) Congestión -espacio y comodidad .Demora –tiempo; b)Tiempos de procesamiento; c) Flujos directos e ininterrumpidos –conveniencia; d) Incidentes- emergencias, colisiones, choques con aves; e) Deficiencias -infraestructura, instalaciones y funcionamiento del equipo

Los dos métodos principales para medir la eficiencia operacional consisten en la observación de acontecimientos reales y pruebas de simulación de escenarios hipotéticos. Inspecciones basadas en la observación y análisis de datos pueden usarse para analizar las situaciones e instalaciones existentes con características conocidas. Los métodos de simulación son herramientas convenientes para probar múltiples opciones para planeamiento de nuevos servicios y /o de circunstancias cambiantes.

Como un aeropuerto es una instalación de transferencia intermodal. Con múltiples elementos del sistema de transporte, el objetivo debería ser que la eficiencia al atender a los usuarios en cada elemento y su transferencia entre elementos debería ser equilibrada para proporcionar una percepción constante del nivel de servicio. La provisión de un nivel de servicio deficiente en un elemento reducirá el nivel de servicio percibido para todo el sistema. La provisión excesiva en el nivel de servicio en un elemento no alterará el nivel de servicio completo percibido para el sistema.

Los elementos que podemos considerar primordiales a fin de valorar la eficiencia operacional, son los siguientes:

a) Espacio aéreo, y área de operaciones aeronáuticas (aeronaves) ; b) Servicios de apoyo y emergencia (aeronaves); d) Terminal de pasajeros (pasajeros, visitantes, empleados); e) Terminal de carga (carga y correo); f) Área terrestre de la terminal, acceso terrestre (vehículos y sistemas de transporte fijos) .

Los ya citados Anexos al Convenio de Chicago, N° 9 (Facilitación) y N° 14 (Aeródromos) son documentos básicos de la OACI que contienen especificaciones relacionadas con la eficiencia operacional en aeropuertos. Otros Anexos, sin embargo, también incluyen algunas referencias relevantes sobre eficiencia operacional en aeropuertos; estos son el Anexo N° 10 (Telecomunicaciones Aeronáuticas), N° 12 (Búsqueda y Salvamento), N° 16 (Protección del Medio Ambiente) y N° 17 (Seguridad). El Manual de Servicios de Aeropuertos, también proporciona referencias de guía adicional para medidas de eficiencia operacional. Respecto a la Seguridad Operacional debemos referir el Anexo 19 <sup>706</sup>

### **18.5 Cuestiones jurídicas aeroportuarias. Su naturaleza Jurídica. Régimen Jurídico en Función de su consideración de Servicio Público, o de Servicio de Interés General.-**

A). Concepto:

Sería impensable hablar hoy en día de la moderna aeronáutica sin tener presente su origen. La aeronave.

Siempre cabrá preguntarse cómo hubiese sido el avance técnico de la aviación, si en un momento dado, en sus albores, no se hubiesen interesado por este descubrimiento y sus potencialidades los Estados con fines militares.

Hablar de que el fundamento de la intervención pública en la aviación fue el servicio público o cualquier otro no relacionado con la soberanía sobre el territorio y el espacio aéreo, en búsqueda de preponderancia o poder de unos Estados sobre otros, es obviar la historia, y desconocer que ha sido con causa en los conflictos bélicos que se han producido los mayores avances tecnológicos en la aviación.

---

<sup>706</sup> Anexo 19: Gestión de la Seguridad Operacional, OACI, 1ª edición julio 2013

El avance tecnológico y la mayor utilización de este medio de transporte ha requerido y determinado la existencia de aeródromos y del espacio aéreo controlado, entre otros sistemas.

El hecho de que las aeronaves se eleven y naveguen por el espacio, hace imprescindible la existencia de un terreno donde aterrizar. Y así ha sido desde el inicio, sin perjuicio de la existencia del principio universalmente admitido, de que las aeronaves solo pueden despegar y aterrizar desde campos adecuados para dicho fin.<sup>707</sup>

La necesidad y obligatoriedad de utilización de los aeródromos y aeropuertos, no puede explicarse tan solo por razones de orden práctico o técnico, sino que tendremos de atender a razones de seguridad, y de carácter político, tales como control de viajeros y mercancías, aduanas, así como por el pago de impuestos y/o tasas que graven la utilización de este medio de transporte.

En un momento dado, en el desarrollo de la materia, pudo mantenerse con argumentos razonables, que los problemas jurídicos más interesantes se planteaban en los aeródromos, haciendo una clara referencia al derecho administrativo aplicable a los servicios, entonces clasificados como auxiliares, que se desarrollaban en este sector.<sup>708</sup> Hoy en día, salvando las distancias, podría ahondarse en esta opinión, a la vista de la ingente normativa desarrollada, tanto en el marco internacional, como reglamentario en cada Estado.

En España, el RD Ley de 19 de julio de 1927, definía el aeródromo “como cualquier terreno o extensión de agua, marina o dulce dispuesta para la partida y llegada de las aeronaves, considerándose como tales, todos los aparatos que puedan estar o navegar en el aire”.<sup>709</sup>

El desarrollo de la aviación como actividad y sobre todo el incremento de su participación en el sector comercial, exigió disponer de grandes superficies destinadas a las operaciones de tráfico y de transporte, y por ende, las necesidades logísticas exigieron que estas instalaciones estuviesen ubicadas cerca de las grandes ciudades a fin de facilitar el acceso de los pasajeros y el trasbordo de las mercancías a los centros de consumo. En consecuencia, sin perjuicio del incremento de terreno, por sus instalaciones, del aeródromo, se produce una mayor necesidad de espacio para el Aeropuerto, no menos importante.

---

<sup>707</sup> *Manual de Derecho Aeronáutico*, **Tapia Salinas**, L, ed. Bosch, edición 1.944, 102, Pág. 71.

<sup>708</sup> **Videla Escalada**, F.- *Derecho Aeronáutico*, 1969, tomo 1º, pág. 407, Buenos Aires.

<sup>709</sup> El mismo RD Ley definía el aeropuerto como “cualquier aeródromo que cuente con la instalación de los servicios necesarios y auxiliares para la navegación aérea.”

Una de las primeras definiciones más completas de aeropuerto, la encontramos en la Air Commerce Act norteamericana de 20 de mayo de 1926: “Aeropuerto es, cualquier espacio acuático o terrestre adaptado para el aterrizaje y despegue de aeronaves, y que proporciona los medios aptos para su reparación y aprovisionamiento, o un lugar utilizado ordinariamente para la llegada y salida de pasajeros y carga por vía aérea”<sup>710</sup>.

Aunque en su día fue criticada esta definición por su exegética exposición, lo cierto es que atiende teleológicamente al objetivo al que sirve: la aeronave que realiza vuelos en régimen comercial.

Videla Escalada, añade que, desde el punto de vista del derecho argentino, conviene tener en consideración tres elementos: el técnico, el funcional y el administrativo, y denominar aeródromos a las superficies aptas para el despegue y el aterrizaje de aeronaves, destinadas al cumplimiento de tales actividades y habilitadas por el Estado.<sup>711</sup> A la vista de estos principios, hay autores que concluyen en que la noción de aeródromo es genérica, mientras que la de aeropuerto en su equivalencia comprende una especie dentro de aquel.<sup>712</sup>

En un primer paso, dentro del contexto de la evolución del transporte aéreo comercial, entiendo no cabe una discusión doctrinal sobre las diferencias o características del aeródromo y del aeropuerto; ni tan siquiera cabe calificar a este último como una especie subsumida, comprendida, o añadida al aeródromo.

El Convenio de Chicago, en cuanto al tráfico aéreo internacional, en su art. 10, nos habla de “Aterrizaje en aeropuertos habilitados (Aduaneros)”.....El Estado (respectivo) publicará los detalles respecto de los aeropuertos habilitados y los comunicará al Organismo Internacional de Aviación Civil que se establece en la parte segunda de esta Convención, para que sean transmitidos a todos los demás Estados contratantes”.

Este mismo Convenio, en su art. 68, sobre designación de rutas y aeropuertos, determina: “Sujeto a las disposiciones de esta Convención, cada uno de los Estados contratantes podrá designar la ruta que seguirá en su territorio cualquier servicio aéreo internacional y los aeropuertos que podrá usar dicho servicio.”

---

<sup>710</sup> Ver **Gay de Montellá**, *Principios de derecho aeronáutico*, ed., De Palma, Buenos Aires, 1950, pág. 216.

<sup>711</sup> Videla Escalada, *op. cit.*, Tomo I, Pág. 412.

<sup>712</sup> **Foglia-Mercado**, *Derecho aeronáutico*, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1976.

Planteamos la cuestión de que la diferencia entre aeródromo y aeropuerto radica fundamentalmente y precisamente en el objeto y fin al que sirven.<sup>713</sup> En el aeródromo se atiende al tráfico aéreo, en el aeropuerto se sirve al transporte aéreo comercial. En ambos ámbitos se exigen los requisitos técnicos necesarios en cuanto al control aéreo y ayudas a la navegación, en ambos ámbitos existen las reglamentaciones y normas de policía aeronáutica que se precisan; pero tan solo en los aeropuertos que sirven al tráfico comercial internacional cabe hablar de exigencias que comprendiendo todas las anteriores, reúnan las condiciones óptimas para atender y servir, a través de instalaciones, servicios y medios de facilitación, las exigencias y necesidades del tráfico aéreo comercial. El aeropuerto, servidor de los intereses de las Compañías aéreas y de las aeronaves, ha evolucionado, abriendo su campo de influencia hacia fuera, convirtiéndose además en un centro de negocios que sirve a la comunidad en que esta radicado, integrándose en la cadena económica como generador de riqueza.<sup>714</sup>

Esa introducción en el mundo de la economía, ha convertido a los aeropuertos en elementos activos e indispensables dentro del mercado del transporte aéreo, configurándolos como un conjunto de servicios susceptibles de gestión diferenciada, que sirven a un mismo fin. La infraestructura resultante, precisa de una gestión altamente cualificada y especializada, que partiendo de unos servicios técnico-operativos adecuados, debe atender al marco técnico-comercial, que resultará fundamental para su desarrollo y expansión.

Esta metamorfosis, se hace patente por supuesto, en la cada vez más numerosa normativa reguladora de los aeropuertos. Así, en los Planes Directores, ya no se habla de zona de aeródromo, sino de zona aire, expresión que comprende en su ámbito todos los elementos propios del aeródromo.

Si el aeródromo hemos dicho es consecuencia de la exigencia de la operativa aeronáutica, el aeropuerto, como lo concebimos hoy, es una exigencia de la evolución

---

<sup>713</sup> Reglamento General de uso y Funcionamiento de los Aeropuertos del sistema nacional de aeropuertos (REGUFA).- Argentina.- Cap, XV, Actividad aeronáutica, Utilización del Aeropuertos del S.N.A, 15.1, Utilización del aeropuerto por la aviación comercial: “La utilización del Aeropuerto está a disposición de las aeronaves que presten servicios de transporte aéreo y los de trabajo aéreo de conformidad al Código Aeronáutico y sus modificaciones y demás disposiciones aplicables vigentes.”

<sup>714</sup> Aram **Chouldjian**., “Los aeropuertos en estos tiempos comenzaron un camino de apertura y transformación de la concepción de actividad, adquiriendo un formato netamente comercial, transformando a su vez las modalidades de explotación, incorporando la participación del sector privado”....”A partir de ese momento, los aeropuertos dejaron de ser meros proveedores de infraestructura con el único objetivo de responder a las necesidades de las líneas aéreas, para pasar a ser entidades comerciales por excelencia, con personalidad propia, constituyéndose en verdaderos polos de desarrollo, movilizados de las economías de los países.”, Publicado en Avia global, 3-01-06.



del mercado de transporte aéreo. No debe hablarse de una dicotomía normativa, sino de una regulación diferenciada en cada uno de los ámbitos en que se desarrollan la actividad aeronáutica y el transporte aéreo.

Nuestro texto Constitucional contempla la distinción entre la regulación de los aeropuertos de interés general y el transporte aéreo en su art. 149.1.20, al establecer la competencia exclusiva del Estado, entre otras, en materia de aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

En algunos códigos aeronáuticos, no se define al aeródromo, pero en cambio, al definir el aeropuerto, se les caracteriza como aquellos aeródromos públicos que cuentan con servicios o intensidad de movimiento aéreo que justifiquen tal denominación.<sup>715</sup>

Es de notar- nos dice Videla Escalada<sup>716</sup>, refiriéndose a la definición anterior- que ella se inserta en un cuadro general, donde la apertura al uso público sirve para la distinción entre aeródromos públicos y privados y que, por otra parte, admite que tanto los aeropuertos como los aeródromos, puedan ser internacionales.

Esa circunstancia no se da en el derecho español. La Ley de Navegación Aérea, en su art. 39 establece que “las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves, se clasifican en aeródromos y aeropuertos”, y aunque al definir ambos conceptos, utiliza elementos comunes, establece claramente que los aeródromos podrán ser públicos o privados, según la naturaleza de sus servicios, al igual que los aeropuertos, y en este segundo caso, al definirlo reitera y ratifica el carácter público y de servicio de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros y carga, que caracterizan al aeropuerto.

Quiero pensar que esta reiteración de “ser públicos”, que el artículo citado realiza respecto de los aeropuertos, está referida no a la índole de su gestión, sino a su característica de estar abierto al público y con fines comerciales. Por esa razón no cabe hablar de aeropuertos privados en base a su operatividad, quedando el término privado reservado para los tipos de gestión. Por ese mismo motivo, los aeródromos privados no deben atender al tráfico comercial o público.

Queremos decir que aunque existan “aeropuertos privados”, así calificados, éstos estarán siempre destinados al uso público comercial, primera y última *ratio* de los aeropuertos en general. La cuestión de la titularidad, afectará jurídicamente en

---

<sup>715</sup> Videla Escalada, Derecho Aeronáutico, Tomo I, La infraestructura, pág. 411.

<sup>716</sup> Videla Escalada, obra citada *ut supra*, “Se añan para definir el aeropuerto dos características, el desarrollo más completo de sus instalaciones y la importancia de su tránsito, concepto más moderno, que agrega efectivamente una nota de interés jurídico digna de destacarse”.

determinados aspectos, pero no a la naturaleza jurídica de la instalación. Tal parece que en el debate sobre la configuración de los aeropuertos, se ha incidido o centrado aquel, en el régimen jurídico de la entidad gestora de éstos<sup>717</sup>, por otra parte tema flexible, olvidándose de la naturaleza intrínseca de la instalación, de sus objetivos y finalidades, inmutables pero siempre en desarrollo.

Otras veces, la polémica surge a causa de la difícil tarea hermenéutica de los textos legales, o de las carencias técnicas del texto en cuestión. Sirva de ejemplo para este comentario, el redactado del artículo 148.1.6º de la Constitución Española: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos, y en general, los que no desarrollen actividades comerciales”.

Es de destacar la expresión “Aeropuertos deportivos”. Si atendemos al concepto y definición legal de aeropuertos, ¿podemos hablar de aeropuertos deportivos?

Si como yo entiendo el transporte aéreo, el sector comercial es consustancial a la naturaleza de los aeropuertos debe responderse a la pregunta negativamente. A mayor abundamiento, el propio texto excluye de dicha competencia a los que desarrollen actividades comerciales. La redacción del artículo citado debería hablar de aeródromos deportivos.

Sin menoscabo a la crítica realizada sobre la corrección técnica del texto del artículo citado, sirva de atenuante, si cabe, lo expresado por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (vigésimo primera edición), al definir el término aeropuerto: “Terreno llano provisto de un conjunto de pistas, instalaciones y servicios, destinados al tráfico regular de aviones.” Ante tal explicación, el mismo diccionario, con voluntad diferenciadora nos explica que aeródromo es: “Terreno llano provisto de pistas y demás instalaciones necesarias para el despegue y aterrizaje de aviones.”

Nuestra queja, pues, va dirigida hacia la utilización de los términos aeródromo y aeropuerto, como verdaderos sinónimos, en los textos legales, lo cual da, lugar a interpretaciones diversas y a aplicaciones no todo lo acertadas que sería de desear.

Desde su perspectiva, Videla Escalada no era partidario de la destrucción de la sinonimia<sup>718</sup>, sin perjuicio de valorarla; pero tal vez la nula atención de la doctrina a este

---

<sup>717</sup> En ese sentido, ver: Curso de Derecho Aéreo.- Ignacio **Arroyo Martínez**.- Edit. Thomson-Civitas.- 2.006.- pág. 91.

<sup>718</sup> **Videla Escalada**, Derecho Aeronáutico. La infraestructura.- Tomo I, Pág. 411:”Más aún, tal vez sería conveniente destruir la sinonimia y distinguir como lo había hecho el legislador brasileño, dando a ambos conceptos un valor terminológico y real diferente, ya que, en esta forma, la distinción crece en

hecho, le condujo a no considerarla. Lo cierto es que el código aeronáutico argentino, en su artículo 26, define al aeropuerto como “Aquellos aeródromos públicos que cuentan con servicios o intensidad de movimiento aéreo que justifiquen tal denominación”.

Con todo, la definición ofrecida de aeropuerto por el código argentino, requiere de otros elementos, además del aeródromo, para concretar el concepto. Así nos dice que éste deberá disponer de un desarrollo más completo de sus instalaciones, y una determinada intensidad de tráfico, amén de ser de uso público.<sup>719</sup>

Apostilla este ilustre jurista, citando a Ladet,<sup>720</sup> que autores como el citado, abogan por la inclusión para la calificación de aeropuerto, su utilización con fines comerciales.

Desde un punto de vista que implique una trascendencia jurídica determinante, hablar de las clases de aeropuertos, o de su clasificación, a la vista de la evolución de este establecimiento, requiere un esfuerzo innovador, y superar ciertos arquetipos. Es decir, una vez expuestos los orígenes y clasificaciones básicas, debe atenderse al papel y diferenciación operativa de los aeropuertos.

Una clasificación primaria de los aeródromos, nos hablaría de aeródromos públicos y privados. Diferenciación con relevancia jurídica, ya que, como antes decíamos, los primeros están abiertos al uso público general, mientras que los segundos son “privados”. Estos dos mismos conceptos, en el ámbito del aeropuerto están referidos a la forma de gestión que soportan. De tal suerte que se interpreta que es un aeropuerto público aquél que está sometido al régimen jurídico público y pertenece al Estado. El aeropuerto de gestión privada, será explotado en dicho régimen por empresas o instituciones. En conclusión será el régimen jurídico del aeropuerto el que le otorgará el carácter adecuado, siendo intrascendente jurídicamente en este caso, de quién sea la titularidad, su constructor o el origen de los recursos económicos empleados.<sup>721</sup>

Si entendemos el aeropuerto como consustancial a la actividad de transporte aéreo, de carácter comercial, no cabe hablar de aeropuertos privados. Así, la clasificación básica diferenciadora entre los aeropuertos, estará en función de su operatividad. Cabrá entonces, hablar de aeropuertos nacionales e internacionales.

---

importancia para el estudioso del derecho, por no ser sólo una calificación técnica de interés, que pueda dar lugar a una diversa reglamentación administrativa, sino una diferenciación más profunda, que tendría influencia sobre aspectos importantes, como la jurisdicción o la autorización para construir aeródromos o aeropuertos o para operarlos”.

<sup>719</sup> Videla Escalada, Obra citada, pág. 411 tomo I

<sup>720</sup> Ladet G., Problèmes juridiques et économiques d'un grand aéroport.- Revista francesa de derecho aéreo, 1965, Pág. 397

<sup>721</sup> Luis Tapia Salinas, Derecho Aeronáutico, ed. Bosch, 1993, pág. 238

En el sentido expuesto, dentro de la Comunidad Europea, en función de la normativa reguladora, cabe hablar de los siguientes tipos de aeropuertos:

- Aeropuerto Comunitario: Todo aeropuerto situado en el territorio aduanero de la Comunidad.
- Aeropuerto Comunitario de carácter internacional: todo aeropuerto comunitario que, por autorización expedida por las autoridades competentes, está habilitado para el tráfico aéreo con terceros países.
- Aeropuerto: Cualquier zona de un Estado miembro abierto a las operaciones comerciales de transporte aéreo.
- Aeropuerto Regional: Cualquier aeropuerto distinto de los que figuran en la clasificación de Aeropuertos de categoría I.
- Sistema aeroportuario: Grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana.<sup>722</sup>

Lo trascendente en esta exposición es comprobar que la clasificación de los aeropuertos, siempre está en función de su operatividad y/o en función de las mayores prestaciones en ayudas a la navegación, y en este aspecto son claros los paralelismos con los aeródromos; pero sin perjuicio de los dicho, en su ámbito comercial y en la actividad de transporte aéreo, la clasificación está referida al tipo de servicio que presta dentro del mercado en que esté comprendido.

Cualquier aeronave, por ejemplo, de bandera no comunitaria, deberá acceder a la Comunidad por los Aeropuertos que estén para ello designados.

La sinonimia se da también en el marco del Convenio de Chicago, como puede comprobarse a la vista del Documento N° 9137-A.N./898, sobre manual de servicios de Aeropuertos. Entendemos indiscutible el nexo existente entre el documento citado y el anexo 14 al Convenio; en cambio, en este se habla de aeródromos, y en su capítulo 1, no define ni refiere nada respecto de los aeropuertos. En cambio, en el manual de Servicios de Aeropuertos, sin definir nunca el éste último concepto, habla continuamente de ellos, llegando incluso, en su parte 1ª, a establecer una clasificación de aeropuertos, en función del número de tráficos y el tipo de aeronaves al que sirve.

Podría argumentarse que el citado documento fue redactado en 1969, cuando la Comisión de Aeronavegación de la OACI encargó a un grupo de expertos la evaluación, investigación y elaboración de un sistema más adecuado para evaluar los servicios de

---

<sup>722</sup> Luis **Tapia Salinas**, Ob. Citada. Pág. 239

salvamento y extinción de incendios, teniendo en cuenta las nuevas aeronaves, ya que hasta aquel momento, en aplicación del Anexo 14, se determinaba en relación con la capacidad de combustible y el número de pasajeros del avión crítico.

Pero no es menos cierto que en el preámbulo del repetido documento se concreta que su contenido contiene, entre otras cosas, textos sobre el nivel de protección que ha de proporcionarse en un aeropuerto, al concepto de área crítica, a las características de los vehículos y de los agentes extintores, al emplazamiento de las estaciones del servicio de extinción de incendios, a la instrucción del personal y a los procedimientos operacionales que han de seguirse para hacer frente a un caso de emergencia. Así, en su Capítulo III, nos habla de los medios aeroportuarios que influyen en los servicios de salvamento y extinción de incendios; y en su capítulo XI, relativo a la organización de los medios de emergencia, nos habla del Plan de Emergencia del Aeropuerto.

Lo mismo sucede en la parte 3ª del manual de servicios de aeropuerto, cuando en su capítulo 3º, al tratar de las funciones y responsabilidades del programa de limitación de las aves, nos habla de la función del Jefe del Aeropuerto. O en el capítulo 10 de esta misma parte, al tratar del aprovechamiento de tierras en los alrededores del aeropuerto.

Esta no diferenciación, o en cualquier caso, la voluntad de denominar aeropuerto lo que anteriormente denominaba aeródromo, es absoluta en la parte siete del manual, que trata sobre emergencias, en su capítulo IV, más concretamente sobre la responsabilidad y funciones de cada dependencia en cada una de las clases de emergencias. Así, vemos que trata de forma individualizada, los accidentes de aeronaves, según se produzcan dentro o fuera del aeropuerto, y con el mismo régimen trata las emergencias en el aeropuerto que no estén relacionadas con accidentes de aeronaves.

En este último caso, el documento deja sentado que los procedimientos y técnicas a aplicar, deben ser análogos a los utilizados para los accidentes relacionados con aeronaves; hace especial hincapié en la necesidad de poder atender a los pasajeros y usuarios dentro de las dependencias del aeropuerto, tales como restaurantes, bares, estacionamiento de automóviles, zonas de manipulación de equipajes, etc, recomendando para ello la existencia de un servicio médico de urgencias, contra incendios y seguridad.

Para nosotros no se da una identidad conceptual plena entre aeródromo y aeropuerto.

Y siguiendo a Gallego Anabitarte<sup>723</sup>, deberemos concluir en que la doctrina o teoría jurídica se concreta en definiciones conceptuales, matizando instituciones y principios jurídicos. El derecho positivo es el material primario con el que trabaja el jurista, ordenando, definiendo conceptos. La buena reflexión jurídica, no la simple descripción de las normas, se centra en el concepto. Es la definición de la categoría o institución jurídica, el punto de partida que acota y ordena la realidad. El concepto podrá basarse en consideraciones lógico materiales, de la naturaleza de las cosas, teleológicas, pragmáticas, etc., pero lo importante es tener el concepto o la institución delimitada, ya que a partir de esa definición, con sus sucesivas correcciones, se irá produciendo una captación de la realidad desde un seguro cuadro de referencia.<sup>724</sup>

Videla Escalada, en su manual de derecho aeronáutico (Tomo I), al hablar de la naturaleza jurídica del Aeropuerto, tras ubicarlo en un contexto administrativo, de carácter reglamentario, nos deriva rápidamente hacia el aeródromo, justificándolo en la diferenciación realizada por el Dr. Tapia Salinas<sup>725</sup> al tratar el tema. Diferencia que el Dr. Tapia fundamentaba en necesidades de orden práctico y técnico: *“Es preciso distinguir entre aeródromo y aeropuerto y así de una manera general entendemos que el primero comprende únicamente el terreno, en sus dos acepciones de tierra y mar, destinado al aterrizaje y partida de los aviones. El segundo contiene además del aeródromo, las instalaciones adecuadas para los distintos servicios que la navegación aérea requiere.”*

Por lo tanto, aeropuerto es toda infraestructura aeronáutica de carácter público-comercial, que cumpliendo todos los requisitos técnicos para la aeronavegación, su facilitación y seguridad, sirve al transporte aéreo y a las actividades con él relacionadas.

#### B.- Servicio de interés general.-

Otra cuestión no menos enjundiosa, respecto de la naturaleza jurídica del aeropuerto, es su consideración como servicio de interés general.

El concepto de servicio de interés general es entendido de diferente forma en el ámbito de la U.E., no siendo idénticas las concepciones de aquél germánica, nórdica, latina y anglosajona. En algunos Estados de la Unión, la idea misma de servicio público, es inexistente.

---

<sup>723</sup> Gallego Anabitarte, Alfredo, Estudio preliminar, Pág. XII, de la publicación de la Tesis doctoral de F.J. Jiménez de Cisneros: Los Organismos Autónomos en el Derecho. Público español, ed. INAP-1987

<sup>724</sup> Gallego Anabitarte, Ob, citada, pág. XV.

<sup>725</sup> TAPIA SALINAS, L., Derecho Aeronáutico, ed. Bosch, 1993

Sin perjuicio de lo anterior, en general, se entiende servicio de interés general “el que abarca los servicios de mercado y no mercado que las autoridades públicas consideran de interés general y a los que imponen determinadas obligaciones de servicio público.”<sup>726</sup>

Al mismo tiempo, se entiende como servicio de interés económico general, el relativo a los servicios de mercado a los que los Estados miembros y la Unión imponen determinadas obligaciones de servicio público, en virtud de criterios de interés general<sup>727</sup>, especialmente, del servicio universal, en sectores como las comunicaciones electrónicas, energía y postal.

El planteamiento de ambos conceptos, persigue, por parte de la Comisión, los siguientes objetivos:

- Garantizar el funcionamiento eficaz de los servicios de interés económico general.
- Velar por que la calificación de servicio de interés económico general sea correcta.
- Velar por que no se produzcan interferencias negativas en los mercados abiertos a la competencia, al margen del servicio público.
- Asegurar el acceso de los ciudadanos a los servicios esenciales.

La preocupación consiste en que la política de las ayudas de estado, como la de cohesión social y territorial solo deben actuar para paliar las deficiencias existentes en el mercado, con la finalidad de evitar el falseamiento de la competencia y promover mediante acciones de fomento el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.

Se trata de regular o moderar la asimetría existente entre la aplicación efectiva del derecho de la competencia, y la aplicación de la política de interés económico general, que es considerado como una excepción, cuando no una derogación del art. 86-2 del Tratado.

La Carta de Derechos Fundamentales, en su art. 36<sup>728</sup> reconoce y respeta el acceso a los SIEG, a los fines indicados, que además comporta un refuerzo a otro derecho fundamental, como es la libre circulación de personas en los servicios de

---

<sup>726</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el “Libro Verde sobre los servicios de interés general”, (C.O.M.(2003) 270 final), (2004/C 80/20).

<sup>727</sup> DOC 241 de 7-10-2002, punto 1.1

<sup>728</sup> Art. 36: “La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal y como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la C.E., con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.”

transportes; o, el derecho a la intimidad y el secreto de las comunicaciones en los servicios postales.

La Comisión ha considerado tradicionalmente que las compensaciones pagadas por un Estado a las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general no constituyen ayudas en la medida en que se limitan a compensar el coste efectivo que acarrea el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

El Tribunal de Justicia, en su sentencia Ferring<sup>729</sup> de 22 de noviembre de 2001, consideró que las compensaciones concedidas por los Estados, cuyo importe no exceda de cuanto resulte necesario para la realización del servicio público, no representan una ventaja para las empresas beneficiarias y, por lo tanto, no constituyen una ayuda estatal, subrayando el tribunal que el importe de la compensación que sobrepase lo que es necesario para realizar la obligación de servicio público puede constituir una ayuda estatal, que no puede autorizarse en aplicación del art. 86 del Tratado.

El mismo Tribunal, en Sentencia de 24 de julio de 2007<sup>730</sup>, revisa su propia jurisprudencia anterior y establece los requisitos que deben cumplirse en las subvenciones públicas, sancionando en caso contrario la exclusión del ámbito de aplicación del artículo 87-1º:

- La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas.
- Los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente.
- La compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.
- Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público

---

<sup>729</sup> Asunto C-53/00.

<sup>730</sup> Asunto C-280/2000, Alt mark Trans GMBH, Conclusiones del Abogado General LEGER, presentadas el 19 de marzo de 2002.



requeridas, habría soportado para ejecutar dichas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por su ejecución.

El C.E.S.E.<sup>731</sup>, ha venido defendiendo que el objetivo primordial del servicio de interés general es el acceso de todos los ciudadanos, consumidores y empresas, al servicio público.” Cuando es una empresa privada o pública del sector mercantil la que presta el servicio, la búsqueda de rentabilidad y competitividad no debe conducir en ningún caso a la desaparición de dicho servicio para determinados ciudadanos. El servicio debe ser continuo y asequible a todos por igual, aún cuando por razones particulares que tengan que ver con las condiciones geográficas o técnicas, la prestación del servicio resulte ser no rentable económicamente. En este caso, las disposiciones administrativas, fiscales, jurídicas y técnicas derogatorias necesarias para la prestación de dicho servicio, incluyendo el caso en que se recurre a ayudas estatales que implican excepciones al sistema comunitario, deben ser autorizadas y favorecidas.”

En la redacción original del Tratado de Roma de 1957, se hacía alusión a los servicios de interés general, si bien se empleaban dos términos diferentes. En su artículo 73 se encontraba la expresión “servicio público” para el sector del transporte<sup>732</sup>, si bien solo era utilizada a propósito de las “servidumbres inherentes a la noción de servicio público”, lo que dará lugar, posteriormente al concepto de “obligaciones de servicio público”.

En su artículo 86, aparecía un nuevo término, “servicio de interés económico general”; término que no fue definido por el Tratado, y hoy, a pesar de lo anteriormente expuesto, el ámbito del concepto es difuso, a pesar del tratamiento concreto de que es objeto en el dictamen del C.E.S.E. sobre el libro verde, sobre los “servicios de interés general”, otro nuevo concepto, que con el mismo carácter de generalidad ha sido desarrollado en el seno de las Comunicaciones de la Comisión Europea (1996-2000), en su informe sobre la concurrencia (2001), en el libro verde (2003) y en el libro blanco (2004).

Estas diferencias terminológicas, han creado numerosos malentendidos en los debates a nivel europeo, así como en la interpretación de los tratados. Los Estados

---

<sup>731</sup> Comité Económico Social Europeo

<sup>732</sup> “Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes a la notion de service public »

miembros utilizan los términos y las diferentes definiciones para los servicios de interés general, en función de las características de sus lenguas nacionales y de sus evoluciones históricas, económicas, culturales y políticas.<sup>733</sup>

La cuestión ha suscitado la necesidad de matizar y reconducir. La Expresión "servicios de interés económico general" es utilizada en los artículos 16 y 86 del Tratado, aunque no contenga su definición. Por otra parte, en la Comunicación de la Comisión de 2.000, se acuerda considerar dicha expresión como referida a los "servicios de naturaleza económica que los Estados miembros de la Comunidad encuadran en las obligaciones específicas del servicio público en virtud de un criterio de interés general". Esta noción de servicios de interés económico general comprende particularmente ciertos servicios realizados por grandes industrias de red, como el transporte, los servicios postales, la energía y las comunicaciones.

El libro blanco describe el término citado de la misma forma, pero utilizando la expresión "servicio de naturaleza económica" junto al de "servicios de mercado" clarificando que este término engloba todas las actividades económicas sometidas a las obligaciones públicas. De lo dicho puede inferirse que las actividades de interés económico general son servicios que pertenecen al "mercado".

Así, los servicios que forman parte de las prerrogativas generales del Estado, como la educación, el sistema de seguridad social y en general las organizaciones que trabajan sobre el principio de la solidaridad y del interés general, no representan en ningún caso actividades de mercado o económicas, pudiendo ser calificadas de "interés general", pero nunca como "servicios de interés económico general".

Esta disgresión es trascendente, toda vez que nos permite establecer una clara diferenciación entre interés general e interés económico general, básicamente, en base a la naturaleza jurídica de la actividad o servicio, y su relevancia o encuadramiento en el mercado.

Por otra parte, la necesidad de separar conceptualmente los términos y adecuarlos al ámbito que les es propio, ha llevado a los estudiosos a sentenciar que no deben confundirse los términos "servicios de interés general" y "servicios de interés económico general", con la expresión "servicio público"<sup>734</sup>, al ser este último menos preciso.

---

<sup>733</sup> Georgescu, Ina Monica, "L'avenir des services d'intérêt économique général (SIEG) dans l'union Européenne", Institut européen des hautes internationales, 2005/2006.

<sup>734</sup> Ina Mónica Georgescu, Trabajo citado, Pág. 26

Si tenemos en cuenta que el servicio público, es generalmente competencia de la Administración (Estado); y que aquél es generalmente considerado de interés general, y que por otra parte los servicios de interés económico general, en cuanto a política de mercado, es competencia también estatal, cabe concluir que estamos ante unos términos específicos, insertos y adaptados a la terminología comunitaria.

Con todo, debemos destacar la trascendencia jurídica que esta especificidad conlleva. Si concretamos el análisis anterior en el ámbito de la naturaleza jurídica del aeropuerto, se podría perfectamente entender que el carácter de “servicio de interés general”, o incluso el de “servicio de interés económico general”, le es aplicable a la infraestructura en función de aceptar el hecho, cada vez más patente, de que el aeropuerto es un elemento más del mercado de transporte, siendo incuestionable que aquél está sometido a las reglas de la concurrencia y a la dinámica del mercado interior.

En cuanto al término “servicio público”, si nos atenemos a la redacción de los textos comunitarios<sup>735</sup>, la expresión “obligaciones de servicio público”, es utilizada en el sentido de designar las obligaciones específicas impuestas por las autoridades públicas (a nivel comunitario, nacional o regional), al suministrador de servicios, a fin de garantizar la realización de determinados objetivos de interés público, como es el caso del transporte aéreo, entre otros. Debe añadirse que es indiferente que la prestación del servicio se realice por una empresa pública o privada.

El servicio universal representa la obligación de un suministrador de bienes o servicios de prestarlos a un precio razonable y de garantizar su calidad a todos los que pueden exigirlo.<sup>736</sup>

---

<sup>735</sup> Nos referimos a la expresión obligaciones de servicio público comprendida en el **Libro Blanco C.E.**

<sup>736</sup> El concepto de servicio universal designa un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro, con independencia de su situación geográfica y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible.

El concepto de servicio universal hace referencia tanto al contenido del servicio como al método utilizado para su prestación. El contenido del servicio se define de manera dinámica. Su definición abarca el alcance de los servicios y sus características en cuanto a precio y calidad. Por lo que se refiere al modo de prestación, un Estado miembro no debe intervenir ni adoptar medidas adicionales si considera que la provisión del servicio universal está asegurada por el simple funcionamiento del mercado, es decir, si están disponibles para todos ofertas comerciales a precios asequibles. En cambio, cuando los Estados miembros estiman que el mercado no garantiza por sí solo la provisión de servicio universal, el derecho comunitario les autoriza a designar uno o varios proveedores de servicio universal y a compensar eventualmente el coste neto que entraña su prestación, al objeto de reducir al mínimo las distorsiones del mercado.

El servicio universal está descrito en el Libro Verde de la Comisión (2003); este documento estableció para cada ciudadano el derecho de acceso a ciertos servicios universales e impone unas obligaciones específicas a las industrias.

El libro verde precisa también que el concepto de servicio universal es “dinámico”, pudiendo, por lo tanto, adaptarse al interés general y a los desarrollos políticos, sociales, económicos y tecnológicos.

Para la doctrina, para los juristas, la teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión, en el derecho administrativo, entran en crisis a finales del siglo XIX, cuando se descubre un *tertius genus* que complica el esquema, la gestión pública, diferenciada de la gestión privada. Se descubre entonces que aquélla, a pesar de no revestir un carácter autoritario y no poder incluirse, por ello, entre los actos de imperio (el equivalente de los que los alemanes han llamado *schlichte nicht obrigkeitliche Hoheitsverwaltung*: alta administración no autoritaria o simple), debía ser enmarcada necesariamente en el derecho administrativo<sup>737</sup>.

Para salvar estas dificultades, se acudió al criterio del servicio público, afirmándose al efecto que cuando la administración pública gestiona servicios públicos está sin más sometida al derecho administrativo, con independencia de que en tal gestión actúe con autoridad o sin ella.<sup>738</sup>

De lo anterior se desprende que no toda actividad del Estado consiste en el funcionamiento de los servicios públicos. Todo servicio público forma parte de la administración, pero no todas las actividades administrativas constituyen servicios públicos.<sup>739</sup>

En realidad, tal y como afirman diversos autores, no cabe hablar de un concepto unitario en relación al servicio público. Con todo, Lares Martínez<sup>740</sup>, definía el servicio público como aquella actividad dirigida a dar satisfacción a las necesidades

---

<sup>737</sup> E. **García de Enterría** y Tomás Ramón **Fernández**, Curso de derecho administrativo, Tomo I. ed. Civitas, 1993, pág.: 48.

<sup>738</sup> Este nuevo criterio, sobre el que se desarrolló la llamada Escuela de Burdeos, entró a su vez en crisis en el segundo tercio del siglo pasado, como consecuencia, fundamentalmente, de las nacionalizaciones (la 1ª en 1936 y la 2ª en 1945. Se comprobó la existencia de servicios gestionados no ya por la administración pública, sino por empresas de derecho privado, e inversamente, actividades que no eran servicios públicos, eran gestionadas por empresas públicas.

<sup>739</sup> El ejercicio de la función administrativa, impone a las autoridades respectivas el deber de cumplir, conforme a las normas legislativas, un cúmulo de tareas o cometidos, esto es, de objetivos o fines concretos, y entre éstos, los principales son los servicios públicos, Eloy **Lares Martínez**. Manual de derecho administrativo.- Universidad central de Venezuela.- 1963.

<sup>740</sup> Ob. Citada, Pág. 164

públicas, es decir, aquellas necesidades cuya satisfacción importa a todos. Es decir, en concreto, toda actividad de una entidad administrativa que tenga por finalidad dar satisfacción a una necesidad de interés general.

Para algunos autores italianos<sup>741</sup>, la noción de servicio público queda limitada a aquellas actividades de la administración que tienen por finalidad dar satisfacción a una necesidad pública mediante prestaciones dirigidas de manera directa e inmediata a las personas individualmente consideradas. (Quedarían comprendidas en esta noción, los servicios de transportes, telégrafos, etc.)

En nuestra doctrina, Jordana<sup>742</sup> distingue, en lo que aquí nos ocupa, entre el servicio público y el de fomento. Para él, el servicio público es una modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate de una manera directa, por órganos de la propia administración creados al efecto, y con exclusión o concurrencia con los particulares. Fomento, en cambio, es la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar coerción y sin crear servicios públicos.

Vemos que, sin perjuicio de su adscripción inicial en el sector administrativo, el concepto de servicio público sigue siendo indeterminado y polémico. ¿Por qué es así? Según algunos autores por la sencilla razón de que el concepto jurídico que preside su noción está cargado de una profunda significación política.

En una primera aproximación De la Cuétara<sup>743</sup>, describe el sector de los servicios públicos como aquel que abarca aquellas actividades que se desarrollan en el seno de la sociedad y que se incorporan a la esfera pública para ser controladas, regidas y gestionadas con arreglo a los principios del derecho administrativo.

Lo dicho hasta ahora, y sobre todo los estudios de los efectos jurídicos de la calificación de una actividad como servicio público, debería haber conducido a la doctrina a un punto de encuentro de general aceptación, pero no ha sido así. Por un lado, parece muy difícil obtener un acuerdo dentro de cualquier marco conceptual en

---

<sup>741</sup> La doctrina italiana (Zanobini), opone las nociones de función pública y servicio público. La primera emana directamente del poder soberano; es una actividad de la que solo puede ser titular el Estado. La segunda, implica una actividad para satisfacción de necesidades públicas, algunas de ellas susceptibles de estar en manos de particulares.

<sup>742</sup> **Jordana de Pozas**.- Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo.- Revista de Estudios Políticos, N° 48, pág. 41 y sgtes., 1.949.

<sup>743</sup> **J.M. De la Cuétara**, La Actividad de la Administración, ed. Tecnos. 1.983, Pág. 120

el que se encuentra una actividad “que está camino de convertirse en un servicio público, pero todavía no lo es”; y por otro lado, un régimen jurídico creado por diversos impulsos generados por problemas concretos puede parecerse al de los servicios públicos, aunque sin identificarse plenamente con ellos.<sup>744</sup>

Con todo, cabe preguntarse cuales fueron las vías de penetración del régimen del servicio público. En este sentido, si existe cierta unanimidad en determinar las causas, que por cierto tienen un indiscutible origen en el Estado y su actuar administrativo.

Así, en primer lugar, habrá de considerarse la realización de la obra pública y la calificación de algunos bienes como dominio público. La primera es consecuencia de la intervención del Estado en actividades sociales que precisaban la realización de obras públicas; la segunda, a fin de controlar aquellas actividades que necesitan del dominio público para su establecimiento.

En un segundo momento, el término servicio público fue utilizado como sinónimo de “servicios de la Administración Civil”, que encuadraban todos aquellos servicios del Estado y del Gobierno establecidos como medios de gestión de los intereses colectivos de la competencia del Gobierno.

Una tercera vía, consistiría en la asunción por el poder público de una actividad de prestación que podría haber permanecido en manos de los particulares, pero que resulta ser uno de los medios de alcanzar un objetivo deseable para la colectividad.

Esas vías han ido conformando las actividades que configuran el sector de los servicios públicos y que ha sido definido como aquella parte de la actividad administrativa en la que, por medios de derecho público se garantiza la existencia de determinadas prestaciones a la comunidad.<sup>745</sup>

Este tránsito por la doctrina administrativa, trae causa en la necesidad no sólo de ahondar en la naturaleza jurídica de los aeropuertos, sino, también la de poder responder a la pregunta de si dicha instalación, constituye o realiza un servicio público.

Lo que para algunos autores implica una respuesta afirmativa, sin reservas, debe ser objeto de puntualización ante los nuevos roles desempeñados por la

---

<sup>744</sup> Este es el argumento utilizado por **De la Cuétara**, (op. Citada), para tratar lo que denomina como servicios públicos virtuales o impropios.

<sup>745</sup> J.M. **De la Cuétara**, Op. Citada, pág, 127.

infraestructura en el seno del mercado de transporte aéreo, dadas la trascendencia jurídica de esta última circunstancia.

Es un esfuerzo por obtener una respuesta que no esté en función del régimen jurídico y regulación legal que disponga cada Estado. Es un estudio de carácter objetivo, no exento de polémica, pero que solo analice la naturaleza de la instalación más allá de los intereses políticos y sociales puntuales que las respectivas culturas geográficas determinan.

Hemos venido hablando de servicio público como aquellas actividades dirigidas a procurar una utilidad a los ciudadanos, tanto de orden jurídico, como de orden económico-social. Aceptado esto, deberíamos distinguir dos clases de actividad<sup>746</sup>:

Una, que comprendería las actividades dirigidas a procurar una utilidad genérica a los ciudadanos *uti universi*, sin posibilidad de distinguir la cantidad de utilidad que cada ciudadano obtiene.

La segunda, por el contrario, comprendería las actividades encaminadas a procurar utilidades específicas a determinados ciudadanos que se sirven del servicio público ofrecido por la Administración. Son pues actividades que se convierten en un beneficio para los ciudadanos disfrutados *uti singuli*.

Alessi realiza esta distinción en base a que según su criterio, solo en base a los primeros es posible configurar la actividad administrativa como una prestación de esa naturaleza a los particulares en sentido técnico, es decir, entendiendo como tal la noción de prestación: actividad personal objeto de una relación de carácter obligatorio intercurrente entre dos sujetos, ya que únicamente en el caso de servicios públicos disfrutados por los ciudadanos *uti singuli* es posible configurar una concreta relación jurídica que tenga por objeto la actividad administrativa objeto del servicio, entre la Administración que presta el servicio y el particular que lo disfruta.<sup>747</sup>

Huyendo de polémicas conceptuales, este autor destaca alguna de las características básicas del servicio público:

a.- El concepto de servicio público implica la idea de cierto conjunto de medios personales y reales, sobre el que prima la idea de su común destino al ofrecimiento

---

<sup>746</sup> Renato Alessi.- Instituciones de Derecho Administrativo, TOMO II.- ed. Bosch, 1970, pág.: 364.

<sup>747</sup> Renato Alessi, Ob. Citada, pág.: 365

de determinadas prestaciones, con voluntad de carácter de continuidad y sistematización, al menos por parte del Ente Público.

b.- El citado concepto implica la necesidad de que la actividad esté dirigida a satisfacer necesidades que antes de ser colectivas, son necesidades individuales, alcanzando el rango de colectivas solo en función de su generalidad e importancia, cuando su realización sea uno de los fines asociativos.

c.- El concepto de servicio público implica la idea de prestaciones que encuentran su fin en el interés público de su ofrecimiento, con la especial característica de que frente a la posible aportación económica por el usuario, esta deberá configurarse como tasa.

Este autor, incide nuevamente en la implicación existente en la noción de servicio público de la idea de interés público.

De la Cuétara<sup>748</sup>, nos ofrece un concepto restringido de servicio público, que entiendo interesante destacar en este estudio, y que centra su atención en la doctrina española más próxima a la promulgación de la C.E., cualificando los servicios públicos en función de tres notas definitorias:

- Titularidad de la actividad asumida por el Estado: Exigiendo una asunción formal en que la totalidad de un sector de actividad se predica del Estado, de tal suerte que una vez declarado dicho sector servicio público, éste queda fuera del ámbito de la iniciativa privada, sin perjuicio de la gestión por concesión.
- Actividad indispensable para la vida colectiva: Debe ser una actividad necesaria para la sociedad y altamente cualificada en función de su repercusión en la vida colectiva.<sup>749</sup>
- Destinada a los usuarios “*uti singuli*”: La figura del usuario es un elemento esencial de los servicios públicos. Las actividades destinadas a mejorar o dinamizar la economía en general (*uti universi*), no constituyen en puridad servicios públicos.

---

<sup>748</sup> Obra cit., pág.: 137

<sup>749</sup> En ese sentido, ver art. 128-2º de la C.E. (Tit. VII.- Economía y Hacienda).- “Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y, asimismo, acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.



Hasta este punto hemos comprobado que si complejo es ofrecer una definición de aeropuerto acorde con la evolución y situación actual, más difícil resulta establecer un concepto concreto de interés general, y por ende, complicado resulta, en principio, catalogar el aeropuerto como servicio público.

Álvarez-Gendín<sup>750</sup> así los clasifica al decir: “Los aeropuertos y aeródromos de servicio público, incluso destinados a servicios militares, deben ser considerados de dominio público”.

Dicha afirmación, realizada al amparo de la Ley de 2 de noviembre de 1942 y la de bases para un Código de la Navegación Aérea, da pie a pensar en la existencia de aeropuertos y aeródromos que no sean de servicio público y en consecuencia, que los terrenos que estos ocupen no tengan la consideración de dominio público. Circunstancia esta que dependía en aquella época de la Autoridad correspondiente (en este caso el Ministerio del Aire).

Al Ministerio del Aire corresponderá el establecimiento de los aeropuertos y aeródromos públicos, sin perjuicio de poder aceptar la cooperación de entidades españolas a fin de colaborar en el proyecto y ejecución de las obras en la forma y medida que la concesión fije.<sup>751</sup> Los primeros estarán dedicados al servicio de las líneas regulares y los segundos a servicios especiales estatales o de aterrizaje forzoso.

Incuestionable es que en aquel momento, los servicios de transporte eran considerados servicios públicos, si bien, en el transporte aéreo lo eran en función a su adscripción al transporte de líneas regulares aéreas.

¿Cuál es la situación tras la evolución y el desarrollo del aeropuerto en nuestros días?

El art. 149.1.20 de la C.E., determina que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

---

<sup>750</sup> Sabino Álvarez-Gendín, Manual de derecho administrativo español, ed. Bosch, 1954, pág.: 556.

<sup>751</sup> La Ley permitía se declararan de utilidad pública los terrenos, obras y comunicaciones necesarios para el establecimiento de aeropuertos y aeródromos, siéndoles de aplicación la LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA., razón poderosa para considerar los aeropuertos y aeródromos de dominio público.

Hay autores<sup>752</sup> que justifican este hecho simplemente en base a la dimensión y alcance de la navegación y el transporte aéreo, concurrentes además con otras competencias estatales, como pueden ser control de inmigración, aduanas, etc.

Pero este planteamiento, obvia dos hechos jurídicamente muy relevantes: El primero, que el Estado, dentro de la Nación y frente a la Comunidad Internacional, es responsable del correcto funcionamiento de las instalaciones y sistemas de los aeropuertos y de la navegación aérea; el segundo, que frente a la U.E. es quien debe cuidar y exigir el cumplimiento de las Directivas y Reglamentos a las empresas y gestores del sector, coordinando y adaptando las leyes internas a las comunitarias.

Dado nuestro modelo y régimen jurídico, esta cuestión no tiene alternativa; ahora bien, se distingue en ella una situación dual: por una parte, la competencia exclusiva sobre los aeropuertos, entendiendo estos como infraestructuras específicas para la navegación aérea, que sirven al transporte aéreo; de otra, la puesta a disposición de la infraestructura como un elemento más del mercado de transporte aéreo, dentro del marco regulador de la U.E.<sup>753</sup>.

En el tema de la naturaleza jurídica del aeropuerto, no consideramos en este punto, ni sus clases, ni su régimen jurídico (a la vista de que puede ser diferente, dentro de los diferentes Estados); es la pretensión teleológica de observar esta instalación de forma objetiva, desde su causa de necesidad a su finalidad. En este sentido, podríamos decir que el aeropuerto tiene una naturaleza de servicio, toda vez que consiste en la puesta a disposición de unas instalaciones para la realización de la actividad del transporte aéreo.

No puede obviarse el hecho de que generalmente la actividad del transporte está considerada como incurso dentro de un sector de los servicios públicos, tal como hemos visto en los precedentes, y en este sentido esta circunstancia afecta a los aeropuertos, pero no es menos cierto que las actividades de transporte, en el seno de la U.E. pueden ser consideradas como de interés general, o de interés económico general.

Al hilo de la exposición, puede establecerse en principio, que en España, los aeropuertos con carácter general son de titularidad pública, el terreno que ocupan

---

<sup>752</sup> En ese sentido, **Gómez Puente**, Marcos, Derecho Administrativo Aeronáutico. ed. Iustel-Fundación A.E.N.A., 2006, pág.255.

<sup>753</sup> Sería interesante analizar en profundidad la dualidad citada, ya que es una situación que se produce tanto en los aeropuertos públicos como en los privados, en temas de navegación aérea y de la U.E.

pertenece al dominio público y tienen naturaleza demanial,<sup>754</sup> y en sus instalaciones pueden realizarse actividades industriales, comerciales o de servicio público<sup>755</sup>. Lo cual nos indica que en el seno del aeropuerto pueden realizarse actividades, diferentes del servicio público que se infiere, pero que no es descrito en la norma.

Algunos autores, distinguen dos componentes en la actividad aeroportuaria<sup>756</sup> de forma concurrente: una componente servicial y otra comercial. Debe aceptarse que el mayor desarrollo se ha producido en esta última, avalable tanto en el seno de la U.E. como en aquellos países que han optado por la privatización. Desde esa perspectiva, tal parece que una mayor comercialización debe redundar en un mayor alejamiento del servicio público. Pero, si por otra parte tenemos en cuenta que los aeropuertos prestan un servicio a la comunidad, que no es renunciable, ni puede depender del albur de los rigores del mercado, por tratarse (¿) de un servicio público, la controversia está servida.

La cuestión la hacemos pasar por el hecho de que pueda existir un aeropuerto que no sea *estricto sensu*, servicio público. Evidentemente, nos apartamos de la titularidad pública de la instalación, y miramos de encuadrarnos en la iniciativa privada, es decir, aeropuerto comercial de propiedad y gestión privada. ¿Cual sería el régimen jurídico aplicable para la protección de los intereses públicos?

Seguramente encontraríamos quienes automáticamente abogarían por el control y competencia del Estado en la zona aeroportuaria, que comúnmente denominaríamos aeródromo, es decir, pistas o zona aire en general. Esa elección estaría fundamentada en el hecho de poder mantener el servicio de transporte aéreo.

La noción de servicio público es de uso corriente en España, y en cierto modo comparable a la que reconoce el derecho italiano, en el que figura entre los conceptos jurídicos corrientes y sirve ante todo para determinar el ámbito de aplicación de ciertos principios consagrados por los textos y la Jurisprudencia (continuidad del servicio o igualdad de los usuarios).

---

<sup>754</sup> Art. 5º. 1º de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre: “Son bienes de derecho público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una Ley otorgue expresamente el carácter de demaniales”.

<sup>755</sup> Art. 156 de la Ley 13/96, de 30 de diciembre: “corresponde a A.E.N.A. el otorgamiento de concesiones y autorizaciones del dominio público aeroportuario para el desarrollo de actividades industriales, comerciales, o de servicio público.”

<sup>756</sup> En ese sentido, José **Esteve Pardo**.- Régimen Jurídico de los Aeropuertos, ed. Tirant lo blanc, 2001, Pág. 50

Gran Bretaña es, considerada, en general, el Estado miembro de la Comunidad en que la noción de servicio público aparece menos marcada, a diferencia de Alemania, que dispone de un derecho administrativo muy desarrollado.

La naturaleza de algunos bienes, de algunas actividades y servicios, ha llevado a que las autoridades públicas se hicieran cargo de su regulación. Se ha considerado, en todos los Estados de la Unión, y por razones de interés general, que estos bienes, estas actividades, estos servicios, no podían regularse ni satisfacerse solo con la Ley del mercado y la libre competencia, o que no eran susceptibles de apropiación privada.

La idea de interés general tiene un eco particular en Europa, tal como veíamos al principio; justifica la existencia y la actuación de las autoridades públicas.

Los servicios de interés general se definen por sus finalidades y objetivos, que se corresponden a escala de cada autoridad pública (local, regional, nacional, europea), en la conjunción de tres condiciones: La garantía del derecho individual de cada uno a acceder a los bienes o servicios esenciales para la necesidad de sus necesidades; la expresión del interés general de la colectividad y la cohesión económica, medio esencial para concurrir al desarrollo económico y social a largo plazo.

Hasta este punto, podría hallarse cierto paralelismo entre interés general y servicio público.

Pero por causa de esas finalidades, los servicios de interés general no pueden obviar el derecho común de la competencia ni las reglas del mercado, ya que ello conduciría al desarrollo de tres fenómenos: a) económico.- los rendimientos crecientes conducirían a nuevas concentraciones y a la reconstitución de monopolios; b) Sociales.- (introduciendo diferenciaciones en función de la renta de los usuarios); territoriales: Las regiones y las zonas menos rentables, con riesgo de ser progresivamente abandonadas.

Vemos, en definitiva, la gran dificultad que implica la concreción de conceptos tales como servicio público e interés general, y por ende, su aplicación teleológica a instalaciones, como en este caso a los aeropuertos.

El aeropuerto deviene una instalación esencial a los fines del transporte aéreo comercial, haciendo accesible a la comunidad a la que sirve, constituyéndose en un centro de desarrollo de económico, social y de comunicación, facilitando la cohesión social, el libre desplazamiento de los usuarios y el libre establecimiento de las empresas y compañías de transporte.

Esta función, considerada en Europa de interés general, tiene un régimen jurídico matizado por los principios de libre concurrencia y defensa de la competencia, que en los países miembros recorta el concepto de servicio público de naturaleza administrativa, que muchos Estados contemplan en su ordenamiento, lo cual determina una adaptación de éste al de la U.E. a fin de dar cumplimiento a la normativa comunitaria.



## CAPÍTULO VI: LA PRIVATIZACIÓN

### 19. Introducción.

Las privatizaciones se han convertido en un fenómeno global, actuando como factor de la mundialización de la economía<sup>757</sup>.

Liberalización y desregulación, son dos términos que han sido unidos a la privatización con la finalidad de describir los procesos que son inherentes a ésta. Así, se entiende que se liberan campos de actuación y competencias del Estado a favor de la iniciativa privada; se desregulan las actividades ubicadas en el sector del monopolio, lo cual permite una nueva estructura económica de gestión en sectores básicos financieros, etc., que facilitan su entrada en el mercado.<sup>758</sup>

La privatización no es una actuación nueva ni poco desarrollada, de hecho, llevamos en Europa y otras partes del mundo, treinta años de proceso. Durante los años 1984 y 1985, la privatización toma las dimensiones de un movimiento de gran amplitud.

Según Lucien Rapp, en su trabajo, "técnicas de privatización de empresas públicas" (París 1.986), existe una gran diferencia entre los países que iniciaron el movimiento de privatización, en base fundamentalmente a sus tendencias políticas, a las metas prefijadas y por los medios utilizados.

En algunos países se han tenido en cuenta sus tradiciones jurídicas y económicas, y según el autor citado, en este apartado cita a Francia, Japón, Suiza, Austria, Hungría y a China Popular.

---

<sup>757</sup> Teoría y práctica de las privatizaciones – Gómez Acebo y Pombo – Mc GRAW-HILL – 1997-MD- Pág. XXXIII

<sup>758</sup> El movimiento de privatización se corresponde en numerosos Estados con un retroceso, o cuando menos con una atenuación del Estado Providencia. Es así, porque éstos no pueden hacer frente a la totalidad de sus responsabilidades. Los costes adicionales sobrepasan en tal forma sus posibilidades que hacen imposible su crecimiento, sin provocar profundos desórdenes económicos y sociales. Y es que los Estados están tan endeudados que el peso de la deuda pública, mantenida en su nivel actual, es razón suficiente para desanimarlos a solicitar más créditos.

Luego, las necesidades aumentan, bien en el contexto de una crisis económica, bien bajo la presión del crecimiento y de la concurrencia. Los Estados están frecuentemente confrontados a la necesidad de elegir entre mantener los logros sociales, eventualmente, en detrimento de las exigencias de una política económica restrictiva o de desarrollo, o, por el contrario, dar prioridad a las exigencias de la prioridad a las exigencias de la situación económica desde una política de redistribución de rendimientos o de la mayor justicia social.- Traducción del autor de lo afirmado por Lucien Rapp, en su trabajo: "Techniques de privatisation des entreprises publiques", Pág. 14, ed. Libraries techniques.- PARÍS- 1986.

En otros, ha primado sus niveles de desarrollo: casos de Nigeria, Brasil y la India, pusieron en marcha unas políticas de privatización, al menos tan importantes como las iniciadas en Canadá o en el interior de la C.E.E.

Casi todos los estados de África negra, al sur del Sahara, han anunciado tomar o han puesto en marcha medidas de privatización; del mismo modo que un gran número de países del continente asiático, como Singapur y Malasia, y aún se podrían citar países sudamericanos como México, Argentina o Brasil.

En otros países se han tenido en cuenta sus doctrinas políticas dominantes; si la privatización de empresas públicas parecía caracterizar a los gobiernos de inspiración liberal, neoliberal o conservadora (Gran Bretaña, R.F.A., Canadá), lo mismo ha sucedido por numerosos gobiernos de doctrina socialista, o social demócrata.<sup>759</sup>

Pero la mayoría de gobiernos, han limitado sus políticas de privatización a medidas puntuales, que se corresponden, tan pronto con empresas públicas de primer rango, como las Compañías Aéreas SABENA, (belga) y JAL (japonesa); como tan pronto se refieren a filiales o subfiliales, como a sectores concretos, o partes de ese sector.

El movimiento de las privatizaciones trae causa de motivaciones profundas, que se añaden a las circunstancias puntuales que pueden afectar a un Gobierno determinado, a algunos sectores de actividad o a la presión de la opinión pública; pero las razones profundas, según los estudiosos, son esencialmente de triple orden: Financiero, Jurídico y Político.<sup>760</sup>

No parece haber duda tampoco, de que en un inicio, el aspecto financiero<sup>761</sup> ha primado en esas políticas, que perseguían un triple efecto:

---

<sup>759</sup> Porque la privatización no es ni desnacionalización, ni desestatalización ni desregulación, la privatización solo se justifica por su éxito. Lucien Rapp ob. citada, Pág. 15.

<sup>760</sup> Es pues necesario que los poderes públicos velen para que el desarrollo de la iniciativa privada y de la gestión privada, sin duda necesaria, sea compatible con el interés general. Lucien Rapp. Ob. citada, Pág. 15

<sup>761</sup> .Kesharwani, en el año 1.999, coincidía en el análisis de Rapp, y afirmaba que la financiación por los Estados de la infraestructura aeroportuaria estaba siendo cada vez más difícil debido a la presión para financiar otros servicios de gran prioridad, especialmente los servicios sociales. “En algunos Estados, la negligencia del pasado debida a las dificultades financieras ha conducido a un deterioro general de la infraestructura aeroportuaria y los Estados no pueden corregir la situación”. Kesharwani, Tulsí R., “La privatización en la provisión de aeropuertos y servicios en la navegación aérea”. Trabajo presentado en Guatemala en el año 1.999, en el seminario foro sobre privatización de aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM.



- Reducir el gasto público, aligerando las subvenciones que se venían otorgando a las empresas públicas deficitarias, o bien las dotaciones de capital necesarias para paliar la insuficiencia de fondos propios de aquellas.

- Obtener por sí mismos o a través de sus empresas públicas los medios y recursos complementarios, a través de la venta de participaciones financieras públicas incluidas en el capital de las empresas implicadas.

- Planificación de una gestión económica austera, siguiendo el modelo de gestión privada, y descargándose del peso de la gestión de una empresa económica y de los riesgos financieros que comporta.

Por otra parte el factor jurídico, que unido a la forma de la empresa pública, impone unos controles y procedimientos excesivos y lentos. Dentro de este factor, y en cuanto a la aplicación de procedimientos e iniciativas, se cita aquel principio de que el dirigir una empresa pública nunca puede ser el premio a una fulgurante carrera funcionarial, ya que la experiencia ha demostrado que un buen funcionario no tiene por que, resultar un director de empresa de primer orden.

El factor político esta supeditado a la forma de gobierno de cada país. Lo cual nos ha de servir para añadir que según la doctrina, la privatización no debe ser, y generalmente no es una cuestión de ideología.

### **19.1. La privatización y los aeropuertos**

Aceptado que la privatización no es una cuestión ideológica, podrá, en consecuencia, ser aceptada y/o planificada en cualquier parte del mundo; empero, la aceptación o no del modelo, y atendiendo al concepto y finalidad de estas infraestructuras, esta en función de que el hecho privatizador no afecte al servicio público que realizan. De tal forma, que el hecho privatizador, tal y como explica Parada Vázquez<sup>762</sup>, pasa su examen por considerar sus ventajas e inconvenientes. Dentro de los primeros, señala la participación de capitales, tanto nacionales como extranjeros, y la posibilidad de incrementar las actividades comerciales relacionadas directa o indirectamente con el transporte aéreo.<sup>763</sup>

---

<sup>762</sup> Daniel Parada Vázquez- Derecho Aeronáutico Madrid, 2000

<sup>763</sup> Respecto a la participación privada en la propiedad y gestión de los aeropuertos, la OACI opina que la privatización puede ofrecer importantes beneficios en ciertos casos. Sin embargo, la privatización exige una cuidadosa consideración de varios factores. Entre éstos, es fundamental el hecho de que un

Dentro de los inconvenientes, señala este Autor que el sistema de privatización aeroportuario conlleva, por ejemplo el de la tendencia monopolística<sup>764</sup> derivada del incremento de la actividad y la falta de previsión. Acaba concluyendo en la necesidad de que el Estado realice una función fiscalizadora, que alcance al supuesto de inestabilidad de los precios de las acciones, y a las decisiones que se produzcan en la dirección de la empresa por esta razón.

La propuesta de conclusión habrá que centrarla en el hecho de que el Estado, en cualquier caso, debería fiscalizar, o cuando menos regular determinadas actuaciones de la dirección de los Aeropuertos, aunque esté limitada a la capacidad de endeudamiento y a la obligación de mantenimiento de instalaciones.<sup>765</sup>

En el seminario de la OACI sobre privatización de aeropuertos, celebrado en Guatemala en diciembre de 1.999, se hicieron públicas un proyecto de definiciones de diferentes términos utilizados en el contexto de la privatización en el suministro de servicios aeroportuarios y de navegación aérea<sup>766</sup>:

Privatización. Injerencia directa del sector privado en la propiedad o gestión/administración de ciertas instalaciones y servicios a través de un contrato de administración, un contrato de arrendamiento, participación en acciones ordinarias, venta al contado o una participación importante en la propiedad o administración de la mayor parte de las instalaciones y servicios.

Participación privada/ injerencia privada. Participación o injerencia minoritaria en la propiedad o administración de ciertas instalaciones y servicios o participación o injerencia importante en la mayor parte de las instalaciones y servicios.

---

aeropuerto es esencialmente un monopolio en el que los usuarios (explotadores de aeronaves, pasajeros y expedidores) son muy dependientes. Por consiguiente, deben implantarse varias salvaguardas antes de proceder a la privatización. Ver Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos.- OACI-DOC. N° 9562.

<sup>764</sup> El sector de los negocios y las finanzas se dio cuenta, en general, de que con una situación de monopolio, un crecimiento continuo de tráfico y una buena corriente de fondos, un aeropuerto podía ser una buena propuesta de inversión y, por lo tanto, fue emergiendo una industria mundial de gestión de aeropuertos. Los inversores se dieron cuenta de que están sujetos a los reglamentos de los gobiernos, pero las actividades comerciales de los aeropuertos, que producen importantes ingresos, no estaban reglamentadas.- En ese sentido, ver trabajo de Kesharwani, citado.

<sup>765</sup> Para introducir cambios en la estructura de la propiedad y gestión de aeropuertos o servicios de navegación aérea, generalmente es necesario realizar cambios en la legislación nacional, lo cual puede realizarse modificando las leyes vigentes o sancionando unas nuevas. La naturaleza del acto legislativo dependerá del contenido de las leyes, normas y reglamentos vigentes y de la opción escogida.

<sup>766</sup> Seminario de la OACI sobre privatización de aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM. Apéndice C.

Corporatización. Creación de una entidad legal fuera del gobierno para administrar ciertas instalaciones y servicios, ya sea a través de la emisión de un estatuto específico, instrumento legal, carta jurídica o bajo un estatuto ya existente.

Comercialización. Una forma de administración de instalaciones y servicios en el cual se aplican principios comerciales o donde se enfatiza el desarrollo de las actividades comerciales.

Principios de negocios. Forma de administración de instalaciones y servicios, en el cual las consideraciones comerciales tienen prioridad.

Participación Conjunta de Sectores. Una estructura de propiedad y administración en la cual los sectores privado y gubernamental participan.

Empresa de Riesgo compartido (Joint venture). Una empresa con más de un socio mayoritario.

Cobertura Adicional. La expansión y mejoramiento de una instalación gubernamental ya existente y administrada por una entidad privada.

Arrendamiento. El derecho a ocupar ciertos locales definidos, o poseer algún equipo por un período fijo, el cual puede ser usado con propósitos de negocio.

Arrendamiento a largo plazo. El arrendamiento de una instalación por un período de veinte años o más.

Arrendamiento a mediano y corto plazo. El arrendamiento de una instalación por un período menor de veinte años.

Construcción, operación y transferencia. El sistema de propiedad y administración por el cual una entidad privada o mediante el cual una entidad privada obtiene determinada instalación en arrendamiento para construir y operar y al final del arrendamiento regresarla al propietario.

Construcción, propiedad, operación y transferencia. Esta es similar al sistema de construcción operación y transferencia, con la excepción de que la entidad privada se encarga de la propiedad de la instalación durante la construcción.

Construcción, transferencia y explotación. Un sistema de propiedad y administración mediante el cual una entidad privada diseña, financia y construye determinada instalación y retiene su propiedad durante el período de la construcción. Después de terminada la construcción, la propiedad es transferida de regreso al propietario original, y de ahí en adelante la entidad privada arrienda la instalación.

Arrendamiento, desarrollo y operación. Un sistema similar al de construcción, operación y transferencia, pero con un período de arrendamiento relativamente largo.

Construcción, propiedad y explotación. Un sistema de propiedad y administración, mediante el cual una entidad privada construye los locales o instalaciones, es propietario y lo opera bajo bases de perpetuidad.

Compra, Construcción y Explotación. Un sistema similar a Construcción, Propiedad y Operación con excepción de que alguna instalación puede existir la cual compra el operador privado antes de empezar a construir.

Contrato de administración. Un sistema de administración mediante el cual una entidad privada se encarga de la administración de una instalación por un periodo fijo bajo las bases de plazos de pago predeterminados.

Franquicia. Un sistema de propiedad y administración en el cual a una entidad privada se le delega la responsabilidad de propiedad, financiamiento y operación de determinadas instalaciones.

Capital: Un interés de los propietarios de la empresa a diferencia de un interés de naturaleza crediticia.

Venta de Capital. Venta de acciones de una compañía.

Participación mayoritaria en el capital. Arriba del 50% de acciones en el capital

Participación minoritaria en el capital. Abajo del 50% de acciones en el capital

Flotación de acciones. Oferta de acciones en venta en la bolsa.

Desposeimiento. Transferencia de propiedad de una instalación del sector gubernamental al privado, la cual puede efectuarse en etapas.

Venta total sin restricciones. Venta de una instalación sin restricción alguna sobre su uso, excepto por la autoridad regulatoria.

Operación de Venta libre (freehold sale). Esta tiene el mismo significado que Venta Total Sin Restricciones.

Esta asunción de conceptos, permitió la discusión sobre un tema como la privatización, evitando entre otros problemas la diferente percepción que tienen los Estados, las autoridades legislativas, los explotadores, los inversores etc., y facilitando la comprensión de las diferentes posturas.

Para el Secretario General de la OACI, Sr. Costa Pereira, Los aeropuertos son empresas de servicios<sup>767</sup> cuyo objetivo principal consiste en proporcionar a las líneas

---

<sup>767</sup> Según Alfonso Fonseca, "En un entorno de aeropuertos privatizados, los Estados necesitan regular y supervisar la operación y actividades de negocios de los aeropuertos para asegurar el logro de dichos objetivos, que involucran una gran cantidad de compromisos internacionales. La transferencia de la

aéreas, los pasajeros y demás usuarios un servicio seguro fiable, eficiente y económico, La estructura en lo que atañe a la propiedad y la gestión de los aeropuertos debería considerarse como un medio para lograr dicho fin. La garantía de la mayor eficiencia y seguridad de las operaciones de las líneas aéreas, manteniendo al mismo tiempo una sana estructura financiera, debería ser el principio orientador global.

## **19.2. La privatización y la OACI, posición respecto a la soberanía y la autonomía.**

Es generalmente conocida la función de la OACI respecto a los aeropuertos y las operaciones aeroportuarias, que además se expresa claramente en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional. La OACI fue creada para fomentar el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional. Para lograrlo, formula y actualiza las normas y los métodos recomendados necesarios, a los que se les da el nombre de SARPS.<sup>768</sup> Éstos figuran en los 18 Anexos del Convenio y uno de ellos, el Anexo 14, trata precisamente de los aeródromos.

En el Convenio se destaca un principio fundamental que debemos tener presente al examinar la cuestión privatizada la privatización. Dicho principio figura en el primer artículo del Convenio, que dice lo siguiente:

“Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio. “

---

propiedad o la operación de los aeropuertos no significa que el Estado transfiera sus responsabilidades a otras manos y por lo mismo, los Estados deben tomar en consideración todas las disposiciones que puedan verse afectadas, cuando se emprenden procesos de privatización. Los nuevos operadores o propietarios de aeropuertos deben ser obligados y comprometerse a cumplir todas las regulaciones nacionales e internacionales, a suministrar información estadística y financiera y a estar dispuestos a aceptar auditorías regulares efectuadas por las autoridades designadas.- “ Alfonso Fonseca, Luis.- “Medidas de control y monitoreo que los Estados deberían aplicar en un entorno de privatización de aeropuertos”.- Trabajo presentado en el Seminario/foro sobre privatización de aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM en Guatemala (13 a 16 de diciembre de 1999).

<sup>768</sup> El anexo 17 (Seguridad) al Convenio de Chicago establece las Normas y Métodos recomendados (SARPS) relacionados con la protección de la aviación civil contra los actos de interferencia ilícita y el Anexo 9 (Facilitación) incluye los correspondientes SARPS que se requieren para facilitar y agilizar el transporte aéreo entre los territorios de los Estados contratantes y para prevenir demoras innecesarias a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros y carga. Los Estados deberían tomar en consideración que aunque la autoridad de aviación civil es responsable de la adopción y aplicación de los mencionados S.A.R.P.S., los aeropuertos son el punto central de la aplicación de tales medidas y disposiciones, y que por lo mismo, se deben tomar acciones especiales para garantizar que las autoridades y administraciones aeroportuarias cumplan apropiadamente con estos compromisos internacionales. Para asegurar un total acatamiento de los mencionados anexos, el Estado debería elaborar y emitir normas y procedimientos dirigidos a respaldar, obligar y dotar jurídicamente con los recursos apropiados, las actividades comprendidas en estas áreas de la aviación civil.- Alfonso Fonseca, L.- Trabajo citado.

Consecuencia directa de la soberanía de los Estados en lo que atañe a la aviación civil es un número de responsabilidades bien definidas, en especial el suministro de servicios aeroportuarios. Así, en virtud del Artículo 28 del Convenio<sup>769</sup>, cada Estado contratante se compromete a proveer en su territorio de aeropuertos y otras instalaciones y servicios de navegación aérea y adoptar y aplicar sistemas normalizados apropiados de métodos y reglas de operación que se recomienden o se establezcan en el Convenio.

Se debe subrayar el hecho de que un Estado puede delegar dicha obligación en una entidad privada. Puede delegar la explotación de las instalaciones y los servicios, pero la responsabilidad de su suministro, incluyendo la calidad de la misma y la vigilancia de la seguridad operacional, incumbe al Estado.

Esta noción de soberanía y de las responsabilidades inherentes constituye la base de la postura de la OACI respecto a la privatización.<sup>770</sup>

La política de OACI sobre la selección de los mejores arreglos en materia de propiedad y gestión de aeropuertos y de servicios aeroportuarios se basa en la opción recomendada de autoridades autónomas, cuando dicha opción sea la más ventajosa para los proveedores y los usuarios.

Básicamente, una autoridad autónoma es una entidad independiente creada para explotar determinadas instalaciones y proporcionar determinados servicios. Se le otorga libertad operacional y financiera para desempeñar sus funciones. Debe adoptar especificaciones que garanticen que no quede comprometida la seguridad de la aviación.

La experiencia nos ha indicado repetidas veces que en los casos en que se han creado tales organismos autónomos, la situación financiera de los aeropuertos en

---

<sup>769</sup> Se refiere al Convenio de Chicago, de 7 de diciembre de 1944, ratificado por España mediante instrumento de 18-3-1.969 (B.O.E. nº 311 de 29-12-1969).

<sup>770</sup> Los Estados miembros de la OACI están comprometidos a adoptar, como parte de su obligación nacional, las normas y métodos recomendados internacionalmente en todos los Anexos al Convenio de Chicago, de los cuales los anexos nº 9, 14, 16 y 17 están directamente relacionados con las especificaciones, servicios y procedimientos de los aeropuertos internacionales. Con la finalidad de facilitar a las autoridades de aviación civil el cumplimiento de las disposiciones respectivas, se incluye información más detallada en diversos documentos publicados por OACI, tales como el “Manual de Diseño de Aeródromos” (Doc. 9157), el “Manual de Planificación de Aeropuertos” (Doc. 9184), el “Manual de Servicios de Aeropuertos” (Doc. 9137), el “Manual de Sistemas de Guía y Control del Movimiento en la Superficie” (Doc. 9476) y el “Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación Civil contra actos de interferencia ilícita” (Doc. 8973 – restringido), entre otros.

cuestión generalmente ha mejorado. Esto debe atribuirse a las calidades que caracterizan las autoridades autónomas.<sup>771</sup>

*Para la OACI, la autonomía presenta las siguientes ventajas<sup>772</sup>:*

La autonomía otorga poderes al proveedor de servicios.

La autonomía permite distinguir claramente entre la autoridad de reglamentación y el explotador.

La autonomía favorece una mentalidad comercial; fomenta la eficiencia y la productividad, sin olvidar la motivación de lograr ingresos.

La autonomía permite asegurarse de que los derechos impuestos a los usuarios se reciclan en productos y servicios de aviación.

La autonomía reduce la carga financiera para los gobiernos en lo que atañe a infraestructura de aviación.

En pocas palabras, la autonomía aumenta tanto la calidad del servicio como los resultados financieros. Además de lo expuesto, debe hacerse una distinción importante. A juicio de la OACI, autonomía y privatización no son equivalentes. Existen numerosos ejemplos de entidades autónomas (la mayoría de las cuales no pertenecen al sector privado) que confirman todos los beneficios que se acaban de enumerar. Éste es el caso de los aeropuertos de propiedad municipal, cuyos objetivos pueden concentrarse en las repercusiones económicas regionales, más bien que en los resultados financieros de la explotación de los propios aeropuertos.

### **19.3. Análisis sobre la gestión privada**

Durante los últimos años hemos observado que siguen creándose en el mundo entero entidades autónomas pertenecientes a los gobiernos. Pero los gobiernos, han manifestado un interés mucho más activo en la participación de las empresas privadas.

---

<sup>771</sup> Siguiendo las recomendaciones de la OACI, las autoridades deberían exigir el uso de la base de costos para fines del establecimiento de los derechos por parte de los operadores de aeropuertos. Cuando los sistemas manejan cuentas bien detalladas y cubren todas las funciones aeroportuarias, este propósito se cumple fácilmente. Sin embargo, no sería muy recomendable depender solo de las cuentas de la contabilidad aeroportuaria cuando se establece la base de costos para fijar derechos, porque mientras los costos de operación y mantenimiento y los gastos generales podrían permanecer sin cambios, la situación podría ser diferente respecto a los costos de capital, de tal manera que, diversos enfoques deberían ser usados para reflejar el costo real de los servicios. En ese sentido, las autoridades deberían definir reglas y procedimientos que deberán aplicar los operadores de los aeropuertos cuando soliciten nuevos derechos o ajustes a los existentes. Alfonso Fonseca, Luis. Trabajo citado

<sup>772</sup> Renato Claudio Costa Pereira, Secretario General de OACI, Seminario sobre privatización de aeropuertos, Guatemala, 1999.

Esto se ha llevado a cabo principalmente de dos maneras: la venta de capital en acciones<sup>773</sup> y los arrendamientos a largo plazo.

La venta de acciones ha sido parcial, como en el caso de los aeropuertos de Copenhague y Viena, o completa, como en el caso de British Airports, que explota los principales aeropuertos internacionales de Londres y Escocia. No obstante, los arrendamientos a largo plazo son más comunes, probablemente porque proporcionan mayor control al gobierno.

Las privatizaciones más amplias en Australia y en muchos países latinoamericanos, por ejemplo, se han llegado a cabo otorgándose arrendamientos a empresas privadas para explotar los aeropuertos en cuestión. A menudo dichas empresas se forman con participación extranjera, en la que un participante principal es un explotador importante de aeropuertos en Europa occidental o, en menor medida,

Sea cual fuere la fórmula la adoptada, existen ciertos requisitos previos para que tenga éxito la explotación de un proveedor de servicios autónomo, privatizado o no. Entre dichos requisitos cabe señalar los siguientes:

Pruebas de una sólida estructura de gestión, elaboración de análisis de costos-beneficios y de rentabilidad para justificar la inversión un sistema transparente y eficaz de contabilidad de costos ingresos; un método acertado y equitativo para fijar los derechos impuestos a los usuarios; y un mecanismo eficaz para recaudar los mencionados derechos.

Se plantea para su reflexión una observación relativa a la reglamentación.

Tal vez la cuestión no debería consistir en escoger entre propiedad gubernamental y propiedad privada, sino más bien determinar la organización de la explotación de los monopolios aeroportuarios que sería más ventajosa para los usuarios y el Estado.<sup>774</sup>

---

<sup>773</sup> Vreedenbough.- “Se tiene conocimiento de que algunos de los beneficios de la implantación de programas de privatización de aeropuertos están relacionados con la eficiencia y la inversión, y también con el impacto sobre el usuario, pasajeros y aerolíneas, reflejado en mejores niveles de servicios y orientación al cliente. Sin embargo, la preservación de una mejor eficiencia operacional no está garantizada, particularmente cuando hay conflictos de interés entre accionistas. La regulación de la eficiencia operacional por los Estados se considera, por tanto, prudente para garantizar que los intereses de los usuarios y clientes de los aeropuertos, relacionados con la eficiencia y seguridad operacional, se salvaguarden”. Vreedenbough, Michel C.L.- “Medidas de Control y Monitoreo que los Estados deberían aplicar en un entorno de privatización de Aeropuertos”, Guatemala 1999, Seminario/Foro sobre privatización de Aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM.

<sup>774</sup> El modelo de gestión de aeropuertos más generalizado actualmente en Europa es aquel que en el que una entidad, sea de titularidad pública o mixta, gestiona cada infraestructura de forma individual, no integrada con el resto de aeropuertos. Estas entidades están participadas generalmente por diversos



Existen otras consideraciones, una de las cuales consiste en que los aeropuertos pueden funcionar como un grupo, lo cual determine, tal vez, que sea conveniente examinar la validez de los subsidios mutuos entre determinados aeropuertos.

Esta alusión, dirigida a nuestro entender, y/o comprensiva de la explotación de aeropuertos en red, conlleva una crítica a la gestión económica de aquélla.<sup>775</sup>

Personalmente entiendo que el monopolio natural se da precisamente en la forma de explotación en red. El hecho de cuestionar o exigir que todos y cada uno de los aeropuertos sea rentable, y en consecuencia plantearse una limitación o eliminación de los que por el Secretario de la OACI se denominan subsidios, comporta un choque frontal con la idea de servicio público o prestación pública en las zonas deprimidas o no desarrolladas. Cuestión que más allá de la soberanía del Estado y su responsabilidad final, conlleva también la obligación de dotar por parte del Estado de medios adecuados de transporte y asistencia a las zonas que, por sus características, no disponen de medios instrumentales ni económicos para explotarlos en régimen de rentabilidad.

No es una cuestión nueva e incluso alcanza a las compañías aéreas que se ven precisadas a realizar vuelos regulares a dichos aeropuertos, y ante el bajo rendimiento de la línea, el transportista se ve “subsidiado”, por el Estado, a fin de mantener un servicio que se entiende necesario para la comunidad de que se trate.<sup>776</sup>

---

niveles de gobierno, nacional, regional y local, en función de la estructura administrativa de los diferentes países y de los condicionantes históricos de los diversos aeropuertos en particular.

Este predominio general del sector público se está modificando a través de un intenso proceso de apertura a la participación del sector privado, ya sea en la propiedad o, de forma más frecuente, en la gestión de los aeropuertos. Esta participación se concreta, generalmente, mediante la creación de empresas mixtas con predominio público, o empresas con mayoría o control completo del sector privado.

De hecho el debate público sobre el modelo de gestión aeroportuaria en la mayoría de países europeos con mayor población, a diferencia del caso de España, no se refiere al grado de descentralización o participación de las administraciones regionales o locales, cuestión resuelta desde hace años. El debate en nuestro entorno se centra sobre todo en si es necesario dar un paso más allá en la participación de capital privado, y de qué forma la gestión aeroportuaria habría de adoptar un perfil más comercial, más competitivo, Bel, Germá y Fageda, Xavier.- Aeropuertos y Globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio.- Apartado 1.1.2.1, “Los modelos de gestión aeroportuaria en la Unión Europea.- Edit.: Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.- Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2006.

<sup>775</sup> – En los sistemas de gestión integrada, como el de España, existe un sistema de caja única que se nutre de los ingresos que provienen de las tasas aeronáuticas y de las actividades comerciales que se realizan en los aeropuertos integrados. Las autoridades distribuyen los recursos de forma arbitraria, y el sistema de subsidios cruzados entre los aeropuertos de un mismo grupo, suele ser sustancial. A menudo se da como justificación de la gestión en red que ésta permite que los aeropuertos más rentables financien los no rentables. Eso exigiría que los subsidios cruzados fueran de los grandes aeropuertos (que generan beneficios positivos) a los pequeños aeropuertos (que son, en general deficitarios), hecho que no necesariamente sucede.- Bel, Germá y Fageda, Ob. citada.- Pág. 19.

<sup>776</sup> En ese sentido debe destacarse el aumento de la presión que sobre las tasas aeronáuticas producido desde la aparición de las compañías de bajo coste y dadas las dificultades financieras de las compañías aéreas tradicionales. De hecho, algunos aeropuertos regionales han tenido éxito a la hora de atraer compañías de bajo coste mediante subsidios. En 2.004, La Comisión Europea, decidió sancionar

Tampoco debemos olvidar que los aeropuertos son proveedores y que es menester examinar el posible conflicto de intereses en el control de los servicios de los proveedores por sus usuarios, particularmente cuando se trata de un grupo limitado de estos últimos.

Debemos, por último, recordar que los gobiernos tienen obligaciones jurídicas internacionales relativas al suministro de aeropuertos y el acceso equitativo a los servicios.

Cabe señalar que al sector privado le interesan fundamentalmente las instalaciones rentables o las instalaciones que tienen un potencial de rentabilidad. Quizá se puedan agregar algunos aeropuertos que no son rentables a los aeropuertos rentables, siempre que haya una rentabilidad general, aunque debe tenerse cuidado de asegurarse que esto no perjudica los principios internacionales de no discriminación.

Para realizar con éxito la gestión y explotación de los servicios de navegación aérea, la autonomía financiera y operacional es importante en el caso de los aeropuertos. Sin embargo, la privatización de los servicios de navegación aérea debe ser enfocada con más cautela, dado que la seguridad operacional y otros aspectos importantes tienen mayor importancia.<sup>777</sup>

Para introducir cambios en la estructura de propiedad y gestión de los aeropuertos o servicios de navegación aérea, pueden ser necesarios cambios en la legislación nacional. Esto puede hacerse enmendando las leyes vigentes o sancionando una nueva legislación. La naturaleza del acto legislativo dependerá de las disposiciones de las leyes, normas y reglamentos vigentes y de la opción escogida. Las nuevas leyes, aparte de permitirle al gobierno introducir cambios en la propiedad y gestión, deberían permitirle reestructurar la organización del resto de la aviación civil.

La OACI, que es el órgano internacional de reglamentación para la aviación civil ha elaborado normas y métodos recomendados para ayudar a los Estados a garantizar la seguridad de las operaciones. Son necesarias inspecciones periódicas y auditorias de las instalaciones de aeródromo, por el explotador del aeródromo y la autoridad de reglamentación. Deben preverse adecuadamente salvaguardas respecto al medio ambiente, incluyendo atenuación del ruido, emisiones, agua, alcantarillado, almacenamiento de combustible y eliminación de desechos.

---

parcialmente las ayudas financieras otorgadas por el Aeropuerto de Charleroi y por el gobierno regional de Valonia (Bélgica), con el objeto de incentivar las operaciones de Ryanair, Bel Germá y Fageda Xavier.- Ob. citada.- Pág. 20.

<sup>777</sup> Kerharwani, Tulsi R., Trabajo citado.

Es necesario asegurarse de que el poder monopolístico que da un aeropuerto se emplea correctamente. Algunas veces, un monopolio no reglamentado puede ser más perjudicial que un monopolio público relativamente ineficiente. Las obligaciones internacionales, tales como libertad de acceso, no discriminación entre las categorías de usuarios y las políticas, principios y procedimientos de recuperación de costos de la OACI, etc., especialmente respecto a los derechos impuestos al tránsito aéreo, deben ser respetados. Puede ser necesario tener cierto control sobre otros derechos y la calidad de los servicios que prestará el explotador privado.

#### **19.4. El papel del Estado según OACI.**

Los reglamentos tienen su precio, porque imponen limitaciones a la flexibilidad del explotador privado. Los poderes discrecionales de los Estados en los reglamentos aumentan los riesgos del explotador privado y éstos pueden conducir a grandes expectativas de rentabilidad de la inversión y posiblemente a menor valor para el Estado. Es importante que las reglamentaciones sean las mínimas necesarias, y precisas. Cuando sean inevitables los poderes discrecionales deberían establecerse, en la medida de lo posible, principios o directrices. Idealmente, la autoridad de reglamentación debería ser una entidad independiente.

El objetivo general del Estado debería ser equilibrar los intereses de las diversas partes, incluyendo el inversor privado, los pasajeros, las líneas aéreas, el mundo de los negocios, las comunidades locales y el público en general.

Y este es el punto que plantea mayor dificultad en la privatización. Los costes derivados del mantenimiento de las instalaciones de la zona de maniobras, tales como pistas y rodaduras, así como las de ayudas a la navegación, a las cuales se les han de añadir las inversiones necesarias para reponer actualizando, de acuerdo con las innovaciones técnicas, los diferentes sistemas, chocan frontalmente con la idea de obtención de rentabilidad, toda vez que no siendo repercutibles, su amortización es costosa. La cuestión ha evolucionado en el sentido de exigir las debidas inspecciones y auditorias por parte del Estado, primer y último responsable del buen funcionamiento, ante la posibilidad de que el explotador privado, por mor de economías mal entendidas, se relaje o rebaje su deber de inversión por fines meramente económicos.

La doctrina ha ido elaborando respecto de los riesgos en la privatización unos principios a considerar previamente, dentro del proceso respectivo. Toda actividad comercial tiene ciertos riesgos y los aeropuertos no pueden ser una excepción. Los principales riesgos<sup>778</sup> son:

La entidad arrendataria puede entrar en quiebra.

La entidad privada puede ignorar los requisitos sobre seguridad operacional.

Si la propiedad o gestión de un grupo de aeropuertos está en manos de una entidad privada, esta entidad puede ignorar las necesidades de construir en los aeropuertos que probablemente den menos beneficios.

La entidad privada puede aumentar demasiado los derechos, lo que puede no ser en interés del Estado o la región.

La entidad privada puede no cumplir con los pagos del arrendamiento.

La entidad privada puede presionar al Estado para renegociar los términos del arrendamiento, después de ofrecer condiciones de pago que no son realistas o si no se materializan las expectativas respecto al tráfico.

Si los documentos del contrato han sido bien preparados, los riesgos pueden minimizarse.

Para los defensores de esta doctrina, en una situación normal sólo se privatizarán unos pocos aeropuertos y los demás servicios de navegación aérea continuarán siendo del gobierno. Las opciones pueden ser:

- Mantener los aeropuertos restantes y los servicios de navegación aérea en manos del gobierno. Esta opción puede ser la preferida por los Estados con un tráfico limitado-

---

<sup>778</sup> Para las Organizaciones internacionales de transporte aéreo, la privatización también comporta riesgos. Para IATA, (Asamblea General anual en 1.996) si bien apoya la tendencia, lo condiciona a que se cumplan los siguientes requisitos:

- Aplicación de los principios de OACI en materia de cargos a los usuarios.
- Regulación económica adecuada.
- Además, IATA, planteó la pretensión de participar en los procesos de privatización, conocer los paquetes financieros y actuar en coordinación con asociaciones locales y regionales.
- El éxito según IATA está en función de un proceso de consultas adecuado, a la existencia de planes de desarrollo del control de tráfico aéreo, al control de las inversiones y del presupuesto y a una total transparencia en la fijación de tasas y tarifas.

Para A.I.T.A.L., que tampoco se opuso a la privatización, los aeropuertos son monopolios naturales que podrían abusar de su posición dominante, por lo que recomienda la existencia de mecanismos de control, sobre todo, un control gubernamental sobre las tarifas, permitiendo que éstas sean competitivas; entiende que deben evitarse los subsidios cruzados y que el Estado debe asumir los costos de los aeropuertos no rentables.

- Crear una entidad autónoma para la provisión de aeropuertos y servicios de navegación aérea con el compromiso del gobierno de satisfacer las necesidades financieras para cubrir el déficit y aumentar los bienes de capital.
- Una entidad autónoma puede administrar los servicios de navegación aérea y los otros aeropuertos pueden continuar siendo del gobierno.
- También es posible privatizar los aeropuertos restantes y escoger un participante, que sea el que pide menos subsidios.

En cualquier caso, para todas las opciones, los poderes de reglamentación deben continuar siendo del Estado o de una autoridad independiente. En los países más grandes, puede ser conveniente tener una autoridad (Postura OACI) independiente. Sin embargo, dado que los requisitos de reglamentación pueden aumentar en un régimen privatizado, será necesario reforzar la dependencia gubernamental que trata de las cuestiones de reglamentación.

El Programa de vigilancia de la seguridad operacional de la OACI se inició como un programa voluntario destinado a evaluar la capacidad en materia de vigilancia de la seguridad operacional de los Estados en las esferas de otorgamiento de licencias e instrucción del personal, así como de operaciones y aeronavegabilidad de las aeronaves. Posteriormente, tal como lo recomendaron los Directores generales de aviación civil cuando se reunieron en Montreal en noviembre de 1997, la 328 Asamblea general de la OACI aprobó (en 1998) la transformación del programa de modo que contara con funciones obligatorias de auditoría de la vigilancia de la seguridad operacional a partir de enero de 1999.

La Conferencia DGCA también recomendó que el Consejo de la OACI siguiera examinando la posible ampliación del programa de vigilancia de la seguridad operacional de modo que cubriera inicialmente los aeropuertos y servicio de tránsito aéreo, para que tomara una decisión en el momento oportuno. Además, la Conferencia recomendó también que, entre tanto, se debían fortalecer las disposiciones de la OACI para que pudieran cumplir con los nuevos requisitos en materia de vigilancia de la seguridad operacional, siempre y cuando se ampliara el "actual programa de vigilancia de la seguridad operacional."

El Anexo 17<sup>779</sup> (Seguridad) al Convenio de Chicago establece las Normas y Métodos Recomendados (SARPs.) relacionados con la protección de la aviación civil contra actos de interferencia: ilícita y el Anexo 9 (Facilitación) incluye los correspondientes SARPs. que se requieren para facilitar y agilizar el transporte aéreo entre los territorios de los Estados contratantes y para prevenir demoras innecesarias a las aeronaves, tripulaciones, pasajeros y carga. Los Estados deberían tomar en consideración que aunque la autoridad de aviación civil es responsable de la adopción y aplicación de los mencionados SARPs., los aeropuertos son el punto central de la aplicación de tales medidas y disposiciones, y que por lo mismo, se deben tomar acciones especiales para garantizar que las autoridades y administraciones aeroportuarias cumplan apropiadamente con estos compromisos internacionales.. Para asegurar un total acatamiento de los mencionados anexos, el Estado debería elaborar y emitir normas y procedimientos dirigidos a respaldar, obligar y dotar jurídicamente con los recursos apropiados, las actividades comprendidas en estas áreas de la aviación civil.

Con relación a la Seguridad (A VSEC), la legislación nacional debería requerir a las autoridades el desarrollo, mantenimiento y ejecución de un Programa Nacional de Seguridad de la Aviación (PNSA V), designar la autoridad responsable del mismo y establecer un Comité Nacional A YSEC; exigir a los aeropuertos, aerolíneas y otros operadores el cumplimiento de las disposiciones del PNSA V; autorizar inspecciones para determinar el acatamiento de las normas y vigilar la efectividad del PNSA V; etc.

Por su parte, la Facilitación también requiere del soporte jurídico necesario para crear y promover la adopción de prácticas y procedimientos nacionales que permitan el cumplimiento de las disposiciones del Anexo 9. Con esta finalidad, los Estados deberían establecer Comités de Facilitación a nivel nacional y de aeropuertos, así como Programas Nacionales de Facilitación, los cuales proveen de los mecanismos apropiados para lograr las metas y objetivos fijados por la OACI y las autoridades nacionales.

La facilitación, además de servir al tránsito de aeronaves y pasajeros o usuarios, en cuanto al cumplimiento de todos los procedimientos y requisitos establecidos, es un parámetro coadyuvante muy importante a la hora de optimizar la gestión de tiempos e instalaciones, así como para facilitar los tiempos de escala de las aeronaves.

---

<sup>779</sup> ANEXO 17', Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos de interferencia ilícita, Sobre el tema, ver DOC. N° 8973 DE OACI

No debe olvidarse que los Estados miembros de la OACI están comprometidos a adoptar, como parte de su legislación nacional, las Normas y Métodos Recomendados internacionalmente en todos los Anexos al Convenio de Chicago, de los cuales los Anexos 9, 14, 16 y 17 están directamente relacionados con las especificaciones, servicios y procedimientos de los aeropuertos internacionales.<sup>780</sup> Con el objeto de ayudar a las autoridades de aviación civil a cumplir las disposiciones respectivas, la información de orientación más detallada se incluye en diversos documentos publicados por la OACI, tales como el "Manual de diseño de los aeródromos" (Doc. 9157), el "Manual de planificación de aeropuertos" (Doc. 9184), el "Manual de servicios de aeropuertos" (Doc. 9137), el "Manual de sistemas de guía y control del movimiento en la superficie" (Doc. 9476) y el "Manual de Seguridad para la protección de la aviación civil contra actos de interferencia ilícita" (Doc. 8973 -Restringido), entre otros.<sup>781</sup>

Michel C.L. Vreedburgh<sup>782</sup>, especialista de la OACI, realiza una exposición sobre eficiencia aeroportuaria muy próxima a la que defendemos en este trabajo:

*“La eficiencia operacional puede medirse empleando criterios definidos referentes a nivel de servicio a usuarios y estándares de desempeño. El nivel de servicio también puede evaluarse mediante encuestas- sobre el nivel de servicio percibido subjetivamente por los usuarios. El nivel de servicio es una función de: espacio y tiempo, y en menor medida de distancia, dando por resultado un nivel de comodidad y conveniencia experimentado por los usuarios. Los estándares de funcionamiento en cuanto al equipo se relacionan con la confiabilidad y la eficacia. Incidentes, accidentes o un mal funcionamiento del equipo generalmente dan por resultado la interrupción de un servicio y esto también se refleja en toda la eficiencia operacional.*

*Las medidas de eficiencia operacional pueden incluir lo siguiente:*

---

<sup>780</sup> Desde noviembre de 2003, diversos Estados, vienen certificando sus aeródromos de conformidad a las especificaciones del anexo 14. Para ser titular de un certificado de aeródromo, el solicitante debe tener un manual de aeródromos aprobado por la D.G.A.C., para el mantenimiento y operación de aquél, con arreglo a la política, procedimientos y organización propia del aeródromo y de esta regulación.

<sup>781</sup> Ver DOC. N° 9774 de OACI sobre manual de certificación de Aeródromos. El ámbito de este manual se limita a la seguridad operacional, la regularidad y la eficiencia de las instalaciones, servicios, equipo y procedimientos operacionales del aeródromo y excluye asuntos como la seguridad de la aviación, los servicios de navegación aérea y otros; estos asuntos están normalmente contemplados en reglamentos separados. Los reglamentos de certificación de aeródromos se concentran en la seguridad operacional, la regularidad y la eficiencia de las operaciones de aeronave en los aeródromos. Por consiguiente, este manual, excluye los aspectos relacionados con la administración de finanzas y los servicios que se brindan a pasajeros y carga.

<sup>782</sup> Vreedburgh, Michel C., trabajo citado.

- Congestión -espacio .Y comodidad .Demora -tiempo*
- .Tiempos de procesamiento*
- .Flujos directos e ininterrumpidos -conveniencia*
- .Incidentes- emergencias, colisiones, choques con aves*
- .Deficiencias -infraestructura, instalaciones y funcionamiento del equipo*

*Los dos métodos principales para medir la eficiencia operacional consisten en la observación de acontecimientos reales y pruebas de simulación de escenarios hipotéticos. Inspecciones basadas en la observación y análisis de datos pueden usarse para analizar las situaciones e instalaciones existentes con características conocidas. Los métodos de simulación son herramientas convenientes para probar múltiples opciones para planeación de nuevos servicios y /o de circunstancias cambiantes.*

*Como un aeropuerto es una instalación de transferencia intermodal. Con múltiples elementos del sistema de transporte, el objetivo debería ser que la eficiencia al atender a los usuarios en cada elemento y su transferencia entre elementos debería ser equilibrada para proporcionar una percepción constante del nivel. de servicio. La provisión de un nivel de servicio deficiente en un elemento reducirá el nivel de servicio percibido para todo el sistema. La provisión excesiva en el nivel de servicio en un elemento no alterará el nivel de servicio completo percibido para el sistema. “*

Los elementos primordiales de un aeropuerto donde puede evaluarse la eficiencia operacional, en el sentido expuesto, se sintetizan como sigue:

- Espacio aéreo, y área de operaciones aeronáuticas (aeronaves)
- Servicios de apoyo y emergencia (aeronaves)
- Terminal de pasajeros (pasajeros, visitantes, empleados)
- Terminal de carga (carga y correo)
- Área terrestre de la terminal, acceso terrestre (vehículos y sistemas de transporte fijos).

Las aeronaves son básicamente las usuarias del espacio aéreo y de las áreas de operaciones aeronáuticas de un aeropuerto, que incluyen pistas de aterrizaje, calles de rodaje y plataformas de estacionamiento. Las medidas de eficiencia operacional están, por tanto, relacionadas con la acomodación de aeronaves y los servicios proporcionados a las aeronaves en términos de capacidad, demoras por espera en vuelo, disponibilidad de rutas directas y prevención de incidentes. Los usuarios secundarios de las áreas de operaciones aeronáuticas son los vehículos de servicio terrestre para



aeronaves que usan las vías terrestres internas del aeropuerto. La eficiencia operacional para el tráfico de vehículos auxiliares puede medirse en los retrasos que pueden ocurrir en las intersecciones de dichas vías con las calles de rodaje durante periodos activos si no se proporciona un grado de espaciamento y no hay disponibilidad de rutas directas. Los vehículos auxiliares aéreos incluyen vehículos de transporte para pasajeros, carga y equipaje, así como vehículos de servicio para aeronaves que suministran las provisiones, reabastecimiento de combustible, etc.

La eficiencia operacional de la gestión del espacio aéreo puede medirse por el tráfico atendido y las demoras de las aeronaves mientras esperan en tierra la autorización de salida y en el aire, la autorización de aterrizaje. Estos factores dependerán de la estructura de rutas de aterrizaje y despegue del área terminal, los orígenes y destinos del tráfico, y los procedimientos operacionales de espaciamento de aeronaves. La eficiencia operacional del espacio aéreo de un aeropuerto puede también verse afectada por limitaciones impuestas por requerimientos militares y restricciones sobre ruido de aeronaves.

La eficiencia operacional de un sistema aeroportuario también puede medirse por el tráfico atendido y los retrasos en las operaciones terrestres de las aeronaves. Un ejemplo de una definición para la medición de retrasos, usada para declarar la capacidad práctica y sostenible, es tomar 5 minutos como promedio de demora de las aeronaves durante el período de 4 horas más ocupado del trigésimo día de mayor actividad. La demora se mide durante el periodo de arribo a partir del aterrizaje hasta su llegada a la puerta de desembarco y en la salida, a partir de la operación de remolque hasta el despegue. La demora de aeronaves en tierra puede ser causada por filas de espera en calles de rodaje, esperas para el ingreso a puertas y pistas, esperas por desviaciones de aeronaves en calles de rodaje, largos recorridos en pistas de rodaje. Los factores que afectan el rendimiento de un aeródromo incluyen:

- Características del tráfico -combinación de tipos de aeronaves
- Procedimientos operacionales -asignación de pistas y rutas/ distancias de rodaje.
- Configuración de pistas -número, alineamiento y separación
- Disponibilidad de pistas -exposición al ruido de aeronaves, viento, limitaciones de visibilidad- .configuración de calles de rodaje
- Disponibilidad de salidas rápidas de la pista y calles de rodaje paralelas
- Asignación de puertas -número, tamaño y ubicación

La eficiencia operacional en los pavimentos de aeródromos puede verse afectada por la existencia de objetos extraños que pueden causar daño a la aeronave y contaminación de la superficie con elementos que reducen la fricción como hule, aceite, basura, nieve y agua. Las irregularidades en la superficie también pueden causar daño a la aeronave y una pobre calidad de tránsito.

Los servicios de apoyo y emergencia en un aeropuerto pueden ser proporcionados por varias agencias distintas, tanto públicas como privadas. Los servicios se relacionan principalmente con la capacidad de acomodación, servicio y seguridad operacional de la aeronave. Los servicios de apoyo también incluyen servicios públicos para el aeropuerto en su conjunto, incluyendo agua, energía, comunicaciones, gasolina, etc. Ejemplos de la gama de servicios para las aeronaves y de la medida de su eficiencia operacional, son los siguientes:

- Tiempo de preparación de una aeronave -servicio rápido de la aeronave - carga y descarga de pasajeros, equipaje y carga, combustible, servicio, agua, limpieza;
- .Tiempo de respuesta del vehículo de rescate y extinción de incendios (RFF)- 2 (máx. 3)min. hasta el extremo de cada pista de aterrizaje;
- .Efectividad /estado de preparación de los servicios de emergencia -Plan de Emergencia y ejercicios;
- Remoción de aeronaves inhabilitadas -Plan;
- Manejo de mercancías peligrosas;
- Tiempo máximo de cambio al suministro de energía secundaria;
- Tiempo de antihielo y deshielo de aeronaves;
- Despeje de nieve y remoción de, agua de las superficies del pavimento;
- Control y reducción del peligro aviario;
- Programa preventivo de mantenimiento para garantizar las condiciones, desempeño y disponibilidad requeridos de la infraestructura, instalaciones y equipo -ej., utilidad de luces, intensidad, orientación y dispersión del haz; nitidez de señalización, condición de pavimentos;
- Control del movimiento terrestre en las áreas operacionales para evitar incidentes entre vehículos y aeronaves.

Las instalaciones de la terminal de pasajeros son usadas por pasajeros, visitantes y empleados. La OACI requiere la adopción de medidas apropiadas en aeropuertos

internacionales para permitir el embarque y desembarque de pasajeros sin retrasos. La OACI estipula los estándares de desempeño para el procedimiento de pasajeros a su llegada y salida internacional como sigue:

- La práctica recomendada por la OACI es 60 minutos para el procesamiento de la salida de pasajeros internacionales, contados a partir de su presentación en el primer punto del proceso hasta el momento programado para la salida del vuelo

- La práctica recomendada por la OACI es 45 minutos para el procesamiento de la llegada de pasajeros internacionales, contados a partir del desembarco hasta la conclusión del último proceso de despacho.

La OACI también estipula las prácticas recomendadas relacionadas con las escalas de tránsito, conexiones de transferencia, señalamientos, distancias de recorrido a pie, sistemas visuales de información de vuelos, sistemas de orientación al público, acceso terrestre a la terminal, equipo de seguridad, manejo de equipaje estacionamiento y mantenimiento de aeronaves, etc.

Los aeropuertos y aerolíneas han desarrollado estándares de desempeño adicionales para la atención de pasajeros y equipaje, los cuales no han sido avalados por la OACI, pero que ante la ausencia de algún material de orientación equivalente de la OACI, se proporcionan como ejemplos ilustrativos:

Congestión -normas de espacio: ej.,  $m^2/pax$  para espera,  $2 m^2/pax$  para espera y circulación

Tiempos de espera en fila -ej., registro 12 minutos durante la nonagésima quinta hora de mayor actividad percentil

Tiempos de procesamiento -ej., 2 min / pax para registro, 20 seg./pax para control de pasaportes en la salida, 30 seg./ pax para control de pasaportes en arribo .

Tiempos de Entrega -ej., reclamo de equipaje al arribo -primera maleta /última maleta .Tiempos de conexión de transferencias -Ej.: 30 minutos.

Distancias de recorrido a pie -menos de 300m entre alguno de dos puntos de chequeo o corredor eléctrico.

Cambios de Nivel -minimizar y proporcionar rampas en lugar de escaleras/ escaladoras/ elevadores.

Sistemas de Información -claridad de los Sistemas Visuales de Información de Vuelos (F.I.D.S.), señalamientos, orientación al público.

Confiabilidad /desempeño del equipo.

Los edificios de la terminal de pasajeros también dan servicio a las aeronaves al facilitar puertas de contacto, plataformas sobre las que las aeronaves son enlazadas al edificio mediante puentes de carga de pasajeros. A los pasajeros embarcando o desembarcando de la aeronave en las puertas de contacto, se les proporciona un nivel de servicio más alto que a los pasajeros transportados por autobús hacia y desde aeronaves estacionadas en plataformas remotas. La OACI recomienda que la asignación óptima de fajas de estacionamiento de aeronaves se encuentre tan próxima como sea posible al edificio de la terminal para el rápido embarque y desembarque de pasajeros. La OACI también recomienda la disposición de plataformas remotas para el estacionamiento de aeronaves cuando no se realicen ni operaciones de carga ni descarga a fin de sacar el mejor provecho de la utilización de las plataformas de contacto. Los aeropuertos y aerolíneas tienen estándares operacionales relacionados con el espaciamiento proporcional en la asignación de puertas de contacto y plataformas remotas. Un ejemplo de una medida para la provisión de puertas de contacto puede ser que el 80% de los pasajeros durante la hora de mayor actividad, debieran ser acomodados en aeronaves estacionadas en las plataformas de contacto.

Las instalaciones de la terminal de carga son usadas para carga y correo. La carga puede incluir carga general Express, ganado producción agrícola, otros perecederos, bienes valiosos mercancías, etc. La OACI especifica los objetivos en materia de requerimientos de documentación y procedimientos para el proceso de carga. En general, la OACI promueve la simplificación de documentación, reduciendo al mínimo el tiempo de residencia y de despacho de la carga. Un ejemplo de una práctica recomendada para el tratamiento de la carga de importación es entregar toda la carga general en un lapso de cuatro horas a partir del momento en que se presente la documentación. La OACI también requiere el almacenaje y manejo seguro de mercancías peligrosas.

El sistema de acceso de transporte terrestre a la terminal de un aeropuerto puede servir a vehículos y ferrocarriles, y, en algunos casos, a medios de transporte marítimos. Los vehículos pueden incluir automóviles privados, taxis y autobuses. La OACI recomienda que los Estados garanticen la disponibilidad de un transporte terrestre ciudad/ aeropuerto rápido y confiable. La OACI ha recomendado prácticas relacionadas con la eficiencia operacional del transporte de acceso terrestre, estacionamiento de vehículos, registro de salida de aeropuertos, etc. Los ejemplos de

áreas donde la eficiencia operacional puede ser evaluada en la provisión de instalaciones y servicios para el transporte de acceso terrestre son los siguientes:

a) Automóviles Privados y Taxis

Congestión - velocidad de tránsito, turnos de empleados.

Tiempo y distancia del viaje

Demoras. Tolerancia en tiempo de recorrido por retrasos impredecibles.

Capacidad de acceso a la terminal

Disponibilidad de espacio de estacionamiento y conveniencia para acceso a la terminal

b) Ferrocarriles y Autobuses

Frecuencia y confiabilidad del servicio.

Tiempo de recorrido

Ubicación de la plataforma y conveniencia para el acceso a la terminal

Espacio de cabina y comodidad

Conveniencia en el registro y manejo de equipaje.

## CONCLUSIONES

**Primera:** El derecho aeronáutico, cuya identidad y autonomía, aún hoy en día es discutida por diversos sectores doctrinales por su heteronomía y carácter eminentemente evolutivo, entre otras razones, rige la actividad aérea en toda su amplitud, regulándola a través de sistemas normativos, cuya vis atractiva comprende, con sustantividad propia, los aspectos personales (personas físicas y jurídicas) medioambientales, territoriales, urbanísticos, de espacio aéreo, espacio ultraterrestre, de sistemas técnicos y operativos para la navegación aérea, de instalaciones e infraestructuras en general, de las aeronaves, de las normas adjetivas de la circulación y policía aérea etc., con vocación de permanencia y proyección internacional, en un contexto de la mayor uniformidad y seguridad posible.

Este contexto normativo al que he venido en denominar de carácter estático, responde por supuesto a la competencia del Estado y está llamado a regular la aeronáutica dentro del territorio de cada Estado, y en sus relaciones de éste con los demás Estados en el más puro y amplio contexto internacional.

No agota lo expuesto ni comprende otro tipo de normas, que vienen a regular el ámbito supraestatal regulador de la actividad aeronáutica, si bien en este caso, están referidas al contexto y ámbito de un mercado de carácter regionalista. Este conjunto de normas, que califico de dinámicas, podrán comprender cuantos aspectos afecten a la navegación aérea, en función del transporte aéreo dentro de la región, con una marcada vocación de facilitación y garante de la libre circulación en el marco del mercado conformado entre Estados miembros de la indicada región.

La diferente denominación y clasificación tiene como última ratio la diferenciación entre ambos bloques normativos, que aún sin ser antagónicos en esencia, sirven a ámbitos diferentes.

Hemos podido comprobar a través del estudio realizado la influencia en España, y en su contexto normativo, de las Directivas y Reglamentos Comunitarios, que incluso pueden llegar a afectar a determinados convenios internacionales celebrados por España con terceros países, en el supuesto de que aquellos afectaran a la normativa Comunitaria, sobre todo en lo relativo al transporte aéreo. Y es que también en la UE, al regular el transporte, y en especial el transporte aéreo, se hizo en forma específica,

quizás por la razón apuntada en nuestro estudio, de que se trataba en el fondo de un servicio, de naturaleza compleja, dentro del sector de la navegación.

Resultaba absolutamente normal que toda esta actividad normativa se viera reflejada en el ámbito de la Comunidad Europea, y especialmente se han de citar los tres paquetes de medidas sobre el transporte aéreo elaborados por el Consejo y la Comisión de la Comunidad europea, que transformaron el panorama económico de la explotación del transporte europeo en el seno de la región europea, a los cuales se añadieron Resoluciones y Reglamentos relativos a tarifas aéreas, ofertas de capacidad, acceso a los mercados y reglas de competencia, en fecha 14 de diciembre de 1987, 24 de junio de 1990 y 23 de julio de 1992, respectivamente.

Dentro de esa incorporación normativa, se debe hacer referencia a las normas JAR, derivadas del acuerdo de 11 de septiembre de 1990 celebrado en Chile por las autoridades aeronáuticas de los países europeos, y que se consideran constitutivas de la expresión escrita de costumbres internacionales relacionadas por el transporte aéreo. El Reglamento 3922/91 CEE, al considerarlas parte integrante de las obligaciones aeronáuticas de los Estados miembros de la Unión, las ha elevado a la categoría de normas jurídicas publicadas.

Consecuencia de lo anterior es comprobar como la normativa europea, cuyo ámbito natural ha sido y es el mercado único, con fines claramente económicos y de defensa de la competencia, ha ido abriendo el abanico legislativo, abarcando todos los ámbitos que de una u otra forma están implicados en el transporte aéreo, incluyendo el de las infraestructuras y el espacio aéreo, como elementos determinantes de las nuevas capacidades y estrategias.

Por lo dicho, cabe concluir:

“Las reglas de competencia del Tratado constitutivo de la CEE, han ampliado en su evolución, su campo de aplicación, abarcando los mercados interiores de los Estados miembros y a sus relaciones con terceros países. La decisión de la Comisión de intervenir y negociar directamente en los acuerdos que quieran suscribir los Estados miembros con terceros países, abren un nuevo marco a este tipo de tratados, tan importantes hasta ahora en el desarrollo de la aviación comercial. El concepto de mercado único acuñado, implica la idea de unidad negociadora”.

**Segunda:** Como se ha podido comprobar a través de este estudio, la gestión aeroportuaria es posible desde diversos aspectos, atendiendo a la figura del explotador o gestor de los Aeropuertos.. Las dificultades del sector, sus elevados costes y poca

rentabilidad en determinados supuestos han cuestionado la gestión pública de los mismos, todo ello con una marcada tendencia privatizadora.

Pero en realidad, no solo se ha cuestionado la gestión pública, sino el tipo de gestión, es decir, si ésta debía ser en red, o individualmente considerada. La gestión en red, ha sido calificada por determinados sectores como monopolio natural, quienes a su vez defienden la privatización de los aeropuertos saneados y que ofrecen beneficios, cuestionando con ello la necesidad de mantener aquellos que son poco o nada rentables y que se mantienen en servicio en base al servicio público que prestan.

En España, a través del Real Decreto 2.858/81 de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, se establece que se entenderán como aeropuertos de interés general, todos los explotados y gestionados por la Entidad Pública Empresarial Aena..

Por su parte, el art. 166 de la Ley de 30 de diciembre sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, ha establecido dentro del régimen jurídico de los Aeropuertos de interés general de la competencia exclusiva del Estado, según el artículo 149.1.20 de la Constitución Española, la necesidad de que el aeropuerto y su zona de servicios sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado Plan Director, que permita dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos, y al que se asigna la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y la expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

Por otra parte, tal como justifica la exposición de motivos de la citada Ley, el repetido art. 166, ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general de la competencia exclusiva del Estado y su zona de servicio sean calificados como sistema general aeroportuario en los Planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, los cuales no podrán incluir ninguna determinación que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general; este sistema general se habrá de desarrollar por medio de un Plan especial o instrumento equivalente respecto de cuyo contenido y para cuya aprobación se establecen los mecanismos de colaboración precisos entre la Autoridad aeronáutica y



las Administraciones urbanísticas competentes, así como las medidas de coordinación necesarias para asegurar el ejercicio de la competencia estatal.

El texto del citado art. 166, no ha solucionado integralmente el problema que generalmente se produce ante la expansión, desarrollo o implantación de un Plan Director. Las Autoridades Urbanísticas defienden a ultranza sus competencias y la cuestión suele generar innumerables contenciosos en cuanto a las zonas afectadas por las ampliación; a lo cual, debe añadirse el conflicto que suelen plantear los Municipios afectados por la presencia de Aeropuertos, en materia medioambiental por causa de los ruidos y servidumbres de estas infraestructuras, que a la postre y en definitiva, redundan en un impacto económico importante para dichas ciudades o poblaciones.

El desarrollo de las infraestructuras de transporte, incluso las terminales intermodales y las zonas logísticas deben constituir un complejo fundamental en las nuevas redes de comunicación, facilitando su ubicación de forma coherente y complementaria, y no de forma subsidiaria.

En el contexto de este punto cabe concluir:

2ª.- “ Las infraestructuras y principalmente los aeropuertos deben ser objeto de planes Directores, susceptibles de evolución y comprensivos de todos los elementos interiores y exteriores que permitan una perfecta comunicación y desarrollo de las actividades inducidas por la propia existencia de la infraestructura y de la actividad aeroportuaria.

Para ello, debe darse la mayor colaboración y coordinación entre las Autoridades estatales, regionales, municipales y de Aviación Civil (por supuesto también las Aeroportuarias), implicadas o afectadas por el sector o la actividad, a fin de armonizar la ubicación, utilización o desarrollo de las infraestructuras con el medio ambiente, planes urbanísticos y necesidades sociales”.

**Tercera:** En el contexto que viene exponiéndose, tratar de explicar la gestión aeroportuaria desde el ámbito de oferta y demanda; propiedad; financiación; recursos propios; capacidad, etc., se nos antoja una posibilidad solo entendible partiendo de un análisis previo de la infraestructura como elemento del mercado.

Los autores que valoran o cifran la importancia o nivel del aeropuerto en función de los pasajeros o cantidad de carga operadas, consideran una visión limitada del ámbito del “negocio”, generalmente limitada a la saturación de la infraestructura o instalación dirigida a atender esos servicios.

Entre otros factores, resulta palmario el hecho de que la saturación de las terminales de pasajeros o carga, o de los servicios de handling, pueden no coincidir con la saturación operativa del aeródromo.

Mientras el aeródromo sea capaz de absorber tráfico, y dentro de éste, a las aeronaves de mayor capacidad, existirá la posibilidad de incrementar el número de pasajeros y carga.

Hay sectores que añaden, al hablar de la demanda, que ésta puede estar también en función de los aeropuertos con los que la infraestructura esté conectada, y el tipo de tráfico a que sirva (nacional, internacional, etc).

De los aspectos citados, para nosotros el fundamental es el relativo a la capacidad de absorber tráfico, como valor incorporado al mercado de transporte, el resto, dentro del contexto citado, con su importancia conforman un estadio posterior de carácter logístico.

No es mi intención profundizar en esta disquisición; por el contrario, su cita, debe servir como excusa a la exposición de otra idea, en este caso la de aclarar que a mi entender, la gestión del aeropuerto, dentro del contexto anterior, poco tiene que ver, en principio, en función de quien resulte ser el gestor o explotador del aeropuerto.

El Gestor o explotador, con carácter previo a la asunción de sus funciones deberá conocer perfectamente las características del aeropuerto y sus posibilidades, y por ende, las del mercado de transporte, y ante todo, escoger el modelo de gestión más idóneo al establecimiento o sistema que debe gestionar.

Nos explica Francisco Salazar que “cuando se habla de las infraestructuras del transporte aéreo, su titularidad y carácter de servicio público, operado en régimen seguro, eficiente monopolista y regulado, parecen reñidos con la idea de beneficio. O si lo consigue, se explica éste, en no pocas ocasiones, en base a su posición de abuso en la fijación de precios que su carácter monopolista le permite.”

Sin negar la existencia de esa teoría, no estoy personalmente de acuerdo con el axioma de que la gestión pública implique un resultado económico no rentable, si bien de forma puntual pueda aceptarse el hecho de que su premisa como servicio público haya podido afectar cuantitativamente al beneficio.

Los aeropuertos, prima facie, para ser competitivos deben ser entendidos y analizados como elementos integrados en el mercado del transporte aéreo, con puesta a disposición de la máxima facilitación y optimización de recursos. A lo anterior no le debe ser ajeno la puesta en marcha de actividades que sin pertenecer exclusivamente al

mundo del transporte, procuran la captación de ingresos a través de concesiones de actividad y comerciales.

Actualmente, el término infraestructura del transporte aéreo conlleva un ámbito más amplio que la mera infraestructura aeronáutica (más amplio, no mayor), ya que en su seno está comprendiendo todos los elementos que intervienen en dicho mercado.

En el libro blanco del transporte europeo (12-09-2001) se proponían 60 medidas específicas en política de transporte que se extenderían hasta el año 2010..Entre otras, las que nos interesa citar son:

- Encontrar el equilibrio entre el crecimiento del transporte aéreo y el medio ambiente.
- Abordar la saturación de los cielos.
- Creación de un espacio único europeo
- Construcción de la red transeuropea del transporte.
- Adopción de una política de carga efectiva para el transporte.
- Prever y dirigir los efectos de la globalización.
- El riesgo de congestión de las principales arterias y el desequilibrio regional.

En dicho Libro Blanco, la Comunidad se replanteaba la capacidad y uso aeroportuarios. Exigía una respuesta al crecimiento del tráfico a través de la optimización del uso de la capacidad existente. La estructura del sistema del transporte del año 2000, incitaba a las compañías aéreas a concentrar sus actividades en los principales aeropuertos, que se convertían en “hubs” para actividades intracomunitarias e internacionales. Se han comenzado a aplicar medidas sobre el espacio aéreo, pero la queja comunitaria es que no existe el mismo compromiso de actuación en los aeropuertos.

Un uso más racional y eficiente de los aeropuertos no obviaría la necesidad de incrementar su capacidad. Empero, en contra a lo que parece apuntarse, la prioridad declarada es la de limitar la construcción de nuevos aeropuertos y buscar la racionalización del tráfico con la ayuda de las normas de dirección de tráfico aéreo y el uso de mayores aeronaves.

En respuesta a la congestión en la mayoría de los aeropuertos europeos, las aerolíneas ya buscan maximizar el número de pasajeros transportados por vuelo y, en consecuencia aumentan el tamaño de las aeronaves. Sin embargo, la organización

alrededor de un “hub” tiene el efecto opuesto con las compañías tendiendo a optar por mayores frecuencia de vuelos con aviones de capacidad media.

Consecuencia de lo anterior es que deviene indiscutible la incorporación de las infraestructuras (aeropuertos, espacio aéreo, etc., y los ámbitos que ambos comparten en la organización.) al mercado, ya que, de su organización y modo de explotación se derivan cuestiones tan fundamentales como la capacidad operativa, módulo indispensable para la optimización de los resultados operativos y económicos de las compañías, pasajeros y de las propias infraestructuras.

Cabe concluir:

3ª.- “En el contexto europeo, y en general dentro del Mercado del Transporte Aéreo, la política de globalidad del transporte, es asumida como solución a los problemas económicos, y representan además, la posibilidad de incorporar nuevos elementos al mercado, optimizando los que hasta ahora, como era el caso de las infraestructuras, eran elementos inactivos del mercado.

Los aeropuertos deben asumir el compromiso y nuevas capacidades que los adelantos técnicos y los nuevos planteamientos y distribución del espacio aéreo propician, mediante la adopción de las medidas necesarias y adecuada coordinación, a fin de conseguir evitar la saturación y un reparto más equitativo.”

**Cuarta:** El artículo 1º de la Convención de París de 1.919, establecía que: “las altas partes contratantes reconocen que cada potencia tiene soberanía completa y exclusiva sobre el espacio atmosférico existente encima de su territorio.”

La importancia del principio sentado y su trascendencia consiste en que habiéndose conformado las legislaciones internas de la mayoría de países tomando en consideración las estipulaciones de la Convención de París, aquél fué incorporado a las leyes de todos los Estados.

La Convención de Chicago mantuvo el mismo principio al declarar en su art. 1º que “los Estados contratantes reconocen que cada Estado tiene soberanía exclusiva y absoluta sobre la zona aérea que abarca su territorio.”

Empero, es en la propia Convención de Chicago que nace la declaración de las libertades del aire, que vinieron a atenuar lo absoluto de la formula del art. 1º citado, ubicando la concepción teórica en su realidad práctica de conciliación de la innegable soberanía con la necesaria libertad de circulación.

Pues bien, ha quedado claro que el Estado a través de sus competencias soberanas, es quien ha ido conformando el derecho nacional interno aeronáutico, quién

ha negociado las libertades, quién ha desarrollado e invertido en la construcción de las infraestructuras, quién ha suscrito los convenios internacionales.

En consecuencia, la comunidad internacional necesita y requiere que quién negocia y firma los Convenios internacionales, sea garante de su cumplimiento, en primera y última instancia; tanto frente a los propios Estados como frente a los transportistas.

Estamos hablando de una intervención y protagonismo basada en la competencia y derivada de la soberanía. Hoy en día en que los diversos sistemas de gestión de las infraestructuras pueden propiciar que sea un consorcio o una entidad privada la que rija los intereses de las infraestructuras, y en su caso, incluso gestionen los servicios de control y las ayudas a la navegación, se hace necesario que el Estado tutele el estricto cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales, deviniendo, en su caso, responsable de los daños que derivados de su funcionamiento, fueran atribuibles en causa a disfunciones de los servicios y sistemas y/o incumplimientos de la reglamentación internacional..

Esta exigencia está contenida así mismo en el seno de la UE, y hemos de entender que no puede ser de otra forma, siendo además una de las claves para que en su seno no se cuestione la soberanía de los estados miembros; en definitiva se trata de una PCT para gestionar un mercado único sobre las base de la seguridad, la igualdad, la libre competencia y en definitiva en la defensa de los intereses comunes.

En conclusión:

4ª.- “Sin perjuicio de los sistemas de gestión implantados en las infraestructuras, el Estado deberá estar presente como garante de la correcta aplicación de los tratados y convenios internacionales en materia de aviación civil, y del correcto funcionamiento de los servicios de control y ayudas a la navegación, deviniendo responsable en los supuestos de incumplimiento o disfunción de éstos, en cuanto a las obligaciones y características determinados en los citados convenios internacionales. “

## BIBLIOGRAFÍA

ADROVER FORTEZA-REY, MIGUEL, “El Aeropuerto como unidad operativa – aspecto operativo”, AA.VV., *XII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial*, Santo Domingo (Rep. Dominicana-1.981), ed. Fundación Aena/Inst. Iberoamericano de Derecho. Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1999.pp. 51 a 80.

AGUALLO, A.A., *Tasas y Precios Públicos*, ed. Lex Nova, 1992.

ALESSI, RENATO, *Instituciones de Derecho Administrativo*, ed. Bosch, 1970.

ALFONSO FONSECA, LUIS, “Medidas de control y monitoreo que los Estados deberían aplicar en un entorno de privatización de Aeropuertos”, O.A.C.I, Seminario/Foro sobre privatización de aeropuertos para las Regiones NAM/CAR/SAM, Guatemala, 1999, inédito.

ALONSO SOTO, RICARDO, *La liberalización del Transporte Aéreo*, Universidad Autónoma de Madrid, 1998. .

ALVAREZ-GENDIN, SABINO, *Manual de Derecho Administrativo español*, ed. Bosch, 1954.

ALVAREZ PUGA, EDUARDO y CESAR SENTIAS, *Suma práctica de las Concesiones administrativas*, ed. Anfora, Barcelona, 1964.

AMBROSINI, ANTONIO, *Per un diritto aeronáutico*, I, 1933, nº 9.

Id. *Corso di diritto aeronáutico*, Roma, 1933.

Id. *Instituciones del Derecho de la Aviación*, Buenos Aires, 1951

APARICIO GALLEGO, JAVIER, “La Política aerocomercial en los inicios del siglo XXI- La actuación de las empresas aéreas”, *Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial* , Folchi M. y Madrid Parra, coordinadores, ed. Marcial Pons, Madrid , 2008, pp.399-410.

Id. “El Derecho Aeronáutico”, *Seminario de Derecho aeronáutico*, ed. Fundación Aena/Instituto Iberoamericano de Derecho aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 2003, pp.7-19.

ARAN ESCUER, ROBERTO, *Sistemas de Navegación aérea*, ed. Paraninfo, Madrid, 1992.

ARIÑO ORTIZ, G.,*Economía y Estado. Crisis y Reforma del Sector Público*, ed. Marcial Pons , Madrid - 1993.

ARROYO MARTINEZ, IGNACIO, *Curso de Derecho Aéreo*, Ed. Thomson - Civitas, 1ª edición, Navarra, 2006.

ARUN, K.R. RAO, “Privatización de aeropuertos – La función de las Autoridades normativas – Una perspectiva desde el punto de vista de la seguridad”, OACI, Seminario/foro sobre la privatización de aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM. Inédito.

ASHFORD, NORMAN y A. MOORE, CLIFTON, *La financiación de los aeropuertos*, ed. INECO, Madrid, 2003

ASESORIA JURÍDICA DE IBERIA, *El Transporte aéreo en la CEE*, 1989, ed. Iberia L.A.E, Madrid, 1989.

BAUZA ARAUJO, ALVARO.- “ El impacto de los acuerdos regionales de libre comercio en la expansión de la industria del Transporte de Carga aérea”, AA.VV., *Aviación comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial*, Director Folchi, M.O., ed. ALADA y UADE – Universidad Argentina de la Empresa, 1994, pp.1-4.

Id. “Unificación legislativa, doctrinal y jurisprudencial iberoamericana en derecho aéreo”, AA.VV., *Segundas jornadas de derecho aeronáutico y del espacio*, ed. Ministerio del Aire, Madrid, 1964, pp. 191-225

Id. *Tratado de derecho aeronáutico*, Tomo I, ediciones jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1976.

Id. “La contratación entre sociedades y la conformación de grupos empresarios en el transporte Aéreo”. Trabajo presentado en las *II Jornadas Rioplatenses de Derecho*, Punta del Este (Uruguay), 1977.

Id. *El Aeropuerto como unidad operativa. Aspectos jurídicos, económicos y administrativos*, editorial Suc. Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1982.

BEL, GERMÁ y FAGEDA, XAVIER, *Aeropuertos y Globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio*, Apartado 1.1.2.1, “Los modelos de gestión aeroportuaria en la Unión Europea”, ed. Institut d’Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2006.

BILBAO UBILLOS, JAVIER, *La Privatización: Concepto, Objetivos y Procedimientos*, Universidad del País Vasco , 2.003.

BRUNETTI, ANTONIO, *Manuale de diritto de la navigazione marítima interna*, Padova, 1947.

CALVO CARAVACA, A.L. y otro, “El derecho europeo de la competencia y el transporte aéreo internacional”, publicado en AA.VV., *Seminario sobre derecho aeronáutico*, Madrid, ed. Universidad Carlos III/B.O.E., 1999, pp. 39- 174.

CARTOU, LUIS, *Le droit Aérien* , Paris, 1963

Id. *Communautés europeenes*, huitième édition, Précis Dalloz, París, 1986

CASAMITJANA OLIVÉ, C., *Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

CASTEJON, B., “La desreglamentación en los Estados Unidos. El movimiento hacia la liberalización en Europa. Sus consecuencias en la Región Iberoamericana en relación con el transporte aéreo”, publicado en *ANAIS, XVII Jornadas iberoamericanas de derecho aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*, Rio de Janeiro (Brasil), Ed. Sociedade brasileira de direito aeroespacial, 1987, pp. 26-33

CEJAS. MIGUEL A., “Problemática de la Privatización de Aeropuertos”, Comunicación a la cuarta Ponencia en las XXIII Jornadas del Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Curaçao (Antillas Holandesas), Octubre 1.993, Inédita.

CHAFFAGE, M. BERTRAND, “La Economía Aeroportuaria”, Conferencia en Forte de Marmi (Pisa), 1999, ACI Europa, Inédita.

CHAUVEAU, PAUL, *Droit Aerien*, París, 1951

COMISION TÉCNICA DE RADIO PARA AERONÁUTICA (comité especial 47)  
Chairman: Mr. R.C. Robson, Aire Line Pilots Association, Washington D.C. (EE.UU.), 1º diciembre de 1952, *Historia del Tráfico Aéreo*.

COSENTINO, EDUARDO T., *Derecho Aeronáutico y Transporte Aéreo*, ed. Astrea, Buenos Aires, 1977.

Id. “Las Alianzas entre Empresas de Transporte Aéreo”, AA.VV., *XXX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial*, Málaga 2000, ed. Fundación Aena/Inst. Iberoamericano de Dcho. Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 2001, pp. 251-255.

DE LA CUÉTARA, J.M. , *La actividad de la Administración*, ed. Tecnos, Madrid, 1983.

DE LA GROOTE, PAUL, *Tratado de explotación de los transportes*, Aguilar S.A. de ediciones, Madrid, 1954.

DE LA RICA ASPIUNZA, Álvaro, *Gestión Aeroportuaria, Factores de fidelización de las compañías aéreas basados en el caso de los aeropuertos del norte de España*, Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2008.

DE LA SERNA BILBAO, M<sup>a</sup> NIEVES, *La Privatización en España, Fundamentos Constitucionales y Comunitarios*, ed. Aranzadi, 1995.

DE LOS SANTOS SOSA, BETINA, “Concesión de obra pública aeroportuaria”, CIDA-E, Revista del Centro de Investigación y Difusión Aeronáutico-espacial, Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica, Uruguay, núms. 23-24. 1.998-1.999, pp. 51-67.



DE LUCA, HORACIO, “Bosquejo de proyecto de una Política Aérea”, *Liber Amicorum en Homenaje al Dr. Mario Folchi*, AA.VV., ed. ALADA, 2.006 Argentina, pp.127-130.

DE MATEO GARCIA, M<sup>a</sup> LUZ, *Descubrir la navegación por satélite*, ed. Aena, Madrid, 2004.

DESPOUY, LEANDRO, “Desestatización, Privatización, Regulación y Partenarios públicos – privados”, Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre el mismo tema en Brasilia, 15 de septiembre de 2005., Inédito.

DE PAZ MARTIN, J., *La responsabilidad en el transporte aéreo internacional – De Varsovia (1929) a Montreal (1999)*, ed. Marcial Pons, Barcelona, 2000.

DE RUS, GINES, *Economía y Política del transporte : España y Europa*, MOPT, ed. Civitas, 1992.

DOMINGO CALVO, MARIANO, *Descubrir el Handling Aeroportuario*, ed. Aena, Madrid, 2.005.

DOGANIS, RIGAS, “El impacto de la política de liberalización del Transporte Aéreo en la Comunidad Europea”, En Trabajos de Economía y Política del Transporte; España y Europa, dirigidos por De RUS, AA.VV., ed. Civitas. Biblioteca de Economía y Empresa, pp. 169- 192.

DORMI, ROBERTO, *Empresas Públicas (de estatales a privadas)*, ed. tres américas, Madrid, 1997.

DONATO, A.M., “Repercusiones extraterritoriales de las legislaciones en relación con la aviación comercial”, publicado en *XVI Jornades Iberoamericanes del Dret aeronàutic i de l'espai i de l'aviació comercial*, Coordinador Amigó Freixas, ed. Generalitat de Catalunya (CIRIT), Barcelona, 1989, pp. 25-81

DOSSENA, G., *La Privatizzazione della imprese; modalità, Problemi i perspective*, Milano, EGEA, 1990.

DOZO, FERNANDO ENRIQUE, “Concesión de Servicios Públicos Aeroportuarios”, Conferencia en Seminario con el mismo título en El Centro Argentino de Ingenieros, Argentina 1997, Inédita.

DUQUE DOMÍNGUEZ, JUSTINO F, “Caracterización Institucional del MERCOSUR: Finalidades y Estructuras al servicio de una Comunidad Económica, Jurídica y Cultural”, AA.VV., *MERCOSUR y la Unión Europea: Dos modelos de integración Económica*, Velasco San Pedro (Coordinador), ed. Lex Nova, Valladolid , 1998, pp. 27-65.

ESCOBAR-CORRADINE, JAIME, “Privatización de Aeropuertos- El Efecto Económico sobre las Líneas Aéreas – Posición IATA y AIRTAL”, Conferencia en la International Civil Aviation en el marco de Airport Privatitation Seminar for the NAM/CAR/SAM Regions, Guatemala City , 1.999.- Inédita.

ESTEVE PARDO, José, *Régimen Jurídico de los Aeropuertos, Servicio Público y explotación comercial*, ed. Tirant lo Blanch, colección administrativa, 2001.

ESTIENNE-HENROTTE, Elisabeth, *L'application des règles générales du traité de Rome au transport aérien*, , Editions de l'Université de Bruxelles, 1988.

FERNANDEZ TORRES, I., “El caso Charleroi y las Directrices de 2005 a examen tras la Sentencia del T.P.I. de 17 de diciembre de 2008: El problema del principio del inversor privado”, publicado en AA.VV., *Estudios de Derecho aéreo: Aeronave y liberalización*, Madrid, 2009, Editorial Marcial Pons, pp.375-392.

FOGLIA-MERCADO, (Ricardo A. Foglia- Angel R. Mercado), *Derecho Aeronáutico*, ed. Abeledo-Perrot, 1976, Buenos Aires.

FONT GALAN, J.I., *La libre competencia en la Comunidad Europea*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1986

GALAN CORONA, Eduardo, “Nuevos desarrollos normativos de la unión europea en materia de transporte aéreo”, trabajo publicado en AA.VV., *XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial*, ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1995.

GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, *Estudio Preliminar de la publicación de la Tesis Doctoral de F.J. Jiménez de Cisneros “Los Organismos Autónomos en el Derecho Público español”*, ed. INAP, 1987.

GARCIA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, ed. Civitas, 1993.

GARCIA CRUZADO, MARCOS, *Planeamiento de Aeropuertos*, ed. Fundación Aena. Madrid, 2002.

Id. *Ingeniería Aeroportuaria*, E.T.S.I. Aeronáuticos, Madrid, 2006.

GAY DE MONTELLA, Rafael, *Principios del Derecho Aeronáutico*, 1950, ed. Depalma, Buenos Aires.

GEORGESCU, INA MONICA, *L'avenir des services d'interet economique general (SIEG) dans l'union Européenne*, Institut européen des hautes internationales, 2005/2006.

GION PEREZ, J.L., “La calidad del aeropuerto desde la perspectiva del usuario”, publicado en AA.VV., *En torno a los aeropuertos*, Madrid, Cuadernos de INECO, 1996, pp. 77-111.

GOMEZ CARDOZO, RUBEN E, “Cambios en la legislación aeronáutica iberoamericana. El caso de la República de El Paraguay. Referencias sobre el nuevo Código aeronáutico”, Seminario de legislación aeronáutica iberoamericana actual,

Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial, ed. Fundación Aena., Madrid, 2002, pp. 25-37.

GONZALEZ, SUSANA M., “La Concesión de Aeropuertos en Argentina”, AA.VV., *XXX Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial*, Málaga, 2000, ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico, del Espacio y de la Aviación Comercial/ Fundación Aena, Madrid, 2001, pp. 195-200.

GOMA ORDUÑA, JOSÉ, *Historia de la Aeronáutica Española*, ed. Imprenta Prensa Española, 1946.

GOMEZ PUENTE, Marcos, *Derecho Administrativo Aeronáutico, (Regimen de la Aviación y el Transporte Aéreo)*, ed. Fundación Aena/ IUSTEL, Madrid, 2006.

Id. *La coordinación aeroportuaria: Naturaleza jurídica y régimen jurídico de las franjas horarias. Slots.*, trabajo incluido en AA.VV., *Régimen jurídico del transporte aéreo*, 1ª edición, Director Adolfo Menéndez, ed. Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pp.433-504.

GOMEZ ACEBO & POMBO, “Teoría y práctica de las privatizaciones”, AA.VV., Coordinador Alonso Ureba, ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997. .

GONZALEZ ALONSO, L., “Los transportes en la Comunidad Económica Europea”, publicado en AA.VV., *Tratado de derecho comunitario europeo*, Tomo III, dirigida por García de Enterría y otros, 1ª edición, Madrid, ed. Civitas, 1986, pp. 459-498.

GONZALEZ LEBREROS, RODOLFO, *Una introducción a la política aeronáutica*, Universidad de Alcalá de Henares, 1992.

GUERRERO LEBRON M.J., *La responsabilidad contractual del porteador aéreo en el transporte de pasajeros*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2005.

GUIBE, Henri, “Essai sur la navigation aérienne en droit interne et en droit international”, Thèse, Caen, 1911, Marchal & Godde, París, 1912.

GYULA GAL, *Space Law*, New Cork; Oceans Publications, Inc. Dobs Ferry, 1969.

HELLER, HERMAN, *La soberanía: contribución a la teoría del Derecho estatal y del Derecho internacional*, México D.F., Universidad Autónoma de México, 1965.

HENRY-COUANNIER, ANDRÉ, *Elementos creadores del derecho aéreo*, Primera edición, 1929, ed. De Palma, Buenos Aires.

IGLESIAS VÁZQUEZ, M.A., “La Unión Europea y el transporte aéreo: el estado actual de las relaciones exteriores”, publicado en AA.VV., *Seminario de especialización en Derecho Aeronáutico*, Madrid, ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, 2007, pp. 207- 228.

ISIDORO CARMONA, ANIBAL, *Operaciones Aeronáuticas*, 2000, Fundación Aena, Madrid.

Id. *Servicios Aeroportuarios*, 2004, Fundación Aena, Madrid.

KESHARWANI, TULSI R, “La privatización en la provisión de aeropuertos y servicios en la navegación aérea”, (OACI) Seminario/Foro sobre privatización de aeropuertos para las Regiones NAM/CAR/SAM.- Guatemala 1.999, inédito.

KONRAD- ADENAUER- STIFTFUNG CIEDLA, Centro interdisciplinario de Estudios sobre el desarrollo latinoamericano, *Mercosur, desafío político*. Editores: Dieter W. Benecke y Alexander Loschky, Buenos Aires (Argentina), 2.001.

LARES MARTINEZ, ELOY, *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, 1963.

Le GOFF, MARCEL , *Traité theorique y pratique de droit aérien* , Librairie Dalloz - París, 1934.

LEMOINE, M. , *Traité de Droit Aérien.*, París, 1947.

LISBOA MONT, ALVARO, “ La experiencia de la Liberalización del Tránsito Aéreo internacional en Latinoamérica”. AA.VV., *Libro Homenaje al Dr. Enrique Mapelli López*, Ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid , 2008, 235-240.

LIZÁRRAGA LACALLE, M.D., “Marco legislativo de la actividad aeroportuaria”, publicado en AA.VV. *Régimen jurídico de la actividad aeroportuaria*, Madrid, Fundación Aena, 2009, 127- 151.

Id. *Aspectos legislativos aeronáuticos españoles sobre la libertad de competencia*, Instituto Iberoamericano de derecho aeronáutico y del espacio y de la Aviación Comercial, Lisboa, 1998.

LOPEZ PEDRAZA, F., *Aeropuertos*, Tomo I, edita INTA, Madrid 1947.

LLARENA ALVEAR, Begoña, “Legislación medioambiental”, trabajo publicado en *Régimen jurídico de la actividad aeroportuaria*, AA.VV., ed. Fundación Aena, Madrid, 2009, 401-416.

MACIAS BARCENAS, HECTOR, “ Marco jurídico de la seguridad aeroportuaria”, AA.VV. *Libro Homenaje al Dr. Enrique Mapelli Lopez*, ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 2008, pp. 241-251.

MANRIQUE MORENO, CIRO, *Derecho aeronáutico internacional*, ed. Mantaro, 1999, Perú.

MAPELLI LOPEZ, ENRIQUE, Prólogo *Legislación aérea*, ed. Tecnos, 5ª edición, 1997.

Id. “Notas sobre aeroecología”, trabajo publicado en XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, AA.VV., Ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, Madrid, 1995 pp. 359-377.

Id. “De la Internacionalidad a la Uniformidad del Derecho Aeronáutico”, Trabajo presentado en las XVI Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, en Costa Rica, en 1992, En “*Aviación Comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial*, AA.VV., Trabajos coordinados por Mario O. Folchi, ed. ALADA/UADE, Buenos Aires, 1.994, pp. 137- 142.

MARCHAN, JAIME, *Derecho Internacional del Espacio, Teoría Política*, ed. Civitas, Madrid –2.000.

MARINA INDRIGO, ALBA, “Turismo y Transporte aéreo. Necesidad de una política coordinada”, Trabajo presentado en las XV Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, en Buenos Aires, Septiembre de 1991, *Aviación Comercial, Turismo, Derecho Aeronáutico y Espacial*, Trabajos coordinados por Mario O. Folchi, ed. ALADA y UADE, Buenos Aires, 1994, 219 – 222.

MARTÍN MATEO, *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, ed. Trivium, Madrid – 1988.

MAYOR MENÉNDEZ, P., “Régimen Jurídico de la Construcción, conservación y ampliación de Aeropuertos. Los Planes Directores”, Trabajo publicado en *Régimen Jurídico del Transporte Aéreo*, AA.VV., Menéndez Menéndez A. (Dir.), ed. Civitas, 2005, pp. 397- 432.

MARTINEZ MERINO, MANUEL, *Navegación aérea*, ed. Ejército del Aire; 1941.

MEDRANO, Carlos: *Los aeropuertos en España. Un análisis crítico de su gestión*, ed. Sendara Editorial/ Editorial ITAérea, Colección Obras Maestras, 2013.

MENA RAMÍREZ, MIGUEL H., “La globalización del Transporte Aéreo”, publicado en *Liber Amicorum en honor del Dr. Enrique Mapelli López*, AA.VV., Folchi M.(Coordinador), ed. ALADA, Buenos Aires (Argentina), 2007, pp.355- 392.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, ADOLFO, *Régimen Jurídico del Transporte Aéreo*, ed. Civitas, 2.005.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, G., “La Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en la construcción del mercado interior del transporte aéreo. Decisiones de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo al respecto”, publicado en *Régimen Jurídico del Transporte Aéreo*, AA.VV., Director Menéndez A., 1ª edición, Ed. Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pp. 225-253.

MEYER, ALEX., *Compendio de derecho aeronáutico*, Ed. Atalaya, Buenos Aires, 1947.

M.O.P.T.M.A (Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente), “El sector transporte. Análisis y presupuestos para su liberalización en el marco del Mercado Unico Europeo.”- 1994.

M.T.T.C. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, *Gestión aeroportuaria*, Aeropuertos Españoles O.A.A.N., 1989.

MOLINA, VICTOR EDUARDO, *Nociones de derecho aeronáutico*, Ed. Universidad Nacional de Tucumán, Tucumán (Argentina), 1951.

MONTERO GARCIA, L., *Logística e intermodalidad*, ed. Logis-Book, Valencia, 2002.

MORALES RODRIGUEZ, J.R., *El transporte aéreo y la Comunidad Europea*, Madrid, 1993, ed. Instituto Iberoamericano de derecho aeronáutico y del espacio y de la aviación comercial.

Id. “Aspectos competenciales relativos a las alianzas entre compañías aéreas conforme a la legislación europea”, en *Seminario de especialización en derecho aeronáutico*, pp. 239-244, AA.VV., ed. Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, y de la Aviación Comercial/Fundación Aena, Madrid, 2007.

NIETO MENOR, M., “La liberalización de los aeropuertos con respecto del Estado: Intervención de otras Administraciones Públicas y sujetos privados en el sistema aeroportuario”, publicado en AA.VV., *Estudios de Derecho aéreo: aeronave y liberalización*, Madrid, ed. Marcial Pons, 2009, pp. 279-301.

OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) , (Oficina para Norteamérica. Centro américa y Caribe, *Seminario de la OACI sobre privatizaciones de aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM*, Guatemala, 13-16 diciembre de 1999, inédito.

ONTIVEROS, JORGE, *Descubrir el control aéreo*, Ed. Aena, 2.001.

OLMEDO PERALTA, E., “Compromisos voluntarios de las compañías aéreas en el transporte de pasajeros”, publicado en AA.VV., *Régimen del transporte en un entorno económico incierto*, Madrid, ed. Marcial Pons, 2011.

ORTIZ BLANCO, L. y BEN VAN HOUTTE, *Las normas de competencia comunitaria en el Transporte*, Cuadernos de Estudios Europeos, Fundación Universidad-empresa, ed. Civitas, 1996.

OWEN JANSSON, J., “Teoría y práctica de la tarificación de infraestructuras de transporte y del transporte público”, publicado en *Desarrollos recientes en economía del transporte*, Coordinador Ginés de Rus, ed. Civitas, Madrid, 1998, pp. 133-217

PALACIN FERNÁNDEZ, J., *Curso de Post Grado en Derecho Aéreo y Espacial*, CIJEDAE, 1991.

PARADA VAZQUEZ, J. D., *Derecho Aeronáutico*, 1ª edición por el Autor, Madrid, 2000.

- PASINI COSTADOAT, Carlos Alberto, *El Espacio Aéreo – Dominium Coeli*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1955.
- PERALTA LOSILLA, Esteban, *Política Jurídica exterior de España en materia aeronáutica*, ed. Biblioteca diplomática española (sección varios 4), Ministerio de Asuntos exteriores, 1996, Madrid.
- PÉRIO, Emile, *Navegación Aérea. Manual para piloto privado V.F.R. y I.F.R.*, Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1974.
- PETIT LAVALL, M.V., *Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo*, ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2000.
- Id, “El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo”, publicado en AA.VV., *Cuestiones actuales del Derecho aéreo*, coordinadora Guerrero Lebrón, ed. Marcial Pons, Madrid, 2012, pp. 13-35.
- POLINOMICS RESEARCH LABORATOIRES, INC. .- “Alternative methods of allocating Airports Slots”.- Pasadena (California).- 1.979.
- POLLAK VARELA, JOSE PEDRO, “Aeropuertos, Aspectos jurídicos”, XVII Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial; Mar del Plata, Argentina, Junio de 1993, ed. ALADA/ Universidad Argentina de la Empresa (UADE)- 1.994, pp. 159-165.
- POSADA, Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, 4ª Edición, Tomo I, Biblioteca de derecho y ciencias sociales, Madrid, 1928.
- RAITZIN, MAXIMO C.: *El derecho de la aeronavegación*, ed. Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1945.
- RAPP, LUCIEN, *Téchniques de Privatitiation des Entreprises Publiques*, Fondation nationale pour le droit de l’entreprise, Librairies Téchniques, París, 1986.
- REGALES CRISTÓBAL, ESTEBAN, “La Comunidad Europea 1.993: La Política Gubernamental y su influencia en el Transporte aéreo. Las grandes infraestructuras y la participación de las Compañías aéreas en los aeropuertos. Desarrollo de tácticas de transporte intermodal”, XXIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, ed. Fundación Aena., Madrid , 1.999, pp. 123-152.
- RIGAS DOGANIS, *La empresa aeroportuaria*, ed. Aena/ Paraninfo, Madrid, 1995.
- RIPOL CARULLA, SANTIAGO, *El Derecho Internacional de la Navegación Aérea a los 60 años del Convenio de Chicago*, ed. Fundación Aena/ Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio, y de la Aviación Comercial, Madrid, 2006.
- RODAS MARTÍN, PABLO, “ Centroamérica: ¿Hacia un regionalismo abierto o hacia una apertura sin Regionalismo?”, Con la cooperación de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Rivera, F. Y Cifuentes L.), desarrollando el tema “Regional

Integration in Latin América and the Caribbean: An Evaluation of the political Economy of open Regionalism”. Institute of Latin América studies (ILAS), University of London, July 2.000 , London, Inédito.

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZALEZ, SONIA, *Liberalización del Transporte Aéreo; alcance y régimen jurídico*, ed. Marcial Pons, 2.005.

RODRÍGUEZ JURADO, Agustín, *Teoría y práctica del derecho aeronáutico*, 1963, ed. De Palma, Buenos Aires.

ROJAS PUIG, JOAN, “El diseño de los aeropuertos ayer y hoy”, Trabajo incluido en “Los Aeropuertos Españoles”, AA.VV., ed. Fundación Aena, 2001, Madrid, pp. 129-149.

RUIZ DE VILLA, ARTURO BENITO, *Los Aeropuertos en el sistema de Transporte*, ed. Fundación Aena, Madrid, 2.008.

SAEZ NIETO, FRANCISCO JAVIER y otros, *La Navegación Aérea y el aeropuerto*, 2002, Fundación Aena, Madrid

SALAZAR DE LA CRUZ, FRANCISCO, *Introducción a la gestión económica de aeropuertos*, ed. Fundación Aena, Madrid, 2.003.

Id. *Industria aeroportuaria*, ed. Circulo rojo, Barcelona, 2013.

Id. “Influencia socioeconómica de los aeropuertos”, Ponencia en las cuartas jornadas de Estudios Históricos aeronáuticos, Compilados bajo el título *Los Aeropuertos Españoles*, editado por Fundación Aena, 2001, pp.215- 245.

SALES PALLARES, L., “Los cielos abiertos y las competencias externas de la U.E.: La última frontera”, publicado en AA.VV., *Estudios de derecho aéreo: Aeronave y liberalización*, Directores Martínez Sanz y otro, Madrid, ed. Marcial Pons/CEDIT, 2009, pp. 393-408.

SALINAS BARRIENTOS, ROBERTO, “Explotación comercial de los aeropuertos”, XVII Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, Mar del Plata, 1.993,ed, ALADA/ Universidad Argentina de la Empresa (UADE), 1.994, pp. 167- 173.

SÁNCHEZ PAVON, B., “Reflexiones acerca de las ayudas públicas al desarrollo aeroportuario: entre la libertad de mercado y las teorías del desarrollo polarizado”, *Revista de Derecho del Transporte*, año 2008, núm. 1, pp. 181-229.

SANZ GANDASEGUI, FRANCISCO, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia aeronáutica”. Trabajo incluido en “Régimen Jurídico del Transporte Aéreo”, Dirigido por Menéndez Menéndez., ed. Civitas , 2005, pp. 199 – 210.



- SARMIENTO GARCIA, M.G., “Política Aérea. La adopción de medidas preferenciales para los países en vía de desarrollo”, Centro de Estudios de Derecho del Transporte, Universidad Externado de Colombia., Inédito.
- SEQUERA DUARTE, ALVARO A, *Derecho Aeronáutico Colombiano*, Ed. Librería ediciones del profesional Ltda, 2.004, Bogotá (Colombia).
- STIGLER, G.- “Theory of economic reform in Britain” – Bell Journal of economics. 2: 3-21.- 1.971.
- TAPIA SALINAS, LUIS: *Manual de Derecho Aeronáutico*, ed. BOSCH, Edición. 1944.
- Id. *Derecho aeronáutico*, 2ª edición, 1993, ed. Bosch, Barcelona.
- Id. *La regulación jurídica del Transporte Aéreo*, ed. Ministerio del Aire, Consejo Superior de investigaciones científicas, Madrid , 1953.
- THOBURN C. LYON, “Navegación Aérea Práctica”, 1953, ed.: Hillyard Publishing Corporation, Washington D.C.
- UGARTE ROMANO, LUIS, *Tratado de derecho aeronáutico*, ed. Ugarte & Ugarte Asociados, año 2.000, México.
- UTRILLA NAVARRO, LUIS, *Los Aeropuertos Españoles*, ed. Fundación Aena, 2001.
- Id. *Los Aeropuertos Españoles, Su Historia, 1911- 1996*, AA. VV.. Trabajos coordinados por Utrilla Navarro. Aena, Madrid – 1996
- UTRILLA NAVARRO, LUIS y GARCIA RUEDA, *Origen y desarrollo del Transporte aéreo en España*, Fundación Aena, 1998.
- UTRILLA NAVARRO, LUIS, “El nacimiento de las Compañías Aéreas en España, 1919-1960”, Trabajo en *Compañías Aéreas Españolas*, Fundación Aena, Madrid, 2003, pp. 15-46.
- VASQUEZ ROCHA, ERNESTO, “Efectos de la política de desreglamentación del transporte aéreo de los Estados Unidos en Iberoamérica”, Ponencia presentada en las XVII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, ed. ANAIS, Sociedade Brasileira de Direito Aeroespacial, Rio de Janeiro, 1987.
- VAZQUES, Mª CRISTINA, “Análisis de algunos aspectos de la integración en el MERCOSUR, desde el punto de vista del derecho administrativo”, *Estudios multidisciplinarios sobre el MERCOSUR*, Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Montevideo, 1995.
- VAZQUEZ COBOS, C. y LOZANO CUTANDA, B. “Reforma y privatización parcial del sector aeroportuario”, Diario La Ley nº 7554, Sección Tribuna, 25 enero 2011, Año XXXII, ed., La Ley, pp.1447-1455.

VELASCO SAN PEDRO, LUIS ANTONIO (Coordinador), “*Mercosur y la unión europea: Dos modelos de integración europea*”, AA.VV., ed. LEX NOVA, 1998.

VERPLAETSE, Julián G, *Derecho internacional aéreo y del Espacio*. ed. Atlas, Madrid, 1963.

VILA LOPEZ, CARLOS, *Logística de la carga aérea, Manual de los procesos logísticos del Transporte Aéreo de mercancías*, ed. Logis-Book, Colección Gestiona , 2003.

VILLAR ROJAS, F.J., *La privatización de los servicios públicos. La experiencia española a la luz del modelo británico*, ed. Tecnos, Madrid, 1992.

VIDELA ESCALADA, FEDERICO N., *Derecho Aeronáutico*, Tomo I, Victor P. De Zabalía, Buenos Aires, 1969.

VREEDENBOUGH, MICHEL C.L.- Seminario sobre “Medidas de control y Monitoreo que los Estados deberían aplicar en un entorno de privatización de aeropuertos”. OACI- Seminario/Foro sobre privatización de aeropuertos para las regiones NAM/CAR/SAM.- Guatemala- 1.999, inédito.

YARYURA, CINTIA, “Las Políticas Aero comercial y Aeroportuaria. Puntos de Confluencia. Necesidad de Inversiones”, En *Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Folchi M. y otros (Coordinador), ed. Marcial Pons, Madrid, 2.008, pp. 357-380.

WASSENGERH, H, “The decisión of the of 5 November 2002 in the “*Open Skies*” Agreements Cases” en *Journal of Air Space Law*, Vol. XXVIII/1, febrero de 2003.