

El derecho aéreo entre lo público y lo privado: aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad.
M^a Jesús Guerrero Lebrón, Juan Ignacio Peinado Gracia (Directores) ; Isabel Contreras de la Rosa (Coordinadora).
Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2017. ISBN 978-84-7993-331-9. Enlace: <http://hdl.handle.net/10334/3824>

El derecho aéreo entre lo público y lo privado

.....
Aeropuertos, acceso al mercado,
drones y responsabilidad



M^a Jesús Guerrero Lebrón
Juan Ignacio Peinado Gracia
(Directores)

Isabel Contreras de la Rosa
(Coordinadora)

FUENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO AÉREO Y DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

ALEJANDRO VILLANUEVA TURNES

Doctorando en Derecho

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen.

El presente estudio trata de analizar el encuadre constitucional que se le ha dado al derecho aéreo dentro del ordenamiento jurídico español, persiguiendo un doble objetivo. El primero de ellos consiste en dar una definición de derecho aéreo y señalar los principales instrumentos a nivel internacional sobre el tema. El segundo de ellos consiste en realizar un análisis de la distribución competencial que se ha establecido en la Constitución Española de 1978, repasando las normas que las distintas Comunidades Autónomas han establecido en sus respectivas normas. Todo ello se acompañará con la mención a distintos pronunciamientos jurisprudenciales básicos e ineludibles sobre la temática abordada.

Palabras clave.

Convención de Chicago – Aeródromos – Interés general – AENA.

Sumario.

1. Concepto de derecho aéreo. 2. Fuentes normativas. 2.1. Fuentes Internacionales. a) Convención de Chicago. b) Tratado de la Comunidad Económica Europea. 2.2. Derecho Interno. a) Competencias exclusivas del Estado. b) Competencias de las Comunidades Autónomas. c) AENA. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

1. Concepto de derecho aéreo

El Derecho aéreo, también conocido como derecho aeronáutico, aviatorio o de la aviación, es el conjunto de reglas y principios que establecen las condiciones para la utilización del espacio aéreo por parte de las aeronaves y por otro lado de los servicios de apoyo, incluyéndose también el régimen jurídico de las relaciones que surgen debido a dichas actividades¹. Se ha afirmado que «*cabe entender como Derecho aeronáutico la disciplina jurídica que encuadra el estudio de las materias cercanas a la navegación aérea, los aeropuertos y los aeródromos, los aviones y artefactos semejantes y el transporte de mercaderías y personas por vía aérea*»².

Debemos señalar que se está haciendo referencia a una serie de normas que van a pertenecer tanto al derecho público como al derecho privado, y al mismo tiempo estas normas van a poder ser de tipo nacional o internacional. Precisamente la vinculación y dependencia de este derecho con las distintas ramas del ordenamiento jurídico, es lo que provoca que no podamos hablar de un derecho independiente en su totalidad, siendo denominado como un derecho compuesto o integrado³. Así, se ha considerado que se trata de un «*microcosmo jurídico que incluye las aplicaciones de las demás ramas a una actividad recientemente regulada*»⁴.

Con todo lo dicho, se deduce fácilmente que la internacionalidad de este derecho, la cual va a ser uno de uno de sus caracteres básicos⁵.

1. LENA PAZ, 1959, pp. 9-12.

2. COLLADO MARTÍNEZ, 2009, p. 445.

3. En este sentido se ha afirmado que se rechaza que se trate de un derecho en el que esté presente un aislamiento de tipo funcional, legislativo, didáctico o científico. PARADA VÁZQUEZ, 2000, p. 27.

4. VERPLAETSE, 1963, p. 17.

5. MAPELLI LÓPEZ, 1999, p. 25.

2. Fuentes normativas

2.1. Fuentes Internacionales

*a) Convención de Chicago*⁶

Esta norma nace como consecuencia de la necesidad de un nuevo instrumento internacional en relación con el tema⁷. Las negociaciones comenzaron en tiempos de la II Guerra Mundial, finalizando en la celebración de una Conferencia celebrada en Chicago el 1 de noviembre de 1944⁸.

Previamente a este Convenio nos encontramos con una serie de antecedentes que es conveniente recordar:

- 1919: Primera Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo (París).
- 1926: Convención Ibero-Americana Aérea.
- 1929: Segunda Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo (Varsovia).
- 1933: Tercera Conferencia Internacional de Derecho Privado Aéreo (Roma).

Centrándonos en la de Chicago, 52 países fueron los participantes en dicha Conferencia⁹. Este Convenio entró en vigor el 7 de abril de 1947, convirtiéndose en una de las normas internacionales básicas y fundamentales en relación con el Derecho aéreo.

El Texto del Convenio contiene un preámbulo y 96 artículos que aparecen recogidos en IV Partes diferenciadas, a saber:

- Parte I: Navegación aérea
- Parte II: Organismo internacional de aviación civil (OACI)
- Parte III: Transporte aéreo internacional
- Parte IV: Disposiciones finales.

6. PONTE IGLESIAS Y PUEYO LOSA, 2007, pp. 510–526.

7. En lo referente a esta norma seguimos la siguiente publicación: LUIS ERDOZAIN, 1963, pp. 131–137.

8. La intención era actualizar la Convención de París de 1919.

9. Éstos serían los siguientes: Afganistán, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Checoslovaquia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Haití, Holanda, Honduras, India, Irak, Irán, Irlanda, Islandia, Líbano, Liberia, Luxemburgo, Méjico, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Siria, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

Junto con estas partes, no podemos olvidarnos de los 18 anexos que también contiene la Convención y que son:

- Anexo 1: Licencias al Personal.
- Anexo 2: Reglamento del aire.
- Anexo 3: Meteorología.
- Anexo 4. Cartas aeronáuticas.
- Anexo 5: Unidades de medida que se emplearán en las comunicaciones aéroterrestres.
- Anexo 6: Operación de aeronaves en el transporte aéreo comercial internacional.
- Anexo 7: Marcas de nacionalidad y de matrícula de las aeronaves.
- Anexo 8: Aeronavegabilidad.
- Anexo 9: Facilitación.
- Anexo 10: Telecomunicaciones aeronáuticas.
- Anexo 11: Servicios de Tránsito Aéreo.
- Anexo 12: Búsqueda y Salvamento.
- Anexo 13: Investigación de Accidentes Aéreos.
- Anexo 14: Aeródromos.
- Anexo 15: Servicios de información aeronáutica.
- Anexo 16: Protección al medio ambiente.
- Anexo 17: Seguridad. Protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita.
- Anexo 18: Transporte de mercaderías peligrosas.

Es necesario resaltar que uno de los puntos más importantes del Convenio es que en él se crea la Organización de la Aviación Civil Internacional¹⁰. Esta Organización se regula en la Segunda Parte. El objetivo de esta organización se establece en el artículo 44 señalándose que se encargará del desarrollo de los principios y de las técnicas relacionadas con la navegación aérea internacional, a la vez que va a fomentar la organización y desarrollo del transporte aéreo. Todo ello para fomentar las técnicas relativas al diseño y manejo de aeronaves, estimular el

10. Inicialmente esto se conocía con el nombre de Organización Provisional de Aviación Civil Internacional. En lo relativo a esta organización debe confrontarse: LENA PAZ, 1959, pp. 33–40.

desarrollo de rutas aéreas, aeropuertos, apoyo para la navegación y el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos, así como conseguir un desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional; evitar el despilfarro de los recursos económicos; satisfacer las necesidades de los pueblos en lo relativo al transporte aéreo seguro, regular, eficiente y económico; garantizar la seguridad internacional y fomentar la seguridad en los vuelos; evitar discriminaciones o parcialidades entre los Estados contratantes y respetar sus derechos.

Su composición se despliega en la siguiente forma:

Una Asamblea¹¹, la cual se constituye con delegados que hayan sido designados por los Estados, siendo el órgano de deliberación.

Un Consejo¹², que está constituido por 21 Estados elegidos por la Asamblea por un período de 3 años, siendo el órgano permanente.

Otros organismos necesarios como son la Comisión de Aeronavegación¹³ siendo ésta constituida por 19 miembros que son nombrados por el Consejo de entre personas que son designadas por los Estados y que deben tener experiencia en el tema. El segundo también estará constituido por 12 miembros que serán elegidos por el Consejo de entre sus Estados, y se encarga de asuntos económicos¹⁴.

b) Tratado de la Comunidad Económica Europea¹⁵.

Por otro lado, a nivel europeo, el Tratado de la Comunidad Económica Europea tiene una previsión en su articulado en la que se refiere al derecho aéreo, concretamente a la navegación. Esta previsión la encontramos en el artículo 80.2, que dispone que «*El Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y*

11. Regulada en el Capítulo VIII.

12. Regulado en el Capítulo IX.

13. Regulada en el Capítulo X.

14. Junto con estas, también se han nombrado por la doctrina el Comité de Transporte Aéreo, el Comité Jurídico, el Comité de Ayuda a los Servicios de la Navegación Aérea, el Comité de Finanzas o el Secretariado General. LENA PAZ, 1959, pp. 33-40.

15. Confróntese MORILLAS JARILLO, PETIT LAVALL Y GUERRERO LEBRÓN, 2014, pp. 36-41.

de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea»¹⁶.

La lógica jurídica nos lleva a determinar la existencia de dos posibles interpretaciones en relación con este precepto. La primera de ellas sería aquella que considera que el transporte encontraba en el Tratado una regulación separada y por lo tanto no era de aplicación al mismo¹⁷. La segunda de ellas, implica que había que seguir un criterio de universalidad, no quedando excluido el transporte¹⁸. Parece correcto afirmar que esta última postura es la que va a tener más peso puesto que en ese sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia *Comisión vs Francia*, de 4 de abril de 1974¹⁹, donde se dice literalmente que «*lejos de excluir la aplicación del Tratado en estas materias, dicho precepto prevé solamente que las disposiciones específicas del Título relativo a los transportes no se aplicarán a las mismas de pleno Derecho; que, por tanto, si bien en virtud del apartado 2 del artículo 84 los transportes marítimos y aéreos están sustraídos a las normas del Título IV de la Segunda Parte del Tratado, relativas a la política común de los transportes, en tanto en cuanto el Consejo no decida otra cosa, aquéllos quedan sometidos a las reglas generales del Tratado, de igual modo que los demás medios de transporte*»²⁰.

2.2. Derecho Interno

La Constitución Española de 1978 ha establecido el llamado Estado de las Autonomías, el cual se traduce en uno de los Estados más descentralizados que existen en la actualidad. Como parte de este modelo, nos encontramos con que la Norma Superior del Ordenamiento Jurídico ha incluido un sistema de competencias de doble

16. Hay que aclarar que el texto del precepto coincide con su redacción actual, aunque previamente a ésta, en vez de mayoría cualificada se hablaba de unanimidad.

17. Esta postura era la propia del Consejo.

18. Ésta fue la posición de la Comisión.

19. Hay que aclarar que los Fundamentos que se van a citar de esta resolución se refieren al artículo 84.2, que se incluía dentro del Título IV, y que en la actualidad, tras diversas modificaciones que se han llevado a cabo, equivale al ya mencionado 80.2 del Título V.

20. Fundamentos de Derecho 31 y 32.

lista, según el cual el Estado tendrá una serie de competencias exclusivas mientras que hay otras que van a poder ser asumidas por las Comunidades Autónomas²¹.

a) *Competencias exclusivas del Estado*

Dentro de la *Lex Superior*, en el artículo 149.1 se regulan las competencias exclusivas del Estado. En lo que sigue procederemos a examinar algunos de sus apartados por la relación que guarda con el tema objeto de estudio.

Así, debemos empezar por el punto 20. Este apartado es, sin duda, el más específico en su referencia al Derecho aeronáutico, haciendo referencia a los aeropuertos y al espacio y transporte aéreo entre otros aspectos. Concretamente dice que el Estado tendrá competencia exclusiva en materia de «*Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*».

Este precepto constitucional incluye aspectos de Derecho aéreo muy relevantes y básicos o esenciales. Si se piensa bien, y se presta atención al contexto constitucional, esta atribución competencial es plenamente lógica, no sólo desde un punto de vista de ser un tema que parece coherente que reciba un tratamiento igualitario en el Estado, sino también por la relación que guarda con otras competencias que han sido atribuidas en exclusiva al Estado, las cuales serán mencionados a continuación.

Así pues, nos encontramos con el artículo 149.1.2 de la Constitución que establece competencia exclusiva en materia de «*Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*». La relación en este punto es evidente dado que el espacio aéreo puede servir como medio para la entrada o salida del Estado.

El punto 4 lo hace respecto de «*Defensa y Fuerzas Armadas*». Este apartado está referido a la defensa del Estado, para lo cual es necesario tener un control del espacio aéreo y por supuesto va a tener un importante papel la actuación de las fuerzas aéreas. Además, tal y como establece el artículo 8 de la propia Carta

21. La distribución competencial que establecemos a continuación la haremos siguiendo el estudio de GÓMEZ PUENTE, 2006, pp. 95-102.

Magna, las Fuerzas Armadas, las cuales incluyen tanto el Ejército de Tierra, la Armada y el del Aire, tienen como objetivo la protección del Estado español en su conjunto, la integridad territorial, su soberanía, independencia y junto con ello, el ordenamiento constitucional. Esto hace que sea igualmente lógico su competencia exclusiva del Estado, puesto que las funciones de las Fuerzas Armadas están destinadas a todo el Estado y no por territorios individualmente considerados. Junto con ello, no debe olvidarse que, a tenor del artículo 62.h de la Constitución Española, le va a corresponder al Rey ser el mando supremo de las Fuerzas Armadas, no correspondiéndole dicho cargo a ninguna institución ni cargo autonómico, sino que se le otorga al Rey de todo el Estado.

El punto 10 está referido al «*Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior*». Es evidente que en temas de aduanas y aranceles, el medio aéreo tiene una gran importancia, por ser un medio elegido para moverse en multitud de ocasiones, cosa que también se aplica al comercio exterior, siendo este medio uno de los más utilizados.

El apartado 13 menciona las «*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*». Esto se relaciona con el anterior al caracterizarse el comercio como una de las posibles actividades económicas que pueden existir, de tal manera que también en esta actividad va a influir el espacio aéreo.

Un apartado que no podemos pasar por alto es el 21²², cuyo tenor literal es: «*Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación*». La relación con el derecho aéreo la podemos observar en tanto en cuanto los sistemas de telecomunicación se integran los sistemas que sirven para el control de la navegación aérea, provocando a su vez sus integraciones en redes suprarregionales o supranacionales.

Finalmente, cabe mencionar el apartado 29 que determina la competencia exclusiva en: «*Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de*

22. Además de acudir a GÓMEZ PUENTE, referencia primordial en la distribución competencial que estamos exponiendo, sobre el artículo 149.1.21 C.E. puede observarse también a ORTEGA ÁLVAREZ y GARRIDO CUENCA, 2008, pp. 2405-2413, especialmente p. 2409.

policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica». En este punto, la seguridad pública puede garantizarse en atención al control del medio aéreo, de ahí su relación.

Una vez realizado el repaso del reparto competencial a nivel del Estado que se ha hecho, hay que advertir que el interés general²³ ha causado alguna controversia a lo largo de los años, no sólo en relación con el Derecho aéreo propiamente dicho, sino que, cada vez que se invoca esta expresión, hay posibilidad de realizar distintas interpretaciones, ya que se trata de un concepto abierto.

En lo que se refiere al Derecho aéreo, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en su Sentencia 68/1984, de 11 de junio «*no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal*»²⁴. En esta misma resolución se hace constar que, «*dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación*»²⁵. Por lo tanto, atendiendo a lo indicado por el Alto Tribunal, un aeropuerto será de interés general cuando así se indique y se fije de forma específica, de tal manera que cada aeropuerto deberá recibir dicha calificación referida al mismo.

b) Competencias de las Comunidades Autónomas

En lo relativo a las Comunidades Autónomas, tenemos que tener presente el artículo 148.1.6 de la Constitución de 1978. A tenor de este precepto, las

23. No debe olvidarse que el apartado 20 del artículo 149.1 de la Constitución Española de 1978, que ha sido el primero en mencionarse, habla de aeropuertos de interés general.

24. Fundamento Jurídico 4.

25. Fundamento Jurídico 3.

Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de aeropuertos deportivos y sobre aquellos en los que no se desarrollen actividades comerciales²⁶.

Un punto que debe quedar claro es que los aeropuertos de carácter militar están rotundamente excluidos en todo caso, cosa que puede observarse si se confronta el artículo 149.1.4 de la Carta Magna a la que ya se ha hecho mención como parte de las competencias exclusivas del Estado.

Realizada esta aclaración, son diversas las Comunidades Autónomas, que han adquirido esta competencia mediante sus normas autonómicas, por lo que vamos a ver como lo ha realizado cada una²⁷.

Empezando por Andalucía, se establece en el artículo 64.1.5 que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre: Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, puertos, aeropuertos y helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Andalucía que no tengan la calificación legal de interés general del Estado»* y en su artículo 64.2.1 que *«Corresponden a la Comunidad Autónoma las competencias de ejecución sobre: Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa»*.

En Aragón el artículo 71.14 dice que *«En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los Artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: Aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte en el territorio de Aragón que no tengan la calificación legal de interés general, así como la participación en la planificación, en la programación y en la gestión de las infraestructuras que tengan tal calificación en los términos que establezca la ley estatal»* y el 77.6 que *«En el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en*

26. Respecto de este tema debe confrontarse: HUGUET MONFORT, 2008, pp. 301 – 312 y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, 2005, pp. 199 – 221.

27. Los artículos que se nombrarán a continuación son pertenecientes a los respectivos Estatutos de Autonomía de cada Comunidad y Ciudades Autónomas.

general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva en las siguientes materias: Aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte aéreo, con calificación de interés general, cuya gestión directa no se reserve la Administración General del Estado».

En Asturias el artículo 10.1.9 indica que «*El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan: Puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado*» y el 12.12 que «*Corresponde al Principado de Asturias la ejecución de la legislación del Estado, en los términos que en la misma se establezca, sobre las siguientes materias: Puertos, aeropuertos y helipuertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa*».

En Canarias se encargan del tema el artículo 30.22 al exponer que «*La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros; puertos y aeropuertos deportivos*» y el 33.13 que «*A la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia de ejecución en las siguientes materias: Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa*».

En Cantabria el artículo 24.8 declara que «*La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución :Puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado*» y el 26.14 que «*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: Aeropuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado*».

En Castilla La Mancha el artículo 31.1.5 enuncia que «*La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas: Aeropuertos y helipuertos que no desarrollen actividades comerciales*» y el 33.14 que «*Corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la*

función ejecutiva de las siguientes materias: Aeropuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado».

En Castilla y León el 70.1.9 formula que «*La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Aeropuertos, helipuertos, muelles e instalaciones de navegación de carácter deportivo y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales*» y el 76.10 que «*Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: Aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado*».

En Cataluña nos encontramos con una triple previsión, frente a la doble que veníamos viendo hasta ahora, de esta manera el artículo 140.1 dice que «*Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general. Esta competencia incluye en todo caso: a) El régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos y aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios y aeroportuarios y demás infraestructuras de transporte. b) La gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios o aeroportuarios. c) El régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta. d) La delimitación de la zona de servicios de los puertos o los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto o aeropuerto o de otras infraestructuras de transporte, respetando las facultades del titular del dominio público*», el 140.3 que «*La calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en Cataluña requiere el informe previo de la Generalitat, que podrá participar en su gestión, o asumirla, de acuerdo con lo previsto en las leyes*» y el 140.4 que «*Corresponde a la Generalitat la participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal*».

En la Comunidad de Madrid el artículo 26.1.7 expresa que *«La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales, aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales»* y 28.1.7 que *«Corresponde a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: Aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado»*.

En la Comunitat Valenciana el artículo 49.15 establece que *«La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable: puertos, aeropuertos, helipuertos y servicio meteorológico de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de lo que disponen los números 20 y 21 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución Española. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transporte»* y el 51.2 que *«Corresponde a La Generalitat la gestión de los puertos y aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa»*.

En Extremadura el artículo 9.1.39 declara que *«La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y en el mismo ámbito los transportes terrestres y fluviales con independencia de la titularidad de la infraestructura. Centros de transporte, logística y distribución situados en Extremadura. Aeropuertos, helipuertos, puertos deportivos y otras infraestructuras de transporte que no sean de interés general. Participación en la planificación y, en su caso, ejecución y gestión de las infraestructuras de interés general en la Comunidad Autónoma, en los términos que establezca la legislación del Estado»* y el 11.1.9 que *«La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencias de ejecución en las siguientes materias: Aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve la Administración General del Estado»*.

En Galicia tenemos una única previsión frente a la doble que parece imperar en las normas autonómicas y la excepción triple del caso de Cataluña, así, en este caso, el artículo 27.9 manifiesta que *«En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: Los puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos y aeropuertos deportivos»*.

En las Islas Baleares el artículo 30.5 establece que *«La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las siguientes materias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución: Ferrocarriles, carreteras y caminos. El transporte realizado por estos medios, por cable y por tubería. Puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado, y puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos deportivos»* y el 32.15 que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: Puertos y aeropuertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión. La Comunidad Autónoma puede participar en la gestión de estos puertos y aeropuertos de conformidad con lo previsto en las leyes del Estado»*.

En La Rioja el artículo 8.1.28 formula que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: Aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general del Estado. Aeropuertos deportivos, instalaciones de navegación y deporte en aguas continentales»* y el 11.1.9 que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos que establezcan las Leyes, y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva de las siguientes materias: Aeropuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve la Administración General del Estado»*.

En Navarra el artículo 44.3 expone que *«Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Aeropuertos que no sean de interés general; helipuertos»* y 58.1.f que *«Corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: Aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa»*.

En el País Vasco el artículo 10.32 indica que *«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: Ferrocarriles, transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable, puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico del País Vasco, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.20º de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes»* y el 12.8 que *«Corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes: Puertos y aeropuertos con calificación del interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa»*.

En la Región de Murcia vuelve a estar presente la excepción de articulado único, como ocurría con Galicia, y así, el artículo 10.1.5 manifiesta que «*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia exclusiva en las siguientes materias: Puertos, aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, en los términos del artículo 149.1.20 de la Constitución*».

En Ceuta el artículo 21.1.4 expresa que «La ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: Puertos y aeropuertos deportivos» y el 21.2 que «*En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria*».

En Melilla el artículo 21.1.4 formula que «*La ciudad de Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: Puertos y aeropuertos deportivos*» y el 21.2 que «*En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Melilla comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria*».

Una vez señaladas las distintas previsiones estatutarias, es imperativo destacar una serie de aspectos.

Lo primero que es necesario señalar al respecto es que los preceptos que se acaban de enseñar de los distintos Estatutos de Autonomía, es que se adquiere el tenor del artículo 148.1.6 de la Carta Magna, adquiriendo las competencias sobre los helipuertos y aeropuertos deportivos que no desarrollen actividades comerciales.

Sin embargo, se ha considerado que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, cometen un error en la nomenclatura de “aeropuertos deportivos”, ya que en esencia estos lugares van a ser considerados aeródromos y no aeropuertos en sentido propio²⁸. Dicho esto, hay que entender que tanto la *Lex*

28. Artículo 39 de la Ley de Navegación Aérea. Artículo 39 de la Ley de Navegación Aérea. En este sentido debe confrontarse: AA. VV., 1962, pp 56 – 59.

Superior como los distintos Estatutos de Autonomía se están refiriendo a ellos, a pesar de utilizar otro nombre.

Aparte de esa aclaración, y como se ha podido observar, los Estatutos de Autonomía han admitido su competencia en aquellos aeropuertos que no tengan la condición de ser de “interés general”. Debe advertirse que esta previsión, a día de hoy resulta totalmente vacía de contenido, puesto que no existe tal supuesto, aunque sí que se dio en su día con el aeropuerto de Burgos, que estuvo desde el 22 de febrero de 1999 hasta el 20 de octubre del 2000 sin gozar de dicha característica. En octubre del 2000 se dicta la Orden que le otorga esta condición.

Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia a la ejecución de la legislación estatal de aeropuertos de interés general cuando el Estado no tenga reservada su gestión directa²⁹. Desde un punto de vista constitucional, es dudoso que esta previsión estatutaria sea válida, y es que la Constitución Española de 1978 es clara a la hora de otorgar una competencia exclusiva al Estado en la materia, sin que éste pueda decidir de forma voluntaria compartirla. Además, sobre el tema se ha pronunciado el Alto Tribunal, cuando tuvo que analizar el precepto del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En esta ocasión indicó lo siguiente «*más problemático es el art. 11.8 del E.A.C., pues mientras el 149.1.20 de la C.E. atribuye al Estado una competencia exclusiva sobre los «aeropuertos de interés general», sin más, la disposición estatutaria que consideramos atribuye a la Comunidad Autónoma 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». Para precisar el alcance de esta última disposición, que, en un sentido literal, convertiría en compartida una competencia que en la Constitución es exclusiva del Estado, hemos de interpretarla dentro del marco de la Constitución, en la línea de lo que establece su art. 147.2 d), entendiendo que se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se haya reservado el Estado en los supuestos que a continuación vamos a considerar»³⁰.*

c) AENA

Llegados aquí y como punto último en el presente estudio, creemos necesario e ineludible el hacer una breve referencia a AENA (Aeropuertos Españoles y

29. Sobre este tema resulta muy interesante el siguiente estudio: NIETO GARRIDO, 2007, pp. 185 – 214.

30. STL 68/1984, de 11 de junio. Fundamento Jurídico 5.

Navegación Aérea). AENA era una entidad que se caracteriza por ser pública, por tener una personalidad jurídica propia, y un patrimonio que podemos calificar de autónomo. A su vez está adscrita al Ministerio de Fomento. Su estatuto jurídico fue aprobado mediante el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, el cual ha sufrido múltiples modificaciones a lo largo de los años.

Atendiendo a lo establecido por Arroyo Martínez³¹, su estructura es dual, de tal manera que nos vamos a encontrar con un órgano de gobierno y otro de gestión. En relación con los órganos de gobierno, nos encontramos con el Consejo de administración y el propio Director general, mientras que en lo relativo a los órganos de gestión, tendríamos al Director de la unidad de aeropuertos españoles, al Director de navegación aérea, al director del aeropuerto, al Director de la Demarcación regional de navegación aérea.

En lo relativo a sus funciones, se establece en su propio Estatuto, que su creación obedece a «*contribuir al desarrollo del transporte aéreo en España y garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez, eficacia e economía, ofreciendo una calidad de servicios acorde con la demanda de clientes y usuarios, en el marco de la política general de transportes del Gobierno*»³².

Finalmente cabe señalar que, un punto clave que no debe olvidarse, es que en el año 2014, AENA pasa a denominarse ENAIRE, tal y como se dispone en el artículo 18.2 del Real Decreto – Ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Dicho precepto presenta el siguiente tenor literal «*La entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena), creada por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, pasa a denominarse ENAIRE. ENAIRE continuará existiendo con la misma naturaleza y régimen jurídico previsto en el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, y ejerciendo exclusivamente las competencias que actualmente ostenta en materia de navegación aérea y espacio aéreo y, además, la coordinación operativa nacional e internacional de la red nacional de gestión del 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*

31. ARROYO MARTÍNEZ, 2006, pp. 61 – 63.

32. Artículo 1.

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».

3. Conclusiones

Después de todo lo visto, es conveniente destacar una serie de ideas básicas a modo de conclusiones.

Así, en primer lugar, a pesar de que el Derecho aéreo guarda relación con otras ramas del ordenamiento jurídico, es indudable que estamos ante una especialidad en pleno auge y que cada vez adquiere un mayor protagonismo, ya que el espacio aéreo es utilizado todos los días.

En segundo lugar, en esta materia podemos encontrar normas y referencias tanto a nivel internacional y comunitario como en derecho español, siendo la Constitución Española de 1978, el instrumento clave y base para determinar las competencias exclusivas del Estado. Estas competencias exclusivas van a ser muy amplias, lo cual parece lógico dada la enjundia de la materia y su relación con otros temas igualmente importantes como la Seguridad Pública o Fuerzas Armadas. No obstante se deja abierta la posibilidad a que las Comunidades Autónomas puedan tener ciertas competencias en la materia, concretamente en lo referido a aeropuertos deportivos y que no desarrollen actividades comerciales e incluso en temas de gestión que no estén comprendidos dentro de lo que le corresponde al Estado.

4. Bibliografía

AA.VV. (1962): *Comentarios a la Ley Española de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960*. Ministerio del Aire – Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

ARROYO MARTÍNEZ, I. (2006): *Curso de Derecho aéreo*, Thomson Civitas, Navarra.

COLLADO MARTÍNEZ, R. M. (2009): “Derecho Aeronáutico”. En Fernández de Buján y Fernández, F., *Diccionario jurídico El Derecho*. Grupo Editorial El Derecho y Quantor, Madrid, pp. 445 – 446.

GÓMEZ PUENTE, M. (2006): *Derecho Administrativo Aeronáutico*. Iustel, Madrid.

HUGUET MONFORT, J. (2008): “El papel de las Comunidades Autónomas en la gestión de las infraestructuras aeroportuarias”. En Folchi, M., Guerrero Lebrón, M. J. y Madrid Parra, A. (coords), *Estudios de Derecho aeronáutico y espacial: XXXI jornadas latinoamericanas de derecho aeronáutico y espacial*. Marcial Pons, Madrid, pp. 301 – 312.

LENA PAZ, J. (1959): *Compendio de Derecho aeronáutico*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires.

LUIS ERDOZAIN, M. (1963): “Espacio aéreo y su regulación internacional”. *Lecciones y Ensayos*, n. 25, pp. 115 – 117.

MAPELLI LÓPEZ, E. (1999): “El Derecho aeronáutico en el ordenamiento jurídico español”. En Calvo Caravaca, A. L. y Areal Ludeña, S. (editores), *Seminario sobre Derecho aeronáutico*. Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, p. 25.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (2005): *Régimen Jurídico del Transporte aéreo*, Thomson – Civitas, Navarra.

MORILLAS JARILLO, M. J., Petit Lavall, M. V. y Guerrero Lebrón, M. J. (2014): *Derecho Aéreo y del espacio*, Marcial Pons, Madrid.

NIETO GARRIDO, E. M. (2007): “La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona-El Prat: reflexiones”. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 4, pp. 185 – 214.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y GARRIDO CUENCA, N. (2008): “Transportes y comunicaciones”. En Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (dirs). *Comentarios a la Constitución Española*. Walters Kluwer, Madrid, pp. 2405-2413.

PARADA VÁZQUEZ, J. D. (2000): *Derecho aeronáutico*. José Daniel Parada Vázquez (autor – editor), Madrid.

PONTE IGLESIAS, M. T. y Pueyo Losa, J. (coords.) (2007): *Derecho Internacional Público*, Organización Internacional, Unión Europea. Tórculo, Santiago de Compostela.

VERPLAETSE, J. (1963): *Derecho internacional aéreo y del espacio* (traducción de José María Pérez – Bustamante). Atlas, Madrid.