

El derecho aéreo entre lo público y lo privado: aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad.  
M<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> Jesús Guerrero Lebrón  
Juan Ignacio Peinado Gracia  
(Directores)

Isabel Contreras de la Rosa  
(Coordinadora)

## REFLEXIONES SOBRE EL GESTOR AEROPORTUARIO DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

MARÍA ISABEL RIVAS CASTILLO

*Profesora Contratada Doctora  
Derecho Administrativo  
Universidad de Cádiz*

### **Resumen.**

Cambios en el modelo de gestión de nuestros aeropuertos, la ruptura en la concepción clásica de unos bienes de tradición pública vinculados al servicio del transporte aéreo, nuevos protagonistas con voz y voto en el escenario aeroportuario, y modernos instrumentos de ordenación del sector, son algunas de las cuestiones que presentaremos a lo largo de las siguientes páginas. Un análisis jurídico, que desde la óptica del Derecho Administrativo nos permitirá reflexionar sobre la conjugación de necesidades imperiosas de nueva regulación, que afectan en los últimos tiempos incluso a pilares básicos de las Administraciones Públicas, y un sector protagonista en nuestra economía. La esencialidad del transporte, y en él, el desatacadado papel del transporte aéreo, es indiscutible en un país como el nuestro que desde el turismo abre sus puertas cada año a millones de visitantes. Veremos cómo la incesante necesidad por conseguir Administraciones Públicas más eficientes y menos burocráticas, una búsqueda sin descanso por la simplificación administrativa, y la aspiración en los últimos tiempos por el “adelgazamiento en el sector público”, han llevado a reconsiderar cuestiones de base como las relativas a las agencias estatales y las sociedades mercantiles, nuevas normas que de facto influyen en el modelo de gestión y desarrollo de los aeropuertos, una realidad que obliga a realizar una puesta a punto de cada una de las piezas del sector aéreo.

### **Palabras clave.**

Gestión aeroportuaria, dominio público y bienes patrimoniales, agencias estatales, Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA).

### **Sumario.**

1. Introducción. 2. El gestor aeroportuario. 2.1. De las Juntas Locales a Aena S.A.: un viaje fugaz en el tiempo. 2.2. La técnica del Real Decreto-ley como pistoletazo de salida para la transformación aeroportuaria: análisis de la situación a la luz del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, y del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio. 2.2.1 Principales novedades en el sector aeroportuario a finales de

2010. a) Adiós a la gestión integrada de la navegación aérea y los aeropuertos: la separación subjetiva y la puesta en marcha de nuevas formas de personificación en el sector. b) La transformación artificial de la naturaleza jurídica de los bienes aeroportuarios. c) La gestión individualizada de los aeropuertos de interés general. 2.2.2. Necesidades inminentes que afectan al sector aéreo en 2014: entre lo urgente y la dispersión normativa. 3. El fin del dominio público aeroportuario: desenlace o eclipse. ¿Por qué modificamos la naturaleza de los bienes que integran el patrimonio aeroportuario? 4. El documento de regulación aeroportuaria: en la “puerta de embarque” a la espera del nuevo instrumento de ordenación aeroportuaria. 4.1. Qué es el documento de regulación aeroportuaria y cuál debe ser su contenido. 4.2. Procedimiento de elaboración del dora. 5. Nuevas normas básicas reguladoras de la actuación administrativa y su proyección en el sector aéreo: el posicionamiento de las sociedades mercantiles en la nueva ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Abandono a su suerte de las agencias estatales: objetivos incumplidos que conducen a su desaparición. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

## 1. Introducción

Los avances en la industria y la tecnología han ido reivindicando con ritmo el desarrollo de los diferentes medios de transporte: ferrocarriles más veloces y seguros; aviones con mayor capacidad, más ligeros y modernos; buques y embarcaciones con terminales de trabajo inteligente, o centros logísticos de última generación, hacen de los transportes un territorio ávido de nuevas experiencias. Junto a ello, las directrices globales de la economía mundial, esa “obsesiva” ruptura del espacio y la negativa a la distancia en las relaciones humanas y comerciales, han servido para apostar por el impulso de los diferentes medios de transporte: una carrera en la que la Unión Europea estaba comprometida a participar. Los nuevos objetivos, nóveles protagonistas o incluso transformaciones en el papel de los tradicionales, han llevado a revisar las herramientas jurídicas existentes en cada uno de los ámbitos del transporte; y entre ellos, el transporte aéreo no podía permanecer al margen, una realidad en la que nos adentraremos a lo largo de la presente Comunicación.

Situando el componente aeroportuario como nuestro objeto central de estudio, nos acercaremos a un escenario en el que el Derecho, y concretamente el Derecho público, ha visto “crecer” algunas de sus instituciones más emblemáticas; el servicio público, las obras públicas, la expropiación forzosa, o el propio dominio público han ocupado un espacio protagonista en la configuración jurídica de nuestros aeropuertos. Una realidad que se ha visto tambaleada en los últimos años por decisiones normativas.

No pocas normas se han visto afectadas por las nuevas decisiones de peso en el sector aeroportuario y que afectan directamente a la gestión de nuestros aeropuertos de interés general. Analizar cómo ha sido esa transformación de nuestro gestor desde los años noventa a la actualidad, poniendo de manera constante en una balanza pilares básicos de Derecho público, nos han motivado a reflexionar sobre la materia. Analizaremos las distintas fórmulas de gestión que han sido acogidas desde el ordenamiento jurídico para nuestros aeropuertos, y veremos cómo la naturaleza jurídica de éstos ha ido cambiando al compás de requerimientos justificativos de eficiencia económica, transformándose en verdaderos centros de negocio deseosos de rentabilidad. La proyección internacional cada vez mayor de nuestro gestor aeroportuario, la imposición de directrices de globalización, así como la concienciación del valor económico de su patrimonio público han servido, entre otros, para adoptar una nueva dirección en la trayectoria inicial de los aeropuertos de interés general.

## 2. El gestor aeroportuario

### 2.1. De las fallidas Juntas locales a Aena S.A.: un viaje fugaz en el tiempo

Con fecha de 19 de julio de 1927 sería aprobado el Real Decreto-ley núm. 1.197, nuestra primera norma sobre construcción y explotación aeroportuaria. Motivado por el deseo y la necesidad de impulsar y fomentar el desarrollo de la Aeronáutica en nuestro país, y como exponente de la que se consideró una obligación “ineludible” en las relaciones entre Europa y América, se fijarían las directrices básicas para la construcción de los enclaves aeroportuarios.

Según disponía el primero de sus artículos, por aeródromo se entendería *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*, y por aeropuerto, *cualquier aeródromo que cuente con la instalación de los servicios necesarios y auxiliares para la navegación aérea*<sup>1</sup>. Los aeropuertos

1. Cuando el aeródromo tenga fines comerciales y se complete con edificios destinados a la atención de pasajeros y carga, estaríamos ante un aeropuerto.

se clasificaban en tres tipos: aquellos que estaban al servicio del Estado (destinados a los servicios militares, navales y demás servicios oficiales), los aeropuertos de servicio público o de interés general, y en tercer lugar, los particulares o privados, siendo el régimen aplicable distinto a unos y otros, sin perjuicio de la consagración de diferentes instrumentos de intervención administrativa en todos ellos. En cuanto a la gestión aeroportuaria, una actividad en la que debemos incluir las de construcción y explotación, la opción acogida fue entonces similar a la de los puertos de navegación marítima: la gestión aeroportuaria quedaría en manos de las distintas **Juntas o Patronatos de carácter local** que se crearían al efecto para cada uno de los aeropuertos de interés general, en las que se reunirían representantes tanto de las Administraciones públicas (Central y periférica, Diputaciones y Ayuntamientos) como de los grupos de afectados e interesados en el sector (Cámaras, Centros y Sociedades oficiales, así como particulares interesados y representantes de los puertos y jefaturas de obras públicas). Unos organismos locales que quedarían bajo la inspección y dirección del Consejo Superior de Aeronáutica.

Un marco de actuación establecido a principios del siglo XX y que nos recuerda en parte a la propuesta de gestión individualizada de nuestros aeropuertos de interés general consagrada en el *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* (BOE núm. 293, de 3 de diciembre de 2010), como tendremos ocasión de ver en líneas posteriores. Si bien una opción, el de la gestión individual, que tuvo pronto sus efectos positivos en el ámbito portuario, y que fijaría las bases de la organización actual de nuestros puertos de interés general (con la personificación de su administración y gestión en las actuales Autoridades Portuarias), no ocurrió lo mismo en el caso de los aeropuertos. Un intento fallido de gestión, el funcionamiento “no eficaz” de las Juntas locales llevó a que en apenas tres años se optase por el traspaso de sus funciones y responsabilidades a la Administración Central.

En 1958, al mismo tiempo que veía la luz la Ley sobre Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (LEEA), se creaba un nuevo órgano encargado de la gestión aeroportuaria: la **Junta Nacional de Aeropuertos**<sup>2</sup>. Una nueva

---

2. Los intensos cambios en el transporte aéreo, la evolución de la técnica aeronáutica y la mejora de nuestros aviones, reivindicaría condiciones especiales en los aeropuertos, circunstancia que motivó la creación de un

corporación de derecho público, con carácter autónomo (organismo autónomo del Grupo B, según la clasificación dada desde la LEEA y el Decreto 1348/1962 de 14 de junio), que integrada en el Ministerio del Aire se haría cargo desde entonces de la gestión planificadora económica y administrativa de los aeropuertos; una entidad en cuyos órganos se daban cita representantes no sólo de su Ministerio matriz, sino además de otros Departamentos con intereses, como Hacienda, Gobernación, Comercio e Información y Turismo<sup>3</sup>.

En la Ley deAérea de 1960, se confirman las funciones del Ministerio del Aire en relación a la construcción, calificación, inspección y explotación de los aeródromos militares y de los aeropuertos y aeródromos públicos, sin llegar a especificar nada más (art. 42 de la Ley 48/1960, de 21 de julio)<sup>4</sup>.

A lo largo de los años 1971 y 1972 se desarrolló por vía reglamentaria la estructura orgánica de la Subsecretaría de Aviación Civil, confirmándose la adscripción a ésta del Organismo Autónomo “Aeropuertos Nacionales”. A partir de 1977, siendo ya parte de la Administración civil, al Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales se le irían atribuyendo distintas funciones relativas tanto al elemento infraestructural aeroportuario (calificadas como servicio público en el art. 13º del Real Decreto-ley 12/1978), como a la explotación de las redes de Ayuda a la Navegación Aérea (*Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, Real Decreto 990/1979, de 4 de abril y Real Decreto 2502/1979, de 3 de agosto*)<sup>5</sup>. Desde

---

Organismo que con carácter autónomo pudiese llevar a la práctica los proyectos acordados por el Ministerio del Aire en relación con los enclaves aeroportuarios. Fue así, como se justificó la creación en 1958 de la Junta Nacional de Aeropuertos, precedente inmediato del organismo autónomo “Aeropuertos Nacionales”. Entre sus actividades debemos destacar la elaboración del primer Plan Nacional de Aeropuertos, como respuesta a la necesidad de mejorar las infraestructuras aeroportuarias existentes.

3. BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1958, página 11938 y siguientes.
4. Una norma que mantiene la dependencia militar de la Administración aeronáutica civil, pero que muy pronto daría lugar a la reorganización del Ministerio del Aire. Integrada en este Departamento se crearía la Subsecretaría de Aviación civil, en sustitución de la Dirección General de Aviación Civil.
5. Según el artículo decimotercero del Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones:  
*El Organismo autónomo «Aeropuertos Nacionales», adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, ejercerá 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 encomiende.* Un precepto claro en el que se especifican varios elementos esenciales en relación con nuestros aeropuertos: por un lado, el Ente encargado

1979, quedaban encuadrados en el organismo autónomo, además, los servicios de seguridad aeroportuaria.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la aparición de las Comunidades Autónomas, un criterio será esencial a la hora de determinar los aeropuertos cuya competencia corresponderá al Estado, y cuya gestión podría ser encomendada al organismo autónomo Aeropuertos Nacionales, nos referimos al interés general<sup>6</sup>. El Estado asume la competencia exclusiva, como en el caso de los puertos, de aquellos aeropuertos que sean considerados como “de interés general” (art. 149.1.20º de la CE), además del control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. Las Comunidades Autónomas, por su parte, podían asumir como propias las competencias derivadas sobre los aeropuertos deportivos, y sobre aquellos que no desarrollasen actividades comerciales (art. 148.1.6º). De esta forma, se daba entrada a un nuevo tipo de aeropuerto civil: los aeropuertos autonómicos, que junto a los estatales y los privados dibujaban el panorama aeroportuario español en el último tramo del siglo XX. Con este propósito, en noviembre de 1981 por vía reglamentaria se aprobaban los criterios que servirían para calificar los aeropuertos civiles como aeropuertos de interés general (Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre)<sup>7</sup>. Pero a pesar de la regulación más o menos detallada de los criterios de

---

de su gestión, se presenta como un organismo autónomo, como Administración instrumental adscrita al nuevo Ministerio de Transportes y Comunicaciones; en segundo lugar, se expresan con claridad las funciones relativas a los aeropuertos que se le encomiendan: explotación, conservación y administración; el tipo de aeropuertos sobre los que despliega sus funciones: públicos civiles, y la tipología de la actividad encomendada: considerando a ésta como servicio público. Con todo, podemos afirmar que a finales de los años setenta, la gestión aeroportuaria civil conformaba un verdadero servicio público, responsabilidad de la Administración central, quien dejaba en manos de una única administración instrumental la materialización de las actividades en que consistía esa gestión. Un ente de naturaleza jurídica pública (entidad de Derecho público) que había sido dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (acorde al art. 2º de la LEEA de 1958).

6. Un criterio, el del interés general, que como vimos en líneas previas ya se utilizaba entre la normativa reguladora del sector aeroportuario desde los años veinte, y que servía para clasificar en distintos tipos los aeropuertos (artículo 2 del Real Decreto- Ley de 19 de julio de 1927: aeropuertos de servicio del Estado, de servicio público o de interés general y particulares o privados).
7. Sobre el rango normativo necesario para regular los criterios que servirían para determinar qué aeropuertos eran de interés general tuvo la ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en 1984 (STC 68/1984), considerando a favor del reglamentario que, ante la ausencia de un precepto específico que determinase la

calificación, seconsiderarían aeropuertos de interés general de gestión directa estatal, los que en ese momento estaban siendo explotados por el Organismo autónomo Aeropuertos Nacionales (redacción dada en su versión original de 1981, pues tras la modificación de 2011 las referencias en cuanto al gestor se harían a la recién estrenada sociedad mercantil *Aena Aeropuertos S.A.*). Un criterio subjetivo que se ha mantenido en las normas posteriores de regulación aeroportuaria, tales como en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, desde cuyo artículo 17.3 se declara que: [...] *la red de aeropuertos de interés general gestionados por Aena S.A., se califica de interés general*[...]; una opción similar a la acogida por el legislador estatal en 2003 al tiempo de regular el sector ferroviario (disposición adicional 9ª en su redacción original), pero que sería rechazada y declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 245/2012, de 18 de diciembre<sup>8</sup>.

El nuevo gran giro, precedente de los últimos acontecimientos en relación a la gestión de nuestros aeropuertos de interés general, se llevó a cabo en 1990 con la creación de un nuevo Ente público, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), que vino a sustituir al organismo autónomo Aeropuertos Españoles, y que sin duda ha sido el protagonista indiscutible de nuestro sector durante varias décadas<sup>9</sup>. Aunque compartirían funciones y Ente matriz, la configuración de la

---

competencia de las Cortes Generales sobre la materia (calificación de los aeropuertos civiles de interés general), el responsable de establecer dichos criterios debía ser el Gobierno, como máximo órgano gestor del Estado (Fundamento Jurídico 4º).

8. El Alto Tribunal consideró que:

*[...] el criterio subjetivo de delimitación de las infraestructuras que integran la red ferroviaria de interés general establecido en la disposición adicional novena no respeta los criterios de delimitación competencial en materia de ferrocarriles plasmados en los artículos 149.1.21º y 149.1.24º de la CE y en los correspondientes preceptos estatutarios. En efecto, una vez que el legislador estatal ha definido unos criterios para la integración de infraestructuras ferroviarias en la red ferroviaria de interés general, no resulta lógico ni tampoco constitucional que la definición de interés general que la red ferroviaria de interés general expresa se singularice simplemente por remisión a las infraestructuras que, en el momento de la entrada en vigor de la ley, venían siendo gestionadas por el Estado (F.J. 10º).*

Un planteamiento que podría trasladarse al ámbito aeroportuario.

9. La nueva entidad, Aeropuertos del Estado y Navegación Aérea, fue creada por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio de 1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, aunque su constitución efectiva quedaría suspendida hasta la entrada en vigor de su Estatuto, aprobado un año después por Real

nueva entidad gestora aeroportuaria representaría el primer paso hacia la que hoy es la empresa Aena S.A. Se acude de nuevo a la técnica de la Administración instrumental (o institucional). Un Ente de derecho público al que se le dota de personalidad jurídica propia, plenacapacidad pública y privada, cuya normativa de aplicación será primordialmente la específica, un modelo que en apariencia caería en desuso con la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997 (LOFAGE). Podemos afirmar, que en esencia, el legado de aquella opción organizativa de la Ley General Presupuestaria en su artículo 6.5 sería años más tarde acogida en la creación de las Agencias estatales (Ley 28/2006, de 18 de julio), aunque paradójicamente AENA para entonces se había convertido en entidad pública empresarial.

El movimiento hacia la liberalización económica que desde el Derecho comunitario se instauraría con ímpetu a principios de los noventa, tendría su calado en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, un fenómeno del que el Derecho español no podía permanecer al margen. La realización de las libertades básicas sobre las que se estaba construyendo la actual Unión Europea, exigían un esfuerzo intenso de los Estados, en los que sería necesario replantear las fórmulas vigentes y su utilidad en la consecución de los objetivos ahora comunes. Un momento sin duda delicado para el Derecho administrativo el cual lejos de su desaparición, debía transformarse y adaptarse (S. Martín-Retortillo, 1989, pág. 42)<sup>10</sup>.

Por Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y de orden social, la entidad AENA adoptaba la forma de “entidad pública empresarial” de las reguladas en el art. 43.1 letra b) de la LOFAGE<sup>11</sup>. Un paso más hacia

---

Decreto 905/1991, de 14 de junio (Boletín oficial del Estado de 18 de junio de 1991), concretamente el 19 de junio de 1991.

10. En palabras del profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, ante las novedades liberalizadoras del Derecho europeo: [...] *el Derecho administrativo se repliega, pero no se retira, ni desaparece ni queda al margen [...]* en Derecho Administrativo económico, vol. I, edit. La Ley, Madrid, 1989; como afirma el profesor José Luis PIÑAR MAÑAS, más que de crisis del Derecho público debería hablarse de su reconversión, en *Privatización de Empresas Públicas y Derecho Comunitario*, Revista de Administración Pública núm. 133, 1994, pág. 27.
11. En su redacción original, el legislador estableció en la Ley 6/1997 distintos tipos de organismos públicos entre los que se daban cita los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales, mientras que los primeros se correspondían con los antiguos organismos autónomos de carácter administrativo, las

la transformación de nuestras empresas públicas. AENA, integrada en el patrimonio empresarial de la Administración General del Estado, quedaba vinculada ahora principalmente al Derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, al ejercicio de las potestades administrativas encomendadas, y aquellas otras que tuviese atribuidas de forma específica entre las normas que le fuesen de aplicación, como su estatuto o la legislación presupuestaria. Un modelo acogido en 1998 y que, salvo algunas modificaciones, ha estado vigente a finales del año 2010.

## **2.2. La técnica del Real Decreto-ley como pistoletazo de salida para la transformación aeroportuaria: análisis de la situación a la luz del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, y del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio**

Tras casi veinte años desde que comenzase su actividad la entidad Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, un nuevo futuro había sido diseñado para el transporte aéreo y nuestros aeropuertos. Dos han sido los momentos clave en la toma de decisiones que han situado a nuestros aeropuertos ante un horizonte bien distinto del que podía imaginarse en los albores de la democracia: la creación de “Aena Aeropuertos S.A” en el año 2010, y el momento justo de su cambio de denominación por “Aena S.A” en julio de 2014.

### ***2.2.1. Principales novedades en el sector aeroportuario a finales de 2010***

*a) Adiós a la gestión integrada de la navegación aérea y los aeropuertos: la separación subjetiva y la puesta en marcha de nuevas formas de personificación en el sector*

Después de años de tranquilidad en la regulación del transporte aéreo desde la creación de AENA, y tras la Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de los servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los

---

entidades públicas empresariales abarcarían desde los previos organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia del art. 6.1 letra b) y al resto de entes del sector público estatal del art. 6.5 de la Ley General Presupuestaria.

proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo, en diciembre de 2010 llegaría el momento de decir adiós a la gestión integrada de los servicios de navegación aérea y aeropuertos, mediante el 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<sup>12</sup>.

Con el nuevo Real Decreto-ley en 2010 se volvería al esquema en el que la gestión y control del transporte aéreo se encomendaría a un órgano o entidad distinta a aquella que tuviese encomendada la administración y gestión de los aeropuertos. Sobre la excusa de la modernización y liberalización del sector aeroportuario, y el impacto positivo que sobre la economía resultaría de las nuevas medidas en este ámbito, el Gobierno adoptó por la vía del Real Decreto-ley medidas de hondo calado en el transporte aéreo y en los aeropuertos, siguiendo el modelo que años antes, concretamente desde el año 2008, se encontraba encima de la mesa del Ejecutivo.

Desde entonces, se daría un enfoque más empresarial a la gestión de los aeropuertos, que pasaba a estar en manos de una sociedad mercantil, “Aena Aeropuertos

---

12. La Ley 9/2010 de 14 de abril representa el primer paso normativo para un nuevo contexto en el transporte aéreo de nuestro país: la separación entre las actividades relativas a la navegación aérea y las propias del espacio aeroportuario se convertía en realidad, aunque aún faltarían algunos meses para que esa separación fuese además subjetiva, una opción que ya se barajaba desde hacía algún tiempo, pero no llegaría a materializarse hasta el mes de diciembre de 2010 (en el RDley 13/2010). Como nos recuerda la Profesora Cristina CASAMITJANA en su estudio sobre el mercado aeroportuario en nuestro país, el proceso de reforma comenzaría en agosto de 2008, cuando el Consejo de Ministros adoptaba el Acuerdo con el que se aprobaba el denominado “nuevo modelo de gestión aeroportuaria” a propuesta del Ministerio de Fomento. Tres eran los pilares sobre los que se diseñaba el nuevo plan de acción: por un lado, mantener a Aena como entidad pública empresarial, a la que se le encomendarían las funciones de navegación aérea, en segundo lugar, se crearía una nueva sociedad estatal (EGAESA) con forma de sociedad anónima, cuyo capital inicialmente correspondería a Aena, aunque ya se dejaba la puerta abierta a la posibilidad de dar entrada al capital privado hasta un máximo del 30 % de la sociedad; y en tercer lugar, se preveía la posibilidad de la participación de las comunidades autónomas en la gestión de los aeropuertos que aún siendo de interés general se encontraban en su territorio y representasen una gestión compleja. Sin duda, una opción que nos recuerda en los aspectos más esenciales al que posteriormente fue adoptado por el mismo Ejecutivo, y que desde el año 2010 han condicionado la realidad aeroportuaria de nuestro país. En Cristina CASAMITJANA OLIVÉ en Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español. Los límites del crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en España, edit. Tirant lo Blanch, Madrid, 2014.

S.A”, de titularidad estatal (cuyo capital correspondía íntegramente a la entidad responsable de las actividades derivadas de la navegación aérea: Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea – AENA-, integrado en el patrimonio empresarial de la Administración General del Estado – art. 166.2 de la LPAP)<sup>13</sup>. Con el objetivo de mejorar la gestión aeroportuaria, de las infraestructuras y actividades que se desarrollan en el espacio de nuestros aeropuertos, y no sólo las estrictamente aeronáuticas, e incentivar incluso la participación privada en la financiación de las grandes obras públicas proyectadas sobre este espacio, se daba un giro esencial en el sector. Cambio que llevaría a modificar su marco jurídico de actuación, pues se pasaba de una entidad pública empresarial a una sociedad mercantil, sin duda, una transformación intensa<sup>14</sup>.

Vayamos ahora hasta nuestro sector; al acercarnos al nuevo gestor aeroportuario presentado en 2010, “Aena Aeropuertos S.A”, vemos cómo éste se aleja del modelo de Administración diseñado sobre el texto constitucional y recogido en la LOFAGE, los principios de organización y funcionamiento son diferentes, las potestades administrativas inexistentes en el nuevo ente. Por otro lado, aunque es cierto que a las entidades públicas empresariales se les aplicarán las normas del Derecho privado, las excepciones a éste no son pocas (régimen jurídico de su personal, régimen patrimonial, de contratación, de control o presupuestario).

Nuevos pasos se darán en los años 2014 y 2015, como veremos, cuando la sociedad mercantil “Aena Aeropuertos S.A” cambia su denominación por la de

13. Aena Aeropuertos S.A quedó constituida el 31 de mayo de 2011, cuyo capital fue suscrito íntegramente y desembolsado por su único accionista: AENA.

14. Bien es cierto que la elección de la personificación de una entidad que queda en mano pública, y por lo tanto forma parte del sector público, la acogida de una forma pública o privada dependerá en última instancia de decisiones de gobierno sobre una materia concreta, lo que puede parecer una simple opción de política pública de nuestros dirigentes sobre un sector determinado. No es una decisión baladí, la realidad desde la óptica del Derecho es mucho más compleja; no consiste simplemente en elegir Derecho público o Derecho privado para el día a día de la nueva empresa, sino que antes de tomar una resolución deberían plantearse algunos interrogantes, pues las diferencias entre una y otra opción no son pocas. Deberíamos cuestionarnos si tanto las empresas de naturaleza jurídico-pública como las de naturaleza jurídico-privada están sujetas a los mismos principios constitucionales de actuación, principios básicos recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española en aras a servir con objetividad a los intereses generales, pues recordemos que nuestra Carta Magna no reconoce distintos tipos de Administraciones públicas, no las clasifica, sino que utiliza un concepto amplio y flexible de Administración; a todas ellas van dirigidos los principios del art.103 y todas deberán actuar en pro del interés general.

“Aena S.A”, pues aun manteniéndose como entidad estatal con forma societaria (sociedades anónimas), el grado de participación del Estado en ellas será bien distinto, lo que se traducirá desde una perspectiva estrictamente jurídica en nuevos cambios dentro de su régimen jurídico.

Con la excusa de conseguir que la gestión aeroportuaria fuese más ágil, a finales de 2010 se le dotaba a la nueva entidad de estructura mercantil, una decisión que además beneficiaría al resto de actividades no estrictamente aeroportuarias que cada día son más numerosas e intensas en estos enclaves (pensemos en los denominados servicios complementarios, como las actividades comerciales, oficinas, servicios a los empleados (bancos, supermercados, etc.)), abriéndose además un campo próspero para conseguir mejoras en la financiación de las infraestructuras necesarias en nuestros aeropuertos de interés general. Pero lejos de mantener la titularidad plena sobre el capital de la entidad “Aena Aeropuertos S.A”, en la propia norma ya se adelantaba el deseo de abrir camino a la participación de capital privado (sin perder el control de la mayoría de su capital), lo que se traduciría en la venta a particulares de parte de su accionariado. Un deseo que se convirtió en realidad en febrero de 2015.

Una situación que puede hacer resurgir algunas cuestiones interesantes desde la óptica del Derecho público, que incidirían sobre la oportunidad o no de mantener la presencia de la Administración pública en actividades como la gestión aeroportuaria.

De ello se derivarían varios interrogantes: ¿hoy en día hay voluntad real de que la Administración pública siga vinculada a la gestión de los aeropuertos de interés general cuando se ha creado para ello una sociedad mercantil sometida al Derecho privado?, o desde otro punto de vista, ¿el Derecho privado, al que se acogen las sociedades mercantiles, como nuestro gestor aeroportuario, será suficiente e idóneo para responder a las necesidades de la sociedad relacionadas con los aeropuertos de interés general?, ¿la competencia exclusiva que sobre los aeropuertos de interés general asume la Administración General del Estado, y en ella, el Ministerio de Fomento, estaría suficientemente garantizada con este nuevo modelo de gestión?, en caso afirmativo, ¿por qué ha sido necesario “parchar” ese régimen jurídico privado del nuevo ente en el artículo 8 del Real Decreto-ley de 2010?, ¿no estaríamos forzando tanto al Derecho público como al Derecho

privado diseñando ese régimen jurídico de la sociedad gestora?, incluso dando un paso más, podríamos considerar que tras la separación subjetiva de actividades (navegación aérea y gestión de infraestructuras) hubiese sido más apropiado mantener la naturaleza jurídica pública del gestor aeroportuario, bajo la forma de entidad pública empresarial, a la que de facto se le aplica igualmente el Derecho privado con algunas especialidades, pero que como organismo público se vincula ineludiblemente a los principios de actuación administrativa y además puede ejercer potestades administrativas (entre otras, pensemos en la potestad sancionadora), todo ello en aras a salvaguardar con mayores garantías los intereses que se dan cita en los aeropuertos estatales.

Si la Administración asume la responsabilidad sobre un sector o parte de éste, y unos servicios que se consideran “de interés general”, acudiendo para ello a fórmulas societarias sometidas al Derecho privado, y además tenemos que situarla en condiciones de igualdad respecto a terceras empresas (en manos privadas) en un escenario de mercado, la consecuencia inmediata es que aquélla sea despojada de posibles privilegios, lo que se traduce además en la pérdida por los ciudadanos de las garantías que el ordenamiento jurídico reconoce a su favor en sus relaciones con las Administraciones públicas. Ello nos llevaría a cuestionarnos si verdaderamente con este modelo preferentemente económico podrían servirse con objetividad los intereses generales, o primarían los intereses económicos por encima de los de la colectividad, fracturando sólidos pilares del Derecho público y en él, del Derecho administrativo.

*b) La transformación artificial de la naturaleza jurídica de los bienes aeroportuarios*

Como veremos en epígrafes próximos, entre las grandes decisiones que afectaron a nuestros aeropuertos desde el Real Decreto-ley de 2010, ha sido la relativa al patrimonio aeroportuario (art. 9). Hasta ese momento, los bienes destinados a prestar servicios aeroportuarios (en sentido amplio) pertenecían al Estado y habían sido adscritos a AENA, como entidad encargada de la gestión de los aeropuertos de interés general. Unos bienes que formaban parte del dominio público; terrenos, instalaciones, infraestructuras, inmuebles, cuya vinculación y necesidad para la puesta en marcha de los servicios aeroportuarios, había sido razón

suficiente para dotarle de un régimen jurídico especial de protección: el de los bienes demaniales. Un destino que después de décadas sigue siendo el mismo, pero que a los ojos de nuestros Poderes Públicos ya no es justificación para que la Administración pública los proteja de la misma forma que venía haciéndolo hasta ese momento<sup>15</sup>.

Todos los bienes de dominio público estatal adscritos a AENA, salvo aquellos que estuviesen afectos a los servicios de navegación aérea, dejaban de tener naturaleza demanial, quedando integrados en el patrimonio de la sociedad “Aena Aeropuertos S.A” como bienes patrimoniales.

*c) La gestión individualizada de los aeropuertos de interés general*

Otra de las novedades presentadas en el Real Decreto-ley de 2010 afectaría a la gestión en cada aeropuerto, reflejándose la posibilidad de la gestión individualizada de éstos: bien a través de entidades filiales de “Aena Aeropuertos S.A”, que se crearían al efecto, bien mediante la correspondiente concesión a favor del sector privado. Una opción descentralizadora que, como ocurre en el sector portuario, bien planteada podría llegar a generar competencia entre aeropuertos de interés general, mayor transparencia en la financiación y permitiría la puesta en marcha de actuaciones orientadas a la autosuficiencia económica y autonomía de gestión aeroportuaria<sup>16</sup>.

15. El Real Decreto ley 13/2010, de 3 de diciembre, si bien fue aprobado por el Ejecutivo de acuerdo al art. 86.1 de la Constitución, sería necesaria su convalidado por el Congreso de los Diputados; un acuerdo que se adoptaría en la sesión celebrada en el Congreso con fecha de 14 de diciembre de 2010 (BOE núm. 309, de 21 de diciembre, en el que se publica la Resolución de 14 de diciembre de 2010, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación 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).

16. Desde el año 1966 se daría un giro en el rumbo de la estrategia financiera del sistema portuario de nuestro país: con la Ley 1/1966, de 28 de enero, de régimen financiero de los puertos españoles, se implantaba el modelo de explotación empresarial en nuestros puertos. Sin duda, un punto de inflexión en la política financiera del sistema portuario estatal. Desde entonces, el modelo ha intentado mejorarse y perfeccionarse, manteniendo en todo momento los objetivos de rentabilidad general de los activos portuarios y de autofinanciación, creando desde el año 2003 (por Ley 48/2003) como elemento corrector el Fondo de Compensación Interportuaria. Sobre el tema, María Isabel RIVAS CASTILLO en *Gestión y Financiación portuaria*, conferencia desarrollada en el marco del Curso: *Puertos: hacia una gestión eficiente, rentable y sostenible*, de

Aunque en apenas tres artículos (artículos 10 a 12 del RDley) se establecen las reglas que entrarían en juego si se optase por una fórmula de gestión individualizada en los aeropuertos de interés general (por acuerdo del Consejo de Ministros), de ellos podemos extraer algunas apreciaciones que sin duda son de interés y que nos harían reflexionar no sólo sobre el modelo de gestión aeroportuaria actual en nuestro país, sino de cómo se ha ido diseñando el nuevo escenario. Las dos opciones de gestión diferenciada de los aeropuertos, tanto la creación de entidades filiales, como la acogida de la fórmula concesionaria, nos plantean algunas dudas de carácter jurídico a tenor de lo dispuesto en la norma (que podrían diluirse de ser éste un análisis estrictamente económico). En el primero de los casos, la creación de una entidad filial del gestor aeroportuario, a la que se le aplicará el mismo régimen jurídico que a “Aena Aeropuertos S.A”, llevará a adoptar el correspondiente convenio de colaboración entre las dos entidades (filial y “Aena Aeropuertos S.A”), convirtiéndose la sociedad filial en mera sociedad gestora encargada de la administración, gestión y explotación del aeropuerto, pero en ningún caso se convertiría en titular del patrimonio aeroportuario. El segundo supuesto llevaría a adoptar la fórmula de la concesión, para lo que será necesario efectuar el correspondiente contrato de concesión de servicios aeroportuarios entre “Aena Aeropuertos S.A” y la empresa adjudicataria (adjudicación que deberá ajustarse al procedimiento de licitación pública 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)<sup>17</sup>. A la hora de elegir a la empresa concesionaria, “Aena Aeropuertos S.A” puede directamente seleccionar a una empresa siguiendo el procedimiento de licitación de la Ley 31/2007, bien elegir a un socio con el que constituir una sociedad de economía mixta a la que se le adjudicará la gestión del aeropuerto (colaboración público-privada).

---

los XX Cursos Internacionales de Otoño de la Universidad de Cádiz en Algeciras, fecha 1 de diciembre de 2015. Sobre la gestión individualizada de los aeropuertos de interés general desde una perspectiva comparada ver Germá BEL I QUERALT y XABIER FAGEDA en *La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: ¿gestión conjunta o individual?* En Hacienda Pública española, núm. 196, 2011.

17. En este punto únicamente recordar que no se trata de un contrato administrativo de concesión de servicios públicos, pues los servicios aeroportuarios no tienen ésta calificación, sino que estaríamos ante un contrato privado, sin perjuicio de que su estructura sea similar a la de la concesión administrativa.

Una de las cuestiones que se regulan en el Real Decreto-ley en este punto, y que presenta cierta controversia es la relativa a las posibles expropiaciones. Si acudimos a las fórmulas de gestión individualizada del art. 10, ¿podríamos igualmente acudir a la institución jurídico-pública de la expropiación para adquirir bienes necesarios para el día a día de la actividad aeroportuaria?: según este precepto, tanto las empresas filiales como las concesionarias ostentarían los derechos y obligaciones propios de los beneficiarios derivados de la expropiación (pago del justiprecio, ocupación de los terrenos, cumplimiento del fin expropiatorio, etc.), pero esos bienes no se integrarían en su patrimonio, sino en el de “Aena Aeropuertos S.A”, ¿quién sería realmente entonces el beneficiario de esas expropiaciones?, sin lugar a dudas, la sociedad mercantil “Aena Aeropuertos S.A”<sup>18</sup>.

No podían faltar referencias a la exención sobre títulos de intervención administrativa, como las licencias y demás actos de control en relación con las obras de nueva construcción, reparación y conservación en el ámbito de los aeropuertos y de la zona de servicio, una técnica que ya viene siendo habitual en la regulación de las grandes infraestructuras<sup>19</sup>. Una dispensa que a tenor de la jurisprudencia del

18. Como señala la profesora Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO en su estudio sobre la institución de la expropiación forzosa, quedarían excluidos de la noción de beneficiario del artículo 3.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aquellos sujetos que reciban un beneficio patrimonial que no sea exactamente la adquisición del bien o del derecho expropiado, en *Expropiación Forzosa y Beneficiario Privado: Bases constitucionales, régimen administrativo y Derecho Europeo*, Tesis doctoral, repositorio de la Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, 2014 (pág. 99).

19. Basta con asomarse a la legislación especial para encontrar numerosas referencias a la exención del control municipal consagrado en el artículo 84. 1 letra b) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 (Ley 7/1985, de 2 de abril); un precepto esencial a la hora de reflexionar en torno a la actividad de limitación de nuestras Administraciones Públicas, al contener en él los mecanismos esenciales de intervención administrativa sobre la actuación de los ciudadanos vigentes hoy día.

Entre otras, en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, siguiendo la normativa anterior, encontramos esa exención en el artículo 7.3; en la Ley de Carreteras (Ley 37/2015, de 29 de septiembre), en su artículo 18.1; en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, en su artículo 60 sobre obras portuarias; o en el artículo 127 de la Ley de Aguas (aprobada por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio) en relación a las obras hidráulicas de interés general. Tampoco podían faltar referencias a esta exención entre las normas de regulación aeroportuaria, como las que encontramos en el art. 166.3 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, al consagrar las zonas de servicio aeroportuario y el artículo 10.1 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los

Tribunal Constitucional, deberá compensarse con otras fórmulas de participación de las Administraciones territoriales cuyos intereses pudieran verse afectadas<sup>20</sup>.

### ***2.2.2. Necesidades inminentes que afectan al sector aéreo en 2014: entre lo urgente y la dispersión normativa***

En julio de 2014, y de nuevo acudiendo a la técnica del Decreto-ley, el Gobierno aprobaría nuevas directrices relacionadas con la gestión de nuestros aeropuertos de interés general. Recordemos que en ese momento el gestor aeroportuario era ya “Aena Aeropuertos SA”, cuya denominación se modificaría por la de “Aena S.A”.

El Estado continúa reservándose la gestión directa de los aeropuertos de interés general, por lo que asume responsabilidades sobre: regulación y supervisión de los servicios aeroportuarios esenciales para la ordenación del tránsito y transporte aéreo, así como sobre aquellos otros que no siendo aeroportuarios se consideren imprescindibles para su funcionamiento; se encargará de fijar los servicios mínimos en caso de huelga; llevará a cabo la elaboración, aprobación y seguimiento de los Planes Directores; la regulación, aprobación y supervisión del Documento de Regulación aeroportuaria (DORA); y el ejercicio de la potestad sancionadora, entre otras. En cuanto a la gestión de los aeropuertos de interés general el legislador deja la puerta abierta a la participación en ella de las Comunidades Autónomas, pero habrá que estar a lo dispuesto en la legislación estatal sobre la materia y a los acuerdos adoptados en le seno de los Comités de Coordinación Aeroportuaria<sup>21</sup>.

---

Aeropuertos de Interés General y su zona de servicio (en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

20. Sentencias del TC 40/1998 y 204/2002. En ellas, el Alto Tribunal reconocía la posibilidad de eliminar el control municipal en relación a las obras públicas siempre y cuando dos criterios fuesen respetados: por un lado, que las obras sectoriales representasen verdaderos intereses generales, y en segundo lugar, que la eliminación de la licencia o control municipal fuese sustituida por otras medidas de actuación.
21. Desde el artículo 13 del Real Decreto-ley 13/2010, se crearán nuevos órganos de naturaleza y composición mixta: los Comités de Coordinación Aeroportuaria en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, cuyas funciones inicialmente serían consultivas y de asesoramiento en materia aeroportuaria. En el año 2012 (por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) se revisarían las funciones de los Comités de

Veamos a continuación algunas de las novedades más sobresalientes en relación con nuestro sector y que nos brindaría el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que pocos meses después se transformaría en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, tras su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con el artículo 86.3 de la Constitución<sup>22</sup>:

- Se consagra la fórmula de “red de aeropuertos de interés general”: se apuesta por una gestión en red de los aeropuertos de interés general.
- La gestión de la red de aeropuertos se considera un servicio de interés económico general (una declaración que nos recuerda a la descripción de la administración de las infraestructuras de la RFIG como servicio de interés general y esencial para la comunidad – art. 19 de la LSF de 2003 ya derogada).
- Clasificación de los servicios aeroportuarios: en básicos, no esenciales, y servicios complementarios (explotación comercial y urbanística).
- Aparece una categoría nueva de servicios aeroportuarios: los servicios aeroportuarios básicos, cuyo régimen jurídico será especial<sup>23</sup>.

---

Coordinación, y se fijarían las bases para que el Gobierno pudiera establecer su composición, en la que se darán cita representantes de las diferentes Administraciones públicas y grupos representativos cuyos intereses pudieran verse afectados en el espacio aeroportuario.

22. El Acuerdo de convalidación se adoptaría en el seno del Congreso el 10 de julio de 2014 (publicado en el BOE núm. 175, de 19 de julio de 2014); Sesión en la que además se acordaría si tramitación como proyecto de ley (aceptada por 304 a favor, y 1 en contra – Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 212, del 10 de julio de 2014, correspondiente a la Sesión plenaria núm. 199).
23. Los servicios aeroportuarios básicos serían aquellos servicios considerados necesarios para alcanzar los objetivos de interés general consagrados en la norma, objetivos tales como garantizar la movilidad de los ciudadanos, y conseguir la cohesión económica, social y territorial a través de la materialización efectiva del transporte aéreo. Unos servicios que no se delimitan directamente en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, sino que por remisión tenemos que acudir a la Ley de Seguridad Aérea para conocer de qué servicios se trata (art. 68.2): aquellos servicios a cambio de los que la entidad gestora percibe una prestación patrimonial de carácter público (son servicios prestados directamente por el gestor aeroportuario). A la luz de la Ley 21/2003, tanto la prestación de servicios como la utilización de algunos bienes e instalaciones aeroportuarias vinculada a servicios concretos, estarán gravadas por prestaciones patrimoniales de carácter público (del artículo 31.3 de la CE), y desde su artículo 68.2 podemos señalar que son servicios aeroportuarios básicos: los servicios necesarios para la utilización de las pistas de los aeropuertos distintos a los de asistencia en tierra de aeronaves, pasajeros y mercancías; servicios de tránsito aéreo facilitados por el gestor aeroportuario (ya sea de manera directa o indirecta a través de proveedores de servicios de tránsito aéreo debidamente certificados); servicios de meteorología; servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes; servicios orientados a

- Los ingresos del gestor aeroportuario relacionados con los servicios aeroportuarios básicos tendrán la naturaleza de prestaciones patrimoniales públicas.
- La gestión de los servicios aeroportuarios no esenciales y de los servicios comerciales quedará sujeta a las normas sobre competencia (libre mercado).
- Puesta en escena de un nuevo instrumento básico sobre las condiciones aeroportuarias: DORA.
- Cambio de denominación de Aena Aeropuertos S.A que pasa a ser Aena S.A, y de AENA que se convierte en ENAIRE.
- La aceptación de entrada de capital privado en Aena S.A.

Numerosas novedades que la norma nos pone encima de la mesa, que sumadas a las que su predecesora nos adelantó en 2010, presentan interesantes frentes que como juristas tenemos abiertos en un escenario cada día más complejo.

### **3. El fin del dominio público aeroportuario: desenlace o eclipse. ¿Por qué modificamos la naturaleza de los bienes que integran el patrimonio aeroportuario?**

Los bienes que integran los aeropuertos de interés general destinados a conseguir que el transporte aéreo sea una realidad han sido integrados tradicionalmente en el dominio público; es más, a través de las diferentes normas del sector se ha ido forjando incluso la categoría de “dominio público aeroportuario”, como ya ocurriese en sectores similares como el portuario, y más recientemente el ferroviario (entre sus normas reguladoras se fueron catalogando a las grandes infraestructuras como bienes del “dominio público portuario” y “dominio público ferroviario”, respectivamente)<sup>24</sup>.

---

permitir la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida; y los servicios que faciliten el embarque y desembarque de los pasajeros a las compañías aéreas a través de pasarelas y plataformas.

24. Referencias directas al “dominio público aeroportuario” las encontramos en normas y disposiciones tanto estatales como autonómicas, como por ejemplo en el Real Decreto 905/1991, por el que se aprueba el Estatuto de AENA; en distintas disposiciones relativas a la fijación de tasas, precios públicos y tarifas proyectados sobre el espacio aeroportuario (Resolución de 15 de julio de 1991 del Organismo Autónomo

Con firmeza, pero aún no sabemos si con acierto, a finales del año 2010 el Gobierno eliminaría de un plumazo el carácter demanial de unos bienes que siguen afectos al mismo fin público<sup>25</sup>. Bienes que se han desafectado sin que su destino haya sido alterado, pero sí su titular: de la Administración General del Estado han pasado a ser de titularidad de una sociedad mercantil estatal<sup>26</sup>.

La patrimonialización de los bienes aeroportuarios que desde la óptica del jurista y más aún desde la posición de un administrativista reclama una reflexión sosegada por las consecuencias inmediatas de convertir algo que era de dominio público, y que en esencia responde a los parámetros propios de los bienes del demanio, en un bien de naturaleza totalmente distinta: en bienes patrimoniales<sup>27</sup>. Se han entregado al Derecho privado unos bienes que siguen utilizándose como soporte para el mismo fin, pero ahora despojados de la protección especial del

---

Aeropuertos Nacionales); en la Ley 13/1996 (artículos 156 y 166), de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social; en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio (artículo 10.2 y disposición transitoria única); en diferentes Leyes de Presupuestos generales del Estado hasta el año 2010; entre normas autonómicas de ordenación económica (como la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón), o disposiciones relativas a los planes especiales de los sistemas generales aeroportuarios como la Resolución de 21 de septiembre de 2005 en el seno de la Comunidad Autónoma de Aragón relativa al aeropuerto de Zaragoza.

25. Una transformación que ha obligado a la Administración General del Estado (principalmente a los Ministerios de Fomento y de Hacienda y Administraciones Públicas) y al gestor aeroportuario a realizar numerosas actuaciones en aras a regularizar la nueva situación, entre otras, la inscripción registral a nombre de la Sociedad de todos los terrenos que se habían integrado en su patrimonio como propios, una labor que no ha resultado nada fácil ni pacífica.
26. "Aena Aeropuertos S.A" es titular de los derechos sobre los terrenos que conforman el recinto aeroportuario de los aeropuertos propios, exclusivamente civil, y de la parte de terrenos destinada al uso civil de los aeropuertos de uso conjunto con el Ministerio de Defensa. Sobre los terrenos de las bases aéreas y aeródromos militares abiertos al uso civil y de los helipuertos, que se encuentran sobre dominio público portuario, mantiene un derecho de uso, sin ser titular de esos terrenos. Sobre las actuaciones Ver Informe de Fiscalización de las operaciones patrimoniales y de constitución de Aena Aeropuertos S.A, del Tribunal de Cuentas, noviembre de 2014 (disponible en línea: <<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/search/alfresco/index.html?docTitle=aena>>).
27. Sobre los bienes patrimoniales de la Administración resultan muy interesantes e ilustrativas las reflexiones del Prof. González García, conocedor y experto en la materia; ver Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA *Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones Públicas* en la obra colectiva Derecho de los Bienes Públicos, edit. Tiran Lo Blanch, Madrid, 2015 (3ª edición).

dominio público; el destino es exactamente el mismo, pero su régimen jurídico será totalmente distinto. Estaríamos sin duda ante un caso de desafectación utilizada como verdadero *artificio jurídico*, pues se ha acudido a ella por el hecho de que esos bienes van a pasar a una sociedad mercantil que, recordemos, no puede ser titular de bienes de naturaleza demanial (Embíd, 2003, pág. 296)<sup>28</sup>. Siguiendo a la Profesora CHINCHILLA (2002): “*la única razón que impide clasificar como bienes demaniales a ciertos bienes afectos es que se encuentran, de hecho, arrendados a Entes no territoriales, lo cual se debe a ciertos prejuicios dogmáticos*”<sup>29</sup>. Afirmaciones que podríamos trasladar a nuestro sector aeroportuario y a las últimas modificaciones que sobre la naturaleza de sus bienes ha llevado a cabo el legislador.

Podríamos hacer resurgir planteamientos que por parte de la doctrina administrativista vienen forjándose desde hace algún tiempo en relación con este tipo de bienes: en primer lugar, insistir en la esencialidad del destino de los bienes de naturaleza demanial, incluso por encima de la propia titularidad de éstos, máxime, en un escenario como el actual en el que prima la adopción de formas societarias por parte de las Administraciones públicas para la prestación y gestión de servicios de interés general, y que hasta hace bien poco quedaban principalmente en manos de entidades públicas. Otra opción, a la sazón de las decisiones de privatizar gestores de viejos servicios públicos (hoy convertidos en servicios de interés general o servicios esenciales) sería la de plantear una reconsideración o reformulación del contenido mismo del demanio público, y entre otras, deberíamos cuestionarnos si no sería positivo extender a estos bienes patrimoniales, como las infraestructuras aeroportuarias, los privilegios de los bienes públicos, superando la s rigideces que presenta la vieja institución del dominio público<sup>30</sup>. O incluso podríamos acudir, como ya sugirió hace años la profesora Elisa MOREU (2003), a técnicas como el

28. Antonio EMBID IRUJO, en *Sociedades estatales para la construcción, explotación, adquisición y... de obras hidráulicas: nuevas reflexiones*, en la obra colectiva Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, edit. Cívitas, Madrid, 2003.

29. Carmen CHINCHILLA MARÍN en *Bienes patrimoniales del Estado: concepto y formas de adquisición por atribución de la ley*, edit. Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 172.

30. Al respecto resulta muy interesantes las reflexiones de la profesora Elisa MOREU CARBONELL en el artículo doctrinal *Desmitificación, privatización y Globalización de los bienes públicos*, en la Revista de Administración Pública núm. 161 (2003).

diseño de las “obligaciones de dominio público” para los bienes de aquellos sujetos que realicen funciones públicas, independientemente de su naturaleza pública o privada, con el objetivo último de garantizar la integridad de estos bienes que están afectos a un fin de carácter público.

#### **4. El Documento de Regulación Aeroportuaria: en la “puerta de embarque” a la espera del nuevo instrumento de ordenación aeroportuaria**

##### **4.1. Qué es el Documento de Regulación Aeroportuaria y cuál debe ser su contenido**

Sin duda se presenta como una de las grandes novedades de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, en materia aeroportuaria; nos referimos al Documento de Regulación Aeroportuaria o DORA. Un instrumento de regulación estrictamente aeroportuaria, que con valor quinquenal, será elaborado desde la Administración General del Estado en el que se incluirá la información más relevante del sector, con el objetivo último de garantizar la accesibilidad, suficiencia e idoneidad de las infraestructuras aeroportuarias y la adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos de la red de aeropuertos de interés general de Aena S.A (artículo 23 de la Ley). Dos serían pues los objetos esenciales de este instrumento que giran en torno a la red de aeropuertos de interés general: las infraestructuras e instalaciones aeroportuarias, por un lado, y los servicios (básicos) por otro. La gestión de la red aeroportuaria se presenta por el legislador como un servicio de interés económico general, con el que se garantizará en todo el territorio nacional la movilidad de los ciudadanos, y la cohesión económica, social y territorial. Una categorización, la de “servicio de interés económico general” que llevará a la sociedad gestora (“Aena S.A”) a asumir diferentes obligaciones, unas estarán relacionadas con el componente físico, directamente con las infraestructuras aeroportuarias, y otras, con su elemento prestacional, con los servicios básicos de interés general. En relación a las primeras, el gestor deberá: permitir el acceso a las infraestructuras e instalaciones aeroportuarias a empresas que presten sus servicios en este espacio, así como a los pasajeros; conseguir que esas instalaciones sean *suficientes*

para responder a la demanda que pudiera generarse en el espacio aeroportuario (por compañías aéreas, empresas y pasajeros), y mantener y conservar las instalaciones e infraestructuras en condiciones óptimas para su uso y aprovechamiento. En cuanto al componente prestacional, “Aena S.A” estará obligada a garantizar que los servicios aeroportuarios básicos (de interés general) se presten con la debida regularidad, calidad, seguridad y continuidad.

Un buen cúmulo de responsabilidades que nos recuerdan a las obligaciones de servicio público ya consagradas en relación con los transportes en el artículo 95 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Estabilidad Presupuestaria, acogidas concretamente en el transporte aéreo en rutas específicas<sup>31</sup>.

En cuanto al contenido del Documento de regulación aeroportuaria (artículo 29 de la Ley 18/2014), éste girará en torno a los dos pilares esenciales: infraestructuras y servicios. Información actualizada, previsiones de futuro, costes, incentivos, inversiones, etc., formarán parte de un documento con vocación quinquenal, que después de dos años desde que fuese presentado en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, esperamos sea aprobado por el Consejo de Ministros en otoño de 2016<sup>32</sup>. El DORA establecerá: la información sobre la situación actual de la red de aeropuertos de interés general y su evolución; previsiones de tráfico por aeropuerto; estándares de calidad de las infraestructuras (campos de vuelo, terminales, y demás instalaciones relacionadas con los servicios aeroportuarios básicos); se indicarán los estándares de calidad de los servicios; condiciones mínimas de los servicios prestados en las instalaciones aeroportuarias, que se fijarán por razones de interés general; inversiones previstas en los cinco años; costes operativos y de capital calculados por anualidades (que informarán del grado de rentabilidad esperado en nuestros aeropuertos de interés general); valoración del ingreso anual máximo por pasajero (en el Anexo de la Ley se establece el método de cálculo); deberán plasmarse además en el

---

31. Sobre las obligaciones de servicio público en el transporte ferroviario son muy ilustrativas las reflexiones que el Prof. MONTERO PASCUAL, recoge en su artículo *La obligación de servicio público en el transporte ferroviario*, en Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid, diciembre 2013, páginas 127 a 150.

32. A tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 5ª de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, el primer DORA deberá aprobarse y entrar en vigor en el plazo de tres años desde que lo haga la Ley, estableciéndose en la Disposición transitoria sexta algunas pautas que deberán tenerse en cuenta a la hora de elaborar ese primer Documento.

DORA los valores que permitan establecer incentivos o penalizaciones a los agentes que intervienen en las actividades que se desarrollan en el espacio aeroportuario (inversores, operadores aéreos, etc.); y finalmente, los costes por los servicios aeroportuarios básicos. Además, el DORA incluirá una estimación de tráfico aeroportuario para los 10 años siguientes al quinquenio en el que sea de aplicación.

#### 4.2. Procedimiento de elaboración del DORA

Sobre el principio de colaboración interadministrativa consagrado en el artículo 20, en los artículos 24 a 27 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se regula el procedimiento de elaboración del Documento de Regulación Aeroportuaria. En él participan diferentes órganos administrativos y de gobierno, desde la presentación de la propuesta por el propio gestor aeroportuario (que no olvidemos que hoy en día es una sociedad mercantil, participada sólo de forma mayoritaria por el Estado -el 51% del capital de la entidad pertenece al Estado mientras que el 49% restante está en mano privada-), a la aprobación definitiva por el Consejo de Ministros. Veamos a continuación algunas particularidades de interés.

“Aena S.A” deberá presentar ante la Dirección General de Aviación Civil una propuesta detallada en la que se contemplen todos los elementos del Documento de Regulación Aeroportuaria, tras llevar a cabo durante al menos dos meses las oportunas consultas con los grupos de interés sobre la red de aeropuertos de interés general (asociaciones de usuarios de la red, y compañías aéreas). Esa misma documentación, con la propuesta del DORA, será enviada por “Aena S.A” a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, y a los Comités de Coordinación Aeroportuaria constituidos. Si no se hubiese elevado la propuesta por “Aena S.A” en plazo (desde el 1 de enero hasta el 15 de marzo del año correspondiente), la Dirección General de Aviación Civil podrá iniciar de oficio la tramitación del procedimiento, aunque tendrá que dar audiencia tanto al gestor como a las asociaciones representativas de los usuarios. Una vez recibida la propuesta de “Aena S.A”, la Dirección General elaborará el Documento de Regulación Aeroportuaria, para elevarlo al Ministerio de Fomento, antes de que éste sea trasladado al Consejo de Ministros para su aprobación. En el desarrollo del procedimiento de elaboración se recabarán por la Dirección General de Aviación

Civil diferentes informes (facultativos y no vinculantes, en aplicación del artículo 83 de la LRJAPyPAC, pues la Ley de 2014 no especifica lo contrario): de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, y de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad, en relación a las cuestiones de cada una de sus competencias (el plazo para emitir el informe será de dos meses). Elaborado el texto del DORA junto a los informes será elevado al Ministerio de Fomento para que desde éste se presente la correspondiente propuesta al Consejo de Ministros, quien se encargará de su aprobación previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El Documento de Regulación Aeroportuaria tendrá vigencia quinquenal, entrando en vigor a fecha de 1 de enero del año siguiente a su aprobación por el Consejo de Ministros<sup>33</sup>. Durante su vigencia, y sólo por causas excepcionales (nunca imputables al gestor “Aena S.A”) podrá revisarse el Documento de Regulación Aeroportuaria, motivadas por desastres naturaleza, actos terroristas o situaciones bélicas<sup>34</sup>.

## **5. Nuevas normas básicas reguladoras de la actuación administrativa y su proyección en el sector aéreo: el posicionamiento de las sociedades mercantiles en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Abandono a su suerte de las Agencias Estatales: objetivos incumplidos que conducen a su desaparición**

Hace apenas unos meses, el primero de octubre, el Boletín Oficial del Estado sacaba a la luz dos Leyes esperadas principalmente por los administrativistas: las dos normas que devolverían al procedimiento administrativo y al régimen jurídico de

33. La aprobación de los sucesivos Documentos deberá llevarse a cabo antes del 30 de septiembre del último ejercicio en que resulte aplicable, salvo acuerdo de su prórroga por un año más.

34. El procedimiento de revisión se iniciará de oficio por la Dirección General de Aviación Civil, quien dará audiencia a “Aena S.A” para que le brinde la información que fuese necesaria, o bien por petición directa de la gestora aeroportuaria.

la Administración un escenario propio en el ordenamiento jurídico. Si en el año 1992 se unieron dos leyes emblemáticas del Derecho Público: la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública, de 20 de julio de 1957, y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, después de algo más de veinte años han vuelto a adquirir su espacio propio. Impulsadas desde una Comisión de expertos *ad hoc*, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), desde el año 2012 se han propuesto numerosas reformas, que incluso a modo de reajustes normativos, pretendían un adelgazamiento efectivo de nuestras Administraciones Públicas, o siguiendo la tónica generalizada, lograr un adelgazamiento y racionalización en nuestro sector público.

Es así como llegamos a la revisión de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992; una reflexión, que motivada principalmente por la integración de las normas básicas de actuación administrativa y las que desde hacía algún tiempo dibujaban el nuevo escenario normativo de la administración electrónica (protagonizado fundamentalmente por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos), nos ha llevado a encontrarnos encima de la mesa con las dos leyes que ahora consideramos: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Veamos algunos aspectos que regulados en ellas afectan frontalmente a nuestro sector aéreo, y concretamente al gestor aeroportuario y a su naturaleza como sociedad mercantil.

Será la Ley 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público (LRJSP), la que nos ofrece una regulación específica de las sociedades mercantiles, si bien, será sobre el mismo concepto que ya se consagró en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, ahora su regulación es mucho más detallada y precisa que la contenida incluso en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de 1997 (en el Título II de la LRJSP se regula la organización y funcionamiento del sector público institucional, dedicando el Capítulo V a las sociedades mercantiles estatales). “1. Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal [...]” (artículo 111.1 de la LRJSP), incluyendo aquellas sociedades mercantiles sobre las que la participación de la Administración General del Estado o alguna de sus entidades

sea superior al 50 por 100, modelo en el que tendría cabida nuestra entidad “Aena S.A”, aún después de la venta de parte de su capital (como vimos en líneas previas, fue del 49% en febrero de 2015). Con la entrada en vigor de la Ley (el próximo 2 de octubre de 2016), se llevará a cabo un pequeño cambio en cuanto a su denominación, incluyendo la indicación final de “sociedad mercantil estatal” o la abreviatura “S.M.E”.

En relación a la gestión por parte de la Administración General del Estado sobre las sociedades mercantiles estatales, el legislador ha querido recordar que aquella está vinculada a principios básicos de actuación: *eficiencia, transparencia y buen gobierno*; para ello, se promoverán por parte de la Administración las buenas prácticas y códigos de conducta adecuados, sin perjuicio de la supervisión general que podrá ejercer el accionista sobre el funcionamiento de la sociedad mercantil estatal (artículo 112 de la LRJSP). Desde la Ley 40/2015 se establecen numerosas restricciones para la creación de nuevos entes de nuestro sector público institucional, los organismos y entidades estatales sólo podrán crearse por normas de rango legal, salvo en el caso de las sociedades mercantiles para las que bastará la autorización del Consejo de Ministros, a la que habrá que acompañar una propuesta de estatutos y de un plan de actuación en el que será esencial que se incluyan: las razones que motivaron su creación, un análisis que justifique que la forma jurídica propuesta (sociedad mercantil) es más eficiente que la creación de un organismo público, y los objetivos anuales e indicadores para medirlos<sup>35</sup>.

Una novedad interesante es el régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles estatales que hayan sido designados por la Administración General del Estado. De acuerdo con el artículo 115 de la Ley, la responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro del consejo de administración, será directamente asumida por la Administración titular que fue la encargada de su designación, sin perjuicio de que ésta pueda exigir de oficio al

---

35. Resultado de las propuestas elevadas por la *Subcomisión de Administración Institucional* de la CORA en relación al procedimiento de creación de un organismo nuevo, al respecto ver Informe sobre la reforma de las Administraciones Públicas presentado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas presentado el 21 de junio de 2013, texto disponible en línea: <[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF)>.

empleado público la responsabilidad por daños causados cuando hubiera mediado dolo, culpa o negligencia graves de acuerdo a las normas sobre responsabilidad patrimonial<sup>36</sup>.

Se especifica el régimen jurídico de las sociedades mercantiles en el artículo 113; las sociedades mercantiles estatales se registrarán por lo dispuesto en la Ley 40/2015, en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en relación con las materias en las que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, control económico-financiero y de contratación (como vemos, un escenario muy similar al precedente). Como hasta ahora, las sociedades mercantiles no tendrán facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, pero se incluye la posibilidad, si bien como algo excepcional, de que una norma de rango legal atribuya a estas entidades la posibilidad de ejercer potestades administrativas. El personal al servicio de las sociedades mercantiles estatales, incluido su personal directivo, se registrará por el Derecho laboral.

Otra de las modificaciones que entrarán en vigor el próximo mes de octubre, afecta directamente a nuestra Agencia Estatal de Seguridad Aérea; como consecuencia del incumplimiento de los objetivos que en su día se propuso el legislador en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, se ha adoptado por el legislativo la decisión de suprimir las Agencias estatales, eliminando esta categoría del artículo 84 de la LRJSP, en el que se regulan los diferentes tipos de entidades que integrarán el sector público<sup>37</sup>. De acuerdo con la Disposición adicional 4ª, las ocho Agencias estatales, y entre ellas la AESA, deberán adaptarse en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley a los modelos referidos en la nueva normativa.

---

36. En este punto, habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 40/2015, en su Título Preliminar, Capítulo IV, Sección 2ª, sobre responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas, por un lado, y las reglas procedimentales incluidas en la Ley 39/2015, por otro.

37. La nueva clasificación del sector público estatal quedará reducido a los siguientes tipos de entidades (art. 84 de la LRJSP):

Organismos públicos: organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

Autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público y fondos sin personalidad jurídica.

## 6. Conclusiones

Desde que el transporte aéreo aterriza en nuestra vida, y ávido de regulación en nuestro Derecho, numerosas son las normas que han ido apareciendo para diseñar con paso firme el escenario de actuación de este medio, si bien tardío en su origen, de velocidad acusada en su expansión y posicionamiento entre los diferentes modos de transporte. A lo largo de las páginas que preceden se han analizado algunas cuestiones que consideramos de interés desde la óptica del Derecho público. Reflexiones en voz alta desde las que podemos lanzar distintas conclusiones con las que quisiéramos terminar este pequeño estudio.

Situando como protagonista a la gestión aeroportuaria y su elemento subjetivo, se han analizado las diferentes fórmulas jurídicas acogidas por el legislador para la administración y gestión de los aeropuertos de interés general. Desde un modelo de gestión directa centralizada en órganos integrados en los Departamentos ministeriales con competencia sobre la materia, a la creación de organismos públicos (administración instrumental), hasta llegar a fórmulas de gestión directa descentralizada como la actual, creando al efecto una sociedad mercantil estatal que si bien durante sus primeros años pertenecía íntegramente a la Administración General del Estado (concretamente a AENA, entidad pública empresarial encargada actualmente de la gestión del tráfico y transporte aéreo), hoy en día, el Estado es dueño únicamente del 51% del capital social de la sociedad aeroportuaria. Aún siguiendo un modelo centralizado de gestión, el legislador deja la puerta abierta a la gestión individualizada de los aeropuertos estatales, ofreciendo dos fórmulas diferentes: creación de sociedades filiales o acudiendo a contratos privados de concesión por parte de “Aena S.A”, sin que en ninguno de los casos se reconozca autonomía e independencia en la gestión real en estos aeropuertos.

Una de las novedades más llamativas acogidas en el sector fue la transformación del dominio público aeroportuario en bienes de naturaleza patrimonial, una decisión adoptada en el año 2010, que bien puede generar posicionamientos nada pacíficos sobre la oportunidad de esta medida. La proliferación de sociedades de naturaleza privada para la gestión de actividades que tradicionalmente han estado en mano pública, y la patrimonialización de los bienes necesarios para la puesta en marcha de estas actuaciones, han llevado a reconsiderar las bases esenciales de

instituciones clásicas del Derecho Administrativo. Al respecto, no han faltado voces de estudiosos del Derecho que apuestan por una adaptación necesaria de nuestra disciplina. Ese “ser menos dogmáticos” que el Profesor MARTÍN REBOLLO, anunciaba hace algún tiempo, como elemento esencial para el futuro de nuestro Derecho Administrativo, tendría una acogida fabulosa en el sector aeroportuario, pues las últimas decisiones normativas nos han demostrado la necesidad de volver sobre categorías clásicas como la del dominio público o el servicio público, pero desde una óptica totalmente distinta, lo que nos llevaría a dibujar a una Administración pública adaptada, mucho más moderna pero sin sacrificar su esencia.

La presentación del Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) es otra de las apuestas de interés en el sector en los últimos tiempos. Novedades que han sido expuestas junto a algunas modificaciones que vendrán de manos de normas básicas de actuación administrativa.

## 7. Bibliografía

ALMONACID LAMELAS, V. (2013), “Sociedades Mercantiles Locales: regreso al Derecho”, en Revista de Derecho Local, diciembre 2013.

BEL I QUERALT y XABIER FAGEDA (2011), “La reforma del modelo de financiación y gestión de los aeropuertos en España: ¿gestión conjunta o individual?”, en Hacienda Pública Española, núm. 196, 2011.

CALATAYUD PRATS, I. (2014), “El nuevo régimen jurídico de los aeropuertos: una privatización incompleta”, en Revista General de Derecho Administrativo, núm. 37, 2014.

CASAMITJANA OLIVÉ, C. (2014), Análisis jurídico de la competencia en el mercado aeroportuario español. Los límites del crecimiento de las infraestructuras aeroportuarias en España, Tirant lo Blanch, Madrid.

CHINCHILLA MARÍN, C. (2002), Bienes patrimoniales del Estado: concepto y formas de adquisición por atribución de la ley, Marcial Pons, Madrid, pág. 172.

COSCULLUELA MONTANER, L. (2011), Derecho Público Económico, Iustel, Madrid.

CUERNO REJADO (2008) Aeronavegabilidad y Certificación de Aeronaves, editorial Paraninfo S.A, Madrid.

EMBID IRUJO, J. (2003), “Sociedades estatales para la construcción, explotación, adquisición y... de obras hidráulicas: nuevas reflexiones”, en Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo, Cívitas, Madrid.

ESCUIN PALOP, V. (1983), “La intervención del beneficiario en el procedimiento expropiatorio”, en Revista de Administración Pública, núm. 100-102 (1983).

FERNÁNDEZ DE VELASCO, R. (1929), “El acto administrativo (exposición doctrinal y estudio del Derecho español)”, en Revista de Derecho Privado, edit. Madrid – V. Suárez, 1929.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2015), Bienes patrimoniales y patrimonio de las Administraciones Públicas en Derecho de los Bienes públicos, 3ª edición, Tirant Lo Blanch, Madrid.

MARTÍN-RETORTILLO, S. (1989), Derecho Administrativo económico, vol. I, La Ley, Madrid.

MONTERO PASCUAL, J. J. (2013), “La obligación de servicio público en el transporte ferroviario”, en Revista de Derecho de la Unión Europea, Madrid, diciembre 2013.

MOREU CARBONELL, E. (2003), “Desmitificación, privatización y Globalización de los bienes públicos”, en Revista de Administración Pública, núm. 161.

PIÑAR MAÑAS, J. L. (1994), “Privatización de Empresas Públicas y Derecho Comunitario”, en Revista de Administración Pública, núm. 133.

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D. (2014), Expropiación Forzosa y Beneficiario Privado: Bases constitucionales, régimen administrativo y Derecho Europeo, Tesis doctoral, repositorio de la Universidad de castilla-La Mancha, Ciudad Real.