

LA NECESIDAD DE UNA PLANIFICACIÓN AEROPORTUARIA PLENAMENTE PARTICIPADA. ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LA INTERVENCIÓN AUTONÓMICA EN LOS ESPACIOS AEROPORTUARIOS DE INTERÉS GENERAL.

Bernardo Sánchez Pavón. *Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras. Asociación Española de Ciencia Regional.*

RESUMEN: La integración de España en la Comunidad Europea y la futura ampliación de ésta a nuevos miembros, demandan de todos los poderes públicos una consciente actuación en aras a la dotación más eficaz de modernas infraestructuras capaces de garantizar condiciones adecuadas de competitividad. En esta situación se encuentran los aeropuertos.

Los territorios que decidan convertirse en oferentes de servicios han de dotarse necesariamente de infraestructuras aeroportuarias y éstas, que presentan una esencial rigidez en cuanto a su localización debido a las elevadas inversiones que demandan, han de ser fruto de una sesuda actividad de planificación que garantice tanto la satisfacción de las expectativas de los usuarios como su rentabilidad.

El irresoluto contencioso Estado-Comunidades Autónomas acerca de la posibilidad de traspaso a estas últimas de las facultades de gestión sobre los aeropuertos de interés general ha recobrado, en fechas bien recientes, actualidad ; no obstante, sin poner en tela de juicio la relevancia que esta atribución competencial puede suponer para las autonomías políticas, una reflexión más detenida llevaría a concluir que cabe situar en un plano superior la problemática relativa a una intervención más decisiva en la planificación de los citados espacios aeroportuarios.

El éxito de toda actuación depende de una intervención coordinada de los actores implicados. En España los aeropuertos de interés general son competencia exclusiva del Estado, pero esta infraestructura no puede aislarse del ámbito espacial en el que se encuentra ubicada y sobre el cual tienen ciertos títulos competenciales tanto las entidades locales como las Comunidades Autónomas. Las posibilidades de intervención de tales entes en esta materia ha sido analizada recientemente por la jurisdicción constitucional con ocasión de la Sentencia 204/2002, de 31 de octubre de 2002. En esta resolución del máximo intérprete de la Constitución Española, y especialmente en el voto particular formulado por el Magistrado Don Pablo García Manzano, se aborda un debate de la más candente actualidad y que no puede darse todavía por cerrado, como puede deducirse del hecho de que en el propio *Alto Tribunal* no exista una posición unánime al respecto.

En la presente comunicación, se realiza una labor prospectiva acerca de las posibilidades intervención que las CCAA podrían tener en la planificación aeroportuaria de interés general sin olvidar, tampoco, que los municipios ostentan ciertas competencias sobre urbanismo que parecen demandar una posición más activa de los mismos en estas tareas.

Unas correctas decisiones en este ámbito, basadas en criterios de conveniencia política y económica, partiendo siempre de un escrupuloso respeto a la Carta Magna, resultarán decisivas en aras al máximo aprovechamiento de las ventajas competitivas que estas infraestructuras pueden ofrecer.

COMUNICACIÓN:

El transporte aéreo se ha visto inmerso, recientemente, en una etapa de profundas transformaciones. De todas ellas, la más relevante ha sido el tránsito de una situación de rígido monopolio a otra de amplia liberalización. Esta apertura a la competencia ha supuesto la aparición de nuevos operadores, produciéndose una reestructuración de la oferta que se ha visto favorecida, asimismo, tanto por la aparición de nuevos sistemas de organización de la actividad como por las mejoras tecnológicas, deparando todo ello una reducción de los costes operativos.

En este contexto, los aeropuertos han ido incorporando nuevas actividades asociadas a las operaciones de transporte. Así, por ejemplo, a los operadores de cargas se les han añadido los especialistas en paquetería urgente y otros servicios logísticos; asimismo, pueden encontrarse empresas dedicadas a la gestión de la compleja maquinaria telemática. Esta aglomeración de operadores supone un foco de atracción de proveedores y servicios asociados a los mismos, con lo que el aeropuerto se transforma en un referente de actividad económica.

La confluencia de todos estos factores ha derivado, desde el punto de vista de la ordenación territorial, en una acentuación de la trascendencia económica del aeropuerto, convertido ahora en demandante continuo de espacios, haciendo indispensable un tratamiento multidisciplinar de su problemática (aspectos jurídicos, económicos, sociales, ambientales, urbanísticos y territoriales) .

LAS COMPETENCIAS SOBRE AEROPUERTOS

La Constitución Española, en su artículo 148.1.6, indica que las comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Más adelante, en su artículo 149.1.20, concreta que

son competencia exclusiva del Estado los aeropuertos de interés general; el control del espacio aéreo; el tránsito y transporte aéreo; el servicio meteorológico y la matriculación de aeronaves. Sobre la base de esta distribución competencial efectuada por la Carta Magna, las diferentes Comunidades Autónomas han procedido, en sus Estatutos, a asumir competencias sobre aeropuertos.

Comunidad Autónoma	Competencias asumidas sobre aeropuertos
Baleares	<i>aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado</i>
Madrid	<i>aeropuertos y helipuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales</i>
Andalucía	<i>aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado</i>
Valencia	<i>aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa</i>
Canarias	<i>aeropuertos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado</i>
Aragón	<i>Aeropuertos y helipuertos deportivos</i>
Galicia	<i>aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado</i>
Cataluña	<i>aeropuertos sin perjuicio del art. 149.1.2º de la CE</i>
País Vasco	<i>aeropuertos sin perjuicio del art. 149.1.2º de la CE</i>

CUADRO I: Competencias asumidas estatutariamente por distintas CCAA en materia de aeropuertos. Fuente: Elaboración propia.

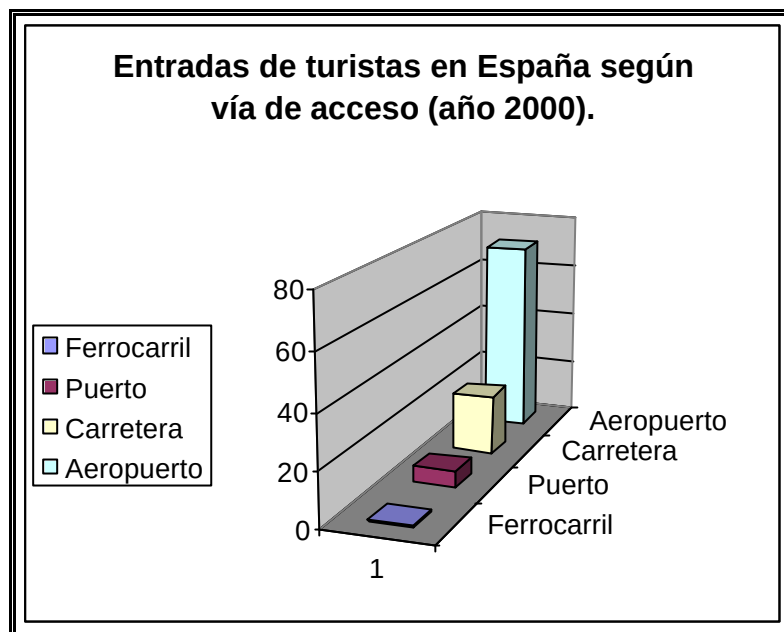
Como puede comprobarse, tras una somera contemplación del Cuadro I, las competencias sobre aeropuertos son asumidas de formas bien distintas por los estatutos de las Comunidades Autónomas. Así, se está en presencia de un variopinto elenco de opciones que adoptan, principalmente, las siguientes formas básicas:

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

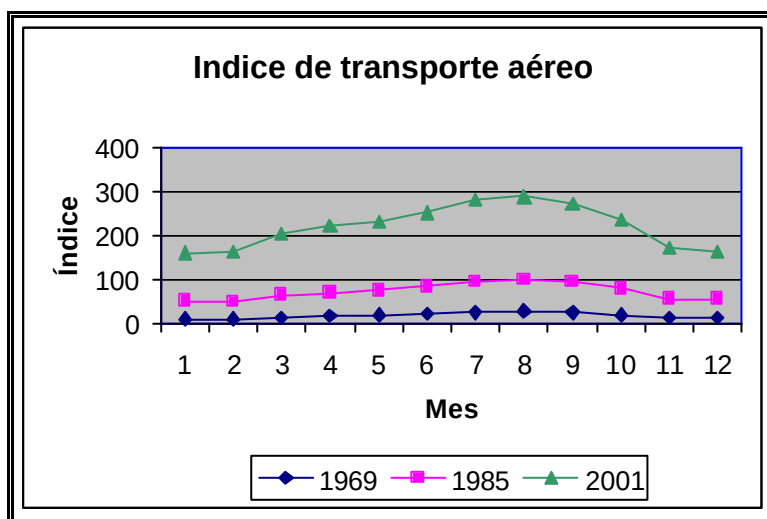
La última de las opciones es, sin duda, la más bizarra y generosa para con las Comunidades Autónomas, aunque sus consecuencias prácticas son, asimismo, arriesgadas desde el punto de vista constitucional. Ello es así puesto que parte de no descartar la competencia sobre los aeropuertos de interés general (algo que sí se excluye por la *norma normarum*) mientras no haya sido acordada la gestión directa de los mismos por parte del Estado. En definitiva, se exige un *plus de exclusión* que la Constitución Española no señala.

De conformidad con el artículo primero del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre Calificación de Aeropuertos Civiles, se consideran como *aeropuertos de interés general* los siguientes:

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



Fuente: Elaboración propia partiendo de datos de FRONTUR.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

LA ORDENACIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL. EL PLAN DIRECTOR, EL PLAN ESPECIAL Y LA ZONA DE SERVICIO.

El artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, *de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística*, denominado *Plan Director*. Este instrumento pretende dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y se le asigna la función de delimitar la *Zona de Servicio* de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los *Espacios de Reserva* que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, así como la determinación de las *actividades aeroportuarias o complementarias* a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

El citado precepto, por otra parte, ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean calificados como *Sistema General Aeroportuario* en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, *los cuales no podrán incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general*. Este *sistema general* se habrá de desarrollar por medio de un *plan especial o instrumento equivalente* para cuya aprobación y fijación del contenido se establecen mecanismos de colaboración entre la autoridad aeronáutica y las administraciones urbanísticas competentes, así como medidas de coordinación necesarias para asegurar el ejercicio de la competencia estatal.

De conformidad con la habilitación conferida por la disposición final 7ª de la Ley 13/1996, se dictó el *Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio* que tiene por objeto determinar los objetivos, contenido y normas para la aprobación de los *Planes Directores* de los aeropuertos de interés general, de forma que se asegure el desarrollo del aeropuerto, su eficaz integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las Administraciones públicas que ostentan competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En todo recinto aeroportuario cabe distinguir los siguientes tipos de actividades y servicios a realizar¹:

¹ Artículo Segundo del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.

?Los servicios aeronáuticos que integrados en la *Red Nacional de Ayudas a la Navegación Aérea* y formando parte de esta infraestructura, sirven para el control del espacio aéreo.

?Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo.

?Los demás servicios aeroportuarios estatales como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que, por su naturaleza y función están encomendados a autoridad pública no aeronáutica.

?Los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.

?Las actividades no señaladas anteriormente que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto.

El Ministerio de Fomento es el órgano encargado de delimitar, para cada aeropuerto de interés general, una *Zona de Servicio* que debe incluir las superficies necesarias para la ejecución de las *actividades aeroportuarias*, las destinadas a las *tareas complementarias* de éstas y los *espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto*². Esta misma unidad aprobará el correspondiente *Plan Director* de la misma, en el que

² En la *zona de servicio* de un aeropuerto se incluirán:

- ?? Las superficies necesarias para la ejecución de las actividades de tráfico y transporte aéreos; estancia, reparación y suministro a las aeronaves; recepción o despacho de viajeros y mercancías; servicios a pasajeros y a las empresas de transporte aéreo; acceso y estacionamiento de vehículos, y, en general, todas aquellas que sean necesarias para la mejor gestión del aeropuerto.
- ?? Los *Espacios de Reserva* que garanticen la posibilidad de desarrollo y expansión del aeropuerto y que comprenderán todos aquellos terrenos que previsiblemente sean necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad aeroportuaria.

El Plan Director podrá incluir dentro de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, además de las actividades aeroportuarias señaladas, el desarrollo de *otras actividades complementarias, comerciales e industriales, cuya localización en el aeropuerto esté justificada o sea conveniente por su relación con el tráfico aeroportuario, por la naturaleza de los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto o por el volumen de los tráficos aéreos que generen; así como espacios destinados a equipamientos*. La realización de las actividades referidas, se verificará de acuerdo con las determinaciones de la ordenación del espacio aeroportuario contenidas en el Plan Director del aeropuerto y de conformidad con el Plan Especial o instrumento equivalente que resulte aplicable, siempre que con ellas no se perjudique el desarrollo y ejecución de las actividades aeroportuarias y de transporte aéreo, ni se limite la facilidad de accesos al aeropuerto.

Todo Plan Director de un aeropuerto de interés general ha de indicar:

- ?Los espacios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea.
- ?Los servicios de control del tránsito aéreo.
- ?Las infraestructuras para el movimiento de las aeronaves.
- ?Las zonas de actividades aeroportuarias con las edificaciones e instalaciones complementarias para el servicio de las aeronaves.
- ?Las edificaciones e instalaciones del aeropuerto que fueran necesarias para el movimiento y tránsito de los viajeros y de las mercancías.
- ?Las zonas de estacionamiento y de acceso de personas y vehículos.
- ?Los espacios para las actividades complementarias.
- ?Las redes de servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria.
- ?Las vías de servicio del aeropuerto.
- ?Los accesos viarios y ferroviarios del aeropuerto.
- ?La representación del estado final del sistema general aeroportuario.

se incluirán, además de las actividades contempladas en la Ley de Navegación Aérea³, los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto.

La elaboración de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general se realizará por el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, de acuerdo con las directrices establecidas por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento. La aprobación de los Planes Directores, como ya se ha indicado anteriormente, corresponde al Ministro de Fomento⁴, a propuesta de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, previo el preceptivo informe de la Dirección General de Aviación Civil⁵.

Los Planes Directores *deben ser informados por las Administraciones públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto* que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, informes que se entenderán favorables si transcurrido un mes desde la recepción de la documentación, no han sido emitidos expresamente⁶.

A los efectos de asegurar la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas con *competencias concurrentes sobre el espacio aeroportuario*, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán a los aeropuertos y a sus respectivas zonas de servicio como *Sistema General Aeroportuario* y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación

³ Las determinaciones necesarias para que las autoridades públicas no aeronáuticas dispongan de los espacios precisos para el desarrollo de las actividades y servicios que hayan de prestar en el recinto aeroportuario.

El Plan Director del aeropuerto contendrá los siguientes documentos:

?Memoria, que incluirá un estudio de los antecedentes y de la situación actual del aeropuerto; sus necesidades futuras derivadas del análisis de los tráficos de pasajeros y de mercancías y de la evolución previsible de la demanda; la delimitación de la zona de servicio, con la motivación de las ampliaciones o de las desafectaciones propuestas; las actividades previstas para cada una de las áreas de la zona de servicio del aeropuerto, con la justificación de su necesidad o conveniencia, y la relación con el planeamiento urbanístico; *asimismo, incluirá las infraestructuras terrestres de acceso al aeropuerto existentes o que se deriven de la ejecución de planes o proyectos aprobados, así como el estudio de las que se entiendan necesarias para la conexión del aeropuerto con los sistemas generales de transporte terrestre teniendo en cuenta el volumen del tráfico aeroportuario actual y del previsible*, y reflejará igualmente al ámbito territorial que pueda ser afectado por el establecimiento de las servidumbres legales aeronáuticas según las disposiciones vigentes.

?Plano general de situación del aeropuerto, de su actual zona de servicio y de la zona de servicio propuesta, y planos de cada una de las áreas en que se estructura la zona de servicio aeroportuaria, con las actividades previstas; así como planos del espacio territorial afectado por las servidumbres aeronáuticas.

?Estudio de la incidencia del aeropuerto y de las infraestructuras aeroportuarias en el ámbito territorial circundante.

?Estimación de las magnitudes económicas del desarrollo del aeropuerto previsto por el Plan Director, en lo que sea de la competencia del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

³ Ley de 21 de julio de 1960.

⁴ Las Órdenes ministeriales que aprueben los Planes Directores se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*.

⁵ Antes de su aprobación, los Planes Directores serán remitidos a los Ministerios de Defensa, del Interior y de Medio Ambiente para que informen sobre las materias que, respectivamente, afecten a sus competencias. Cualquiera de estos informes se entenderá favorable si transcurre el plazo de un mes desde la recepción de la documentación sin que el informe se haya emitido de forma expresa.

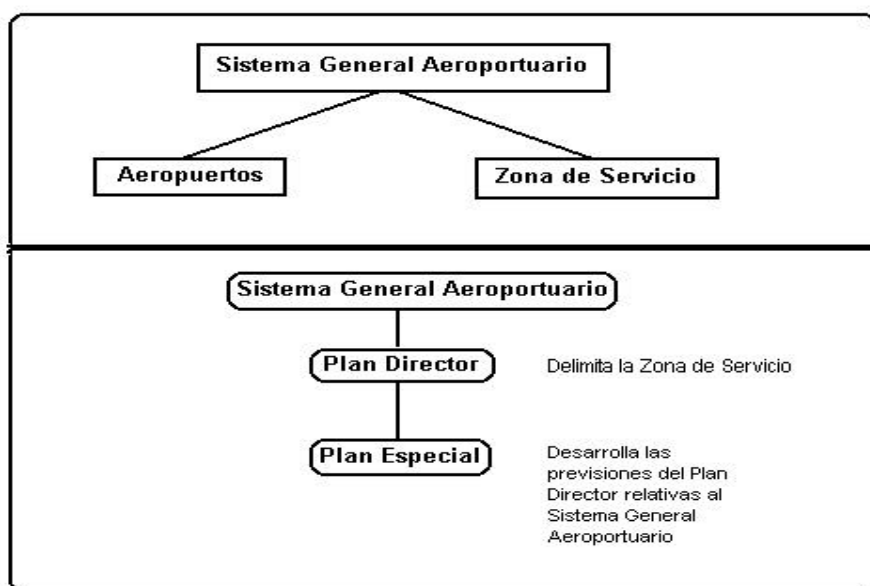
⁶ La revisión y la actualización de los Planes Directores se llevarán a cabo de acuerdo con el mismo procedimiento establecido para su aprobación. Estos instrumentos de planificación se revisarán siempre que las necesidades exijan introducir modificaciones de carácter sustancial en su contenido y deberán actualizarse, al menos, cada ocho años.

aeroportuaria. El sistema general aeroportuario se desarrollará a través de un *Plan Especial* o instrumento equivalente, *que deberá incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente gestión y explotación del aeropuerto, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.*

El *Plan Especial* o instrumento equivalente se formula por el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea de acuerdo con las previsiones contenidas en el correspondiente Plan Director del aeropuerto, y se tramitará y aprobará por la administración urbanística competente de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística aplicable⁷. A estos efectos, la Administración competente para la aprobación del plan especial, una vez realizados los actos de trámite e instrucción exigidos por la legislación urbanística, dará traslado al ente público del acuerdo de aprobación provisional del plan especial en el plazo de quince días desde la adopción de dicho acuerdo, para que dicho organismo se pronuncie sobre los aspectos de su competencia en el término de un mes a contar desde su recepción. El ente público AENA, antes de emitir su informe, recabará el de las Direcciones Generales competentes del Ministerio de Fomento. En el caso de que el traslado no se realice, o en el supuesto de que AENA se pronuncie negativamente sobre el contenido del plan especial o instrumento equivalente provisionalmente aprobado, no se procederá a su aprobación definitiva por la autoridad urbanística competente, la cual abrirá un período de consultas entre la administración urbanística que aprobó provisionalmente el plan y el ente público, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo. Una vez alcanzado dicho acuerdo, se comunicará a la autoridad competente para otorgar la aprobación definitiva. En el supuesto de persistir el desacuerdo durante un período de seis meses contados a partir del pronunciamiento negativo de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante respecto de aquellos aspectos que afecten a la competencia exclusiva del Estado sobre los aeropuertos de interés general⁸.

⁷ Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general. Dichas obras deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente, a cuyo efecto los proyectos deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial o instrumento equivalente, las obras que realice Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del aeropuerto, o, en defecto de éste, realizarse dentro de la zona de servicio. Las obras realizadas en el dominio público aeroportuario en virtud de autorización o concesión no eximen a sus promotores de la obtención de los permisos, licencias y demás autorizaciones que sean exigibles por las disposiciones vigentes. El proyecto de construcción deberá adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario y a él se acompañará un informe de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea sobre la compatibilidad con el plan especial o, en otro caso, sobre la necesidad de las obras y su conformidad con el Plan Director del aeropuerto.

⁸ La aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes deberá ser notificada a Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea en la forma y plazos establecidos por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El citado organismo dará traslado de la aprobación definitiva y del contenido del plan especial o instrumento equivalente a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes.



CUADRO II: El Sistema General Aeroportuario y sus instrumentos de planificación. Fuente: Elaboración Propia.

LA SENTENCIA 204/2002 Y LA POSICIÓN DEL MAGISTRADO DON PABLO GARCÍA MANZANO

La Comunidad Autónoma de Cataluña decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra el citado artículo 166 de la Ley 13/1996⁹. No se discutía en el mismo el que dicha materia corresponda en exclusiva al Estado (art.149.1.20 CE) sino el que, dado que dichos aeropuertos forman parte de los territorios de las Comunidades Autónomas, sobre ese mismo espacio físico pueden incidir otros títulos materiales, como la *ordenación del territorio*, el *urbanismo* (art. 9.9 EAC), o la *protección del medio ambiente* (art. 10.1.6 EAC)¹⁰ y, en tales casos, la articulación de las competencias estatales y las autonómicas ha de pasar por una valoración ponderada de los intereses públicos en juego, y en la búsqueda de soluciones de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

⁹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 1251/97 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

¹⁰ Vide SSTC 113/1983; 77/1984; 56/1986; 103/1989; 149/1991; 36/1994. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acepta que la atribución de una competencia en un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese mismo espacio.

El letrado de la Comunidad Autónoma de Cataluña sostuvo que el *apartado primero del art. 166* de la Ley al atribuir al Ministerio de Fomento la función de delimitar en los mencionados aeropuertos la *zona de servicio* y la aprobación del *plan director* de dicha zona, omite cualquier previsión en orden a la participación de las Comunidades Autónomas con competencias en ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, lo que comporta una negación al ejercicio de las mismas. La omisión de mecanismos de articulación entre las políticas aeroportuaria, urbanística y medioambiental podría comprobarse, asimismo, en cuanto a la delimitación de los espacios de reserva que debe incluir la zona de servicio, y en cuanto a los usos industriales y comerciales que convenga localizar en ella para un mejor servicio a los usuarios del aeropuerto. Lo primero, por afectar a la ordenación del territorio, al planeamiento urbanístico y al medio ambiente; lo segundo, porque las actividades comerciales o industriales que pueden situarse en el área del aeropuerto, así como la prestación de servicios útiles a los usuarios han de quedar sujetas a lo que disponga el planeamiento urbanístico y la respectiva legislación sectorial¹¹. De todo lo anterior se deduce la necesaria coordinación y colaboración de las Administraciones implicadas para la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto y la elaboración del plan director. Así pues, en opinión de la representación de la Comunidad Catalana, *el art. 166.1 omite cualquier referencia a dicha participación, lo cual implica la negación de las competencias autonómicas y locales, siendo por ello inconstitucional*.

Al respecto de estas impugnaciones, el Tribunal Constitucional tuvo la ocasión de señalar que en realidad el artículo 166.1 de la Ley 13/1996 no contiene una regulación completa y exhaustiva del ejercicio de las competencias atribuidas en él al Ministerio de Fomento, de modo que la regulación de desarrollo de dicho precepto debe dejar un espacio de ordenación, no obstaculizado por el precepto que nos ocupa, para que pueda darse entrada a las Comunidades Autónomas, competentes en las materias urbanísticas y medioambientales, en la delimitación de la zona de servicio y en la elaboración del plan director por vía de informe. En consecuencia, queda deferido a la normativa que desarrolle el artículo el ajustar éste a un correcto reparto competencial y, por tanto, el precepto impugnado no se estimó inconstitucional siempre que su silencio no sea interpretado como exclusión de la participación autonómica en las funciones de delimitación de la zona de servicio y elaboración de su plan director¹².

¹¹ A este respecto la defensa jurídica de Cataluña invocó la siguiente jurisprudencia constitucional: STC 227/1988 (planes hidrológicos), y STC 149/1991 (costas).

¹² En este sentido, cabe decir aquí que el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, que desarrolla dicho precepto, contempla en su artículo 5.3 que dichos planes, aprobados por el Ministro de Fomento, serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo; respecto a informes de este signo, el Tribunal Constitucional ha declarado que no pueden pretenderse vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como

La defensa jurídica de la Comunidad Autónoma de Cataluña impugnó, asimismo, el apartado segundo del artículo 166 que dispone que el sistema general aeroportuario se desarrollará de acuerdo con las previsiones contenidas en el correspondiente *plan director* a través de un *plan especial* o instrumento equivalente formulado por AENA. Ello plantearía dos cuestiones. La primera, la necesidad de definir quienes son o pueden ser los titulares de las actuaciones que inician la elaboración del plan especial relativo al aeropuerto. La segunda, la obligatoriedad de que el plan especial esté de acuerdo con las previsiones contenidas en el plan director, extremo controvertible constitucionalmente, por cuanto declara la prevalencia absoluta de la competencia estatal sobre la autonómica y la municipal, en lugar de establecer mecanismos de colaboración en el ejercicio de las respectivas competencias.

En cuanto a la solución que el intérprete de la *norma normarum* ofreció a la impugnación del artículo 166.2 de la Ley 13/1996, se mantuvo la línea jurisprudencial abierta con ocasión del enjuiciamiento de un precepto similar de la Ley de Puertos del Estado. Así, en el fundamento jurídico 37 de la STC 40/1998 se dice que: "En cuanto a la previsión de que los planes urbanísticos califiquen la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario tampoco cabe apreciar en ella una invasión competencial. Es cierto que la misma impone a las autoridades urbanísticas una determinada calificación de los puertos a efectos urbanísticos, pero esa imposición tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado —la competencia sobre puertos de interés general— y, por otra parte, no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio". Como corolario de lo expuesto, y parafraseando al Alto Tribunal en su STC 61/1997, *no cabe negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos*.

Respecto al inciso segundo del párrafo primero del apartado 2 del artículo 166 y la advertencia al respecto de que los planes especiales no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria, el Tribunal Constitucional estimó que esa prevalencia es la lógica consecuencia de la imposición a los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística de la calificación de sistema general aeroportuario, y su constitucionalidad es indudable para este órgano jurisdiccional.

supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia de ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas. Vide STC 40/1998, FJ 34.

En el texto de la sentencia hasta aquí comentada se encuentra el voto particular del Magistrado Don Pablo García Manzano, quien en un acabado ejercicio de sutileza jurídica y en un alarde fina proyección, difícilmente parangonable, de lo que debe ser la futura articulación competencial en lo relativo a la ordenación del territorio, discrepa del razonamiento efectuado por el supremo intérprete de la Carta Magna.

La discrepancia de este magistrado con la resolución aprobada por la mayoría del Tribunal se centra en lo concerniente a la formulación del plan especial por AENA. Así, García Manzano entiende que la imperativa y contundente determinación "*se formulará por AENA*" elimina cualquier posible intervención de otra Administración en esta potestad de formulación. En consecuencia, el legislador escinde la potestad urbanística en dos aspectos o ámbitos, para atribuir el primero -la formulación del plan especial- a AENA, y asignar el segundo -el sometimiento del plan ya formulado o redactado al trámite de su aprobación- a las autoridades urbanísticas que determine la legislación aplicable. Así pues, aunque el término "formulación", referido a los planes de urbanismo, no ha sido objeto de una clara precisión conceptual por el legislador, en el criterio de García Manzano, con él se alude a la redacción o confección del plan, en tanto que instrumento urbanístico sometido a su ulterior tramitación y aprobación.

Es cierto que la competencia estatal sobre los aeropuertos de interés general (atribuida por el art. 149.1.20 CE, con carácter de exclusiva) no debe quedar ajena a una intervención de la Administración del Estado en relación con estas importantes infraestructuras, de gran significación en la economía y en la vertebración del territorio. En tal sentido, la delimitación de la zona de servicios de los aeropuertos de interés general, y la aprobación del plan director incumbe al Ministerio de Fomento, bien que con la intervención por vía de informe de la Administración competente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Pero, una vez aprobado el plan director, el espacio aeroportuario se integra y se conecta en la planificación urbanística —pues no es, al fin y al cabo, un espacio exento dentro del término municipal—, y así el aeropuerto y su zona de servicio, delimitada por el plan director se inserta en el planeamiento general mediante una calificación lógica, y se diría que casi obligada: la calificación como sistema general de comunicaciones o transportes ("sistema general aeroportuario"), formando parte del plan general de ordenación urbana o instrumento equivalente. El aeropuerto es, a partir de esta calificación e inclusión en el plan general, una determinación que precisa de desarrollo a través del plan especial urbanístico, que debe, sí, respetar las previsiones contenidas en el plan director, pero también concretarlas y pormenorizarlas en relación, sobre todo, con los aspectos y determinaciones estrictamente

urbanísticas.

Así las cosas, la formulación o redacción de este plan especial se inscribe en el ámbito de las competencias urbanísticas, como una potestad que se traduce en el impulso, redacción y puesta en marcha de dicho instrumento de planeamiento. Por ello, no sólo el trámite y ulterior aprobación es competencia de la correspondiente Administración urbanística, sino que también debiera serlo, en principio, el esencial aspecto de su formulación o redacción. Si nos hallamos en presencia de actividad urbanística (y así parece entenderlo el propio legislador estatal en este art. 166.2, al remitir la tramitación y aprobación del plan especial a lo que señale "la legislación urbanística aplicable"), la determinación de qué ente público ostenta competencia para el ejercicio de dicha potestad urbanística —formulación del planeamiento— no puede fijarse sino por la Comunidad Autónoma, en cuanto titular de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin que el Estado se halle legitimado para desglosar del urbanismo esta concreta competencia o facultad, y señalar el sujeto o ente público que debe ejercerla.

En definitiva, García Manzano concluye que el artículo 166.2, en su párrafo 2, atinente a la controvertida formulación del plan especial, incurre en inconstitucionalidad por desconocer el orden constitucional de distribución de competencias.

CONCLUSIONES

Es una cuestión inconcusa y reconocida por la propia legislación estatal -puede servir de ejemplo el R.D. 2591/1998, de 4 de diciembre- la natural imbricación de las materias planificación aeroportuaria, ordenación territorial y urbanismo. En consecuencia, se está en presencia de una concurrencia competencial sobre el espacio aeroportuario.

La exégesis normativa no debe limitarse al simple estudio gramatical de las construcciones jurídicas realizadas por quien tenga atribuido tal poder sino que ha de ir más allá. La interpretación de las normas ha de ubicarse en un contexto de actualidad para, después, ir alumbrando un marco de convivencia político y jurídico cada vez más cercano al que el pueblo ha pretendido al dotarse de su *Carta Magna*. En opinión de Miguel Herrero de Miñón, la mejor interpretación de la Constitución sería aquella que fuese más útil para alcanzar las metas fijadas por la misma, ya que ésta no es sino un instrumento al servicio de la comunidad.

La argumentación que efectúa en su voto particular D. Pablo García Manzano es, en todo caso, digna de ser reflexionada. El Plan Especial -en el que se han de incluir medios para la

gestión y explotación del aeropuerto, su desarrollo y, en especial, su conexión a los sistemas generales de transporte terrestre- es un instrumento trascendental en orden a la consecución de la tan ansiada intermodalidad del sistema de transporte y residenciable, a diferencia del Plan Director, en la materia urbanismo. Por ello, se estaría en presencia de una materia de la exclusiva titularidad de las Comunidades Autónomas a quienes debería corresponder la regulación jurídica del proceso para la elaboración de tales planes y, asimismo, articular la intervención de las entidades locales a las cuales se les reconoce en la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, facultades en el ámbito urbanístico.

Esta opinión, hoy minoritaria en el Tribunal Constitucional, es probable que sea asumida en el futuro si es que se pretende conseguir una ordenación territorial participativa y respetuosa con las respectivas competencias de los sujetos públicos implicados. Así las cosas, la participación de las Comunidades Autónomas en la planificación de los espacios aeroportuarios de titularidad estatal puede dejar de ser una entelequia para convertirse en una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ?? ARIÑO ORTIZ, G., *PRINCIPIOS DE DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO*, COMARES, 1999.
- ?? BIEHL, D., *INFRAESTRUCTURAS Y DESARROLLO REGIONAL*, EN *REVISTA PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, Nº 35, FUNDACIÓN FIES, 1988.
- ?? DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A. Y SÁNCHEZ PAVÓN, B., *LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMO FACTOR DECISIVO EN EL DESARROLLO ENDÓGENO DE LAS ZONAS RURALES DE MONTAÑA*, EN *EL DESARROLLO RURAL EN ZONAS DE MONTAÑA*, UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA Y AECOOP-ARAGÓN, 2002, PÁGS. 245 Y SS.
- ?? DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A., (2000) *EL SISTEMA DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES EN EL A.M. DE A CORUÑA. 1970-1998*. EDIT. EXCMA. DIPUTACIÓN DE A CORUÑA.
- ?? DÍAZ FERNÁNDEZ, J. A, (1999) *LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE GALICIA CON EL RESTO DEL ESTADO. APORTACIONES DE LA CONECTIVIDAD AL DESARROLLO REGIONAL*, PÁG., 15-35, EN *REVISTA ESTUDIOS DE CONSTRUCCIÓN, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES*, NÚM., 82. MINISTERIO DE FOMENTO. MADRID.
- ?? JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., *OBRAS PÚBLICAS E INICIATIVA PRIVADA*, MONTECORVO, 1998.
- ?? LÓPEZ NIETO, A. *NOTA SOBRE LOS PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS PARA UNA POLÍTICA DE TRANSPORTES EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS*, EN *EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y EL SISTEMA DE TRANSPORTES*, MTTC. IETC, 1983.

- ?? PÉREZ TOURIÑO, E., *LAS INFRAESTRUCTURAS PRODUCTIVAS COMO FACTOR BÁSICO DE DESPEGUE ECONÓMICO*, PÁG., 173-184, EN *FACTORES DE DESARROLLO EN REGIONES PERIFÉRICAS*, CONSORCIO DE LA ZONA FRANCA DE VIGO, 1995.
- ?? ROIG ALONSO, M., *DESARROLLO TERRITORIAL Y FINANCIACIÓN PÚBLICA*, EN *DESARROLLO LOCAL Y COMARCALIZACIÓN*, XUNTA DE GALICIA, 1993.
- ?? SÁNCHEZ PAVÓN, B. Y DÍAZ FERNÁNDEZ J.A., *LA PLANIFICACIÓN AEROPORTUARIA: EFECTOS SOBRE LOS DESTINOS TURÍSTICOS*, EN *LOS SERVICIOS, LOS TRANSPORTES Y LAS REDES TERRITORIALES*, UNIVERSIDAD DE BALEARES, 2003.
- ?? SÁNCHEZ PAVÓN, B., *UN AEROPUERTO PARA EL 2020: ASPECTOS JURÍDICOS DEL PLAN DIRECTOR DEL AEROPUERTO DE VIGO*, REVISTA DE ESTUDIOS PROVINCIALES DE PONTEVEDRA Nº 19, EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE PONTEVEDRA, 2003.
- ?? SÁNCHEZ PAVÓN, B., *LA TRASCENDENTE INTELIGENCIA DEL CONCEPTO DE SOLIDARIDAD*, REVISTA DE ESTUDIOS PROVINCIALES DE PONTEVEDRA Nº 19, EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE PONTEVEDRA, 2003.
- ?? SÁNCHEZ PAVÓN, B., *NUEVA FÓRMULAS EN LA FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS*, EN DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A. Y LOIS FERNÁNDEZ, R.C., *LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL DE GALICIA* (EN FASE DE IMPRESIÓN). EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE PONTEVEDRA.
- ?? SERRANO TRIANA, A., *LA UTILIDAD DE LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO Y LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR*, INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1983.