

# La distribución de competencias en materia aeronáutica. El ámbito competencial de la Comunidad de Madrid

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN: ACTIVIDAD AERONÁUTICA E INTERÉS PÚBLICO.—II. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AERONÁUTICA.—IV. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL ESTADO; SU RÉGIMEN JURÍDICO.—V. LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD DE MADRID; SU RÉGIMEN JURÍDICO.—VI. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE LAS ACTIVIDADES AEROPORTUARIAS QUE NO SON OBJETO DE MENCIÓN CONSITUCIONAL NI ESTATUTARIA.—VII. CUARENTA CONSIDERACIONES FINALES DE ORDEN PRÁCTICO ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS INSTALACIONES AERONÁUTICAS UBICADAS EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

## RESUMEN

*El sutil modelo español de distribución de competencias se caracteriza, en primer lugar, porque la Constitución no establece un elenco cerrado de las competencias respectivas, estatales o autonómicas, sino tan sólo las bases para su ulterior delimitación a través de distintas normas jurídicas (sustancialmente, los estatutos de autonomía) que, primero, asumen la función ordinamental de concretar la distribución y, segundo, lo hacen no para el conjunto de comunidades, sino de forma singularizada para cada una de ellas.*

*De la forma más sintética posible, podemos afirmar que el sistema en la C.E. se articula a través de una regla general y dos cláusulas residuales, en mérito de las cuales el artículo 149.1 establece las competencias exclusivas del Estado, pudiendo ser asumidas las que no están allí reservadas por las comunidades autónomas, a través de sus respectivos estatutos de autonomía. Lo no reservado al Estado y no asumido estatutariamente por las comunidades revierte al Estado, conforme expresamente prescribe el apartado 3 del artículo 149 C.E.*

*De acuerdo con el artículo 149.1.20.<sup>a</sup> se reservan como competencias exclusivas del Estado tres materias: los aeropuertos de interés general; el control del espacio aéreo; y el*

---

\* Letrado - Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

*tránsito y transporte aéreo. Las comunidades autónomas, por su parte y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, son competentes, en los términos respectivamente establecidos en cada estatuto de autonomía, en dos ámbitos: los aeropuertos que no sean de interés general, que para su establecimiento requerirán un informe previo y vinculante de la Administración General del Estado, o un certificado de compatibilidad; y, la ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con dicha calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, y en el bien entendido que esta atribución se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se la haya reservado el Estado.*

*Así lo ha afirmado el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en sus artículos 26.1.7 y 27.1.7, cuyas prescripciones han sido desarrolladas por la Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, que exige autorización previa para el establecimiento y la construcción y autorización de apertura de los aeropuertos, aeródromos o helipuertos de su competencia, así como para el supuesto del cierre o modificación relevante de una instalación aeronáutica.*

*Está pendiente el desarrollo reglamentario de dicha Ley, a cuyo efecto el legislador habilitó específicamente al Gobierno de la Comunidad.*

*En dicho marco, el objeto de este estudio es, a partir de la concreción del concepto de aeropuerto de interés general realizado por el legislador estatal, precisar el respectivo ámbito competencial en la materia, con especial atención al régimen de las autorizaciones de las instalaciones aeroportuarias.*

*Y el mismo se cierra con una guía de consideraciones finales de orden práctico acerca del establecimiento de las instalaciones aeronáuticas ubicadas en el territorio de las comunidades autónomas.*

*PALABRAS CLAVE: distribución de competencias; aeropuertos de interés general; espacio aéreo; aeródromos; helipuertos; planes directores; sistema general aeroportuario; informes previos; declaraciones de compatibilidad; autorizaciones previas; autorizaciones de apertura; procedimiento de autorización.*

## I. INTRODUCCIÓN: ACTIVIDAD AERONÁUTICA E INTERÉS PÚBLICO

**1.** De acuerdo con Collado Martínez, entendemos por **Derecho aeronáutico** la disciplina jurídica que encuadra el estudio de las materias cercanas a la navegación aérea, los aeropuertos y los aeródromos, los aviones y artefactos semejantes y el transporte de mercancías y personas por vía aérea<sup>1</sup>.

**2.** Dicha disciplina jurídica, al margen de aquellas conductas tipificadas como delito —que son objeto propio del **Derecho penal**<sup>2</sup>—,

<sup>1</sup> Cfr., ROSA MARÍA COLLADO MARTÍNEZ: *Derecho Aeronáutico*, en “Diccionario Jurídico”, FEDERICO FERNÁNDEZ DE BUJÁN FERNÁNDEZ (Coordinador), *El Derecho*, Madrid, 2009, p. 445.

<sup>2</sup> En nuestro ordenamiento jurídico dichas conductas están tipificadas en la **Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal de la Navegación Aérea**, que en su Título II define el tipo de los: 1. Delitos contra la seguridad de la aeronave; 2. Delitos contra el tráfico aéreo; 3. Delitos contra el derecho de gentes; 4. Delitos contra la autoridad; 5. Abuso de autoridad y negligencia en el ejercicio del

regula la actividad aeronáutica desde distintas perspectivas<sup>3</sup>, dependiendo de factores diversos, como lo son la relación jurídica en cuestión, los sujetos que intervienen en la misma o la concreta actividad de la que se trate.

En esta línea<sup>4</sup>, el estatuto jurídico del empresario dedicado al transporte aéreo y los negocios jurídico-privados que éste celebre con otros empresarios, proveedores de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su actividad mercantil, así como las relaciones jurídicas entre el empresario y sus clientes, son disciplinadas por el **Derecho mercantil** y, subsidiariamente, por el **Derecho civil**.

**3.** Al margen de dichos intereses particulares o privados, concurre en la actividad aeronáutica un inequívoco **interés público**, que abarca, sin duda, la seguridad aeronáutica y aeroportuaria, pero también la protección del medio ambiente —comprendiendo la contaminación acústica y el transporte de mercancías peligrosas o especiales—, así como la defensa de la competencia o la protección de los derechos de los consumidores en relación con el uso y funcionamiento de los aeropuertos y la coordinación aeroportuaria. Este ámbito es propio del **Derecho administrativo**, que tiene un relevante papel en la disciplina de la actividad aeronáutica<sup>5</sup>.

---

mando; 6. Delitos de falsedad; 7. Delitos contra la propiedad; y, 8. Delitos de imprevisión, imprudencia o impericia en el tráfico aéreo.

Debe tenerse en cuenta que el Libro II de dicha Ley, relativo a la Jurisdicción penal aeronáutica fue derogado, a fin de mantener el principio de unidad jurisdiccional, por la Ley Orgánica 1/1986, de 8 de enero, de supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y adecuación de penas por infracciones aeronáutica. Por lo demás, conforme estableció ya al aprobarse la Constitución el artículo 2 del Real Decreto-ley 45/1978, de 21 de diciembre, los artículos en los que se señala pena compuesta por la de muerte y otra u otras de privación de libertad, deben entenderse en el sentido de que la pena máxima a imponer, salvo en tiempos de guerra, es de treinta años.

<sup>3</sup> Véase el análisis multidisciplinar de la obra colectiva: *El derecho aéreo entre lo público y lo privado. Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad*, MARÍA JESÚS GUERRERO LEBRÓN y JUAN IGNACIO PEINADO GRACIA (Directores), Universidad Internacional de Andalucía, 2017.

<sup>4</sup> Sabido es que, al margen de la disciplina de Derecho interno, el elevado número de vuelos de alcance supranacional ha determinado un nada insignificante volumen, y tipología, de normas aeronáuticas de origen internacional, es decir, emanadas tanto de las distintas organizaciones internacionales presentes en el sector, como fruto de acuerdos —bilaterales y multilaterales— entre distintos Estados o entre éstos y alguna organización internacional.

No es objeto de este trabajo detenerse en dicha realidad, que me limito a dejar apuntada, constatando tan solo la actividad de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI—ICAO), que es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, creado en Chicago por el Convenio, de 7 de diciembre de 1944, sobre Aviación Civil Internacional. OACI se sostiene económicamente con las aportaciones de los 193 gobiernos nacionales signatarios en la actualidad de dicho Convenio, y tiene por función estudiar los problemas de la aviación civil internacional y promover reglamentos y normas únicos en la aeronáutica mundial, si bien no tiene autoridad sobre los Estados en sus respectivas áreas de actuación internacional, concretándose su actividad en favorecer la vía diplomática y la cooperación en el transporte aéreo. No entramos, pues, en su estudio, pues las disposiciones que contienen las normas de la OACI no tienen prelación sobre los ordenamientos nacionales.

<sup>5</sup> No obstante las relevantes reformas operadas en su régimen jurídico desde la fecha de su edición, sigue resultando de utilidad la obra de MARCOS GÓMEZ PUENTE: *Derecho Administrativo Aeronáutico (Régi-*

**A)** En efecto, la Administración pública ha tenido un papel fundamental en el sector, hasta tal punto que el Derecho aeronáutico español, de igual modo que ocurrió en la generalidad de los países de nuestro entorno cultural, tuvo como punto de partida la total publicación de la actividad de transporte, siendo declarada la misma, casi desde sus inicios, como de servicio público —así, tanto el Real Decreto-ley 1197/1927, de 19 de julio<sup>6</sup>, como, ya en la Transición Política, el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones<sup>7</sup>—.

**B)** Empero, al igual que ha ocurrido en otros sectores económicos, el servicio de transporte aéreo regular ha experimentado un paulatino proceso de liberalización, definitivamente impulsado por el Derecho de la Unión Europea desde finales de la década de los años ochenta. Proceso proclamado en la Directiva Bolkestein, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; por más que, a nuestros efectos, los servicios de transporte estén excluidos de la misma.

No puede ignorarse que entre los objetivos de la Unión estaba la formación de un mercado del transporte aéreo a partir de la definición de una política común de los Estados miembros, que se ha ido concretando, desde el Reglamento marco de 2004, en el denominado “Cielo Único Europeo” —Single European Sky (SES)—, que se impulsó para dar respuesta a los retrasos resultantes de la navegación aérea, que habían llegado a su punto más alto a finales de la década de los noventa, y tiene el objetivo fundamental de reestructurar el sistema de gestión de la navegación aérea del continente, promoviendo su evolución hacia un sistema de transporte aéreo más eficaz, a partir de la plena liberalización de la actividad<sup>8</sup>.

---

*men de la aviación y el transporte aéreo*), Iustel, Madrid, 2006.

<sup>6</sup> Dicha disposición, que es la primera norma reguladora del sector en nuestro ordenamiento, diferenció en su artículo 2 tres clases de aeropuertos, asumiendo ya como criterio diferenciador el interés general: 1. los aeropuertos de servicio del Estado, destinados a servicios oficiales, comprendiendo los militares y navales; 2. los denominados aeropuertos de servicio público o de interés general; y, 3. los aeropuertos particulares o privados. Cada una de dichas modalidades quedaba sometida a un régimen jurídico específico, si bien siendo respecto de cada uno de ellos se establecían los correspondientes instrumentos de intervención por parte de la Administración pública.

<sup>7</sup> Su artículo decimotercero dispuso: *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 le encomiende.*

Dicho precepto fue ulteriormente derogado por la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y, en su conjunto, el Decreto-ley 12/1978 fue derogado por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, y, de forma reiterada, por Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Sigue resultando de utilidad el análisis de aquella disposición efectuado por LUCIANO PAREJO ALFONSO: *El nuevo sistema de competencias en materia de aviación*, en *Revista de Administración Pública*, número 85, 1978, pp. 223 a 240.

<sup>8</sup> El referido Reglamento marco para la creación del Cielo Único Europeo —Reglamento (CE) núm. 549/2004— fue complementado por el Reglamento (CE) núm. 550/2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea (SNA), el Reglamento (CE) núm. 551/2004, relativo a la organización y

C) La consecuencia es que hoy el transporte aéreo regular de la Unión Europea no está ya reservado a la Administración, habiendo asumido el sector público un rol diferente, fruto del paso del Estado social, prestador de distintos servicios públicos, al “Estado regulador”, que está dejando de ser el responsable, directo o indirecto, de dicha prestación de servicios al público (por ejemplo, el servicio postal o de telecomunicaciones). Se trata, en efecto, de una intervención administrativa regulatoria, donde lo que es propio de las autoridades públicas es establecer la norma y controlar la prestación del servicio, pero no asumir dicha prestación, con la consecuencia de que la legislación aeronáutica se ocupa de asegurar su cumplimiento, regulando la actividad inspectora y la potestad sancionadora de la Administración<sup>9</sup>.

Dicho rol, por lo demás, no se circunscribe al transporte aéreo, sino que se proyecta, en general, sobre todos los aspectos relativos a la aeronáutica y al tránsito aéreo, dada la necesaria protección del interés público concurrente.

No obstante lo anterior, deben considerarse las actividades de prestación de servicios aeroportuarios que asume la Administración pública para garantizar la prestación del servicio con unas condiciones mínimas; actividades que, entre nosotros y desde 2011, se desarrollan a través de AENA, en las distintas configuraciones de la misma a las que ulteriormente se hará referencia —*vid.* epígrafes IV.6.B) y 8.A)—.

4. No puede concluirse este marco introductorio sin advertir que el Derecho administrativo aeronáutico no se rige en exclusiva por leyes y disposiciones emanadas de la Administración.

En efecto, y especialmente por lo que se refiere a la coordinación aeroportuaria, hay una importante **autorregulación del sector**, constatándose la presencia de normas de asociaciones privadas, en particular de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA); asociación que está conformada por aquellas aerolíneas privadas que operan un servicio aéreo internacional. Si bien es cierto que IATA es una asociación, que como tal persigue el beneficio económico de sus accionistas, no menos cierto es que sus normas son respetadas, e incluso acogidas formalmente, por el ordenamiento comunitario y las legislaciones nacionales. Y dichas normas son necesarias para solucionar el problema de la congestión aeroportuaria, regulando, entre otras cuestiones relevantes, los denominados *slots*, es decir, la reserva de franjas horarias para realizar un trayecto y tener preferencia en la realización de las operaciones de despegue y aterrizaje.

---

utilización del espacio aéreo en el cielo único europeo, y el Reglamento (CE) núm. 552/2004, relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tránsito aéreo (GTA). El marco así establecido fue ulteriormente adaptado por el Reglamento (CE) núm. 1070/2009, que introdujo mecanismos basados en el rendimiento.

<sup>9</sup> Así lo afirma, en nuestro ordenamiento, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

## II. EL MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El punto de partida lo constituye la configuración territorial del Estado articulada por la Constitución española de 1978 (C.E., en lo sucesivo). La *Lex superior* articula un modelo organizativo plural y descentralizado, estableciendo las bases para el régimen que hoy conocemos como “**Estado autonómico**”, que sintetiza los principios de unidad, autonomía y solidaridad afirmados en el artículo 2, los cuales, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, deben ser interpretados conjuntamente, sin que ninguno de ellos padezca, a partir del entendimiento de que la autonomía es un poder limitado, pues *autonomía no es soberanía*.

La consecuencia, frente al régimen de Administración pública, en singular, unitario y centralista, previo a la C.E., es un sistema de Administraciones públicas, en plural, de carácter pluralista y policéntrico: hay una pluralidad de Administraciones, estructuradas en tres niveles territoriales —estatal, autonómico y local (provincial, municipal e insular)—, cada una de las cuales está dotada de personalidad jurídica propia, distinta y separada de la de las otras Administraciones, es decir, cada Administración es un centro de imputación de derechos y de obligaciones.

No me detendré aquí en la flexibilidad del marco constitucional, y tampoco en el principio dispositivo que está en la base de las prescripciones del Título VIII, artículos 137 a 158, limitándome a recordar<sup>10</sup> que la C.E. no establece un mapa autonómico y que la implantación del sistema es consecuencia de la política de “café para todos” que determinó, en el periodo 1979-1983, el cierre del mapa autonómico con diecisiete comunidades autónomas —permítaseme sólo dejar constancia aquí de la singularidad del acceso a la autonomía de Madrid, comunidad autónoma uniprovincial ex artículo 144.1.a) C.E.—.

2. Sí he de entrar, antes de considerar la distribución de competencias, en la distinta **naturaleza jurídica de la autonomía** que es propia de las comunidades autónomas y de las entidades locales.

Las **comunidades autónomas** gozan: primero, de autonomía política, lo que comporta la capacidad para decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia, a cuyo efecto se les confiere la potestad de concretar en normas con rango de ley sus propias decisiones sobre sus intereses respectivos —delimitados por el ámbito de sus competencias—;

---

<sup>10</sup> Me remito al respecto a dos trabajos anteriores. ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ y ALMUDENA MAZUELA BERMEJO: *Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas*, en “Curso de derecho público de las comunidades autónomas”, JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y PABLO LUIS GARCÍA MEXÍA (Directores), Madrid, 2003, pp. 161 a 225; y ARÉVALO GUTIÉRREZ: *El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación*, en la obra colectiva “Organización territorial de los Estados europeos”, Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. extraordinario 2006, volumen I, pp. 203 a 332.

segundo, dicha autonomía está constitucionalmente garantizada mediante la afirmación de un *status* constitucionalmente protegido: la C.E., si bien no afirma un concreto mapa autonómico, sí define en el Título VIII todos y cada uno de los elementos configuradores de la autonomía que es propia de las comunidades autónomas. En consecuencia, la modificación de dichos elementos exigiría una reforma, en lo que resultara afectados, de los artículos 137 a 158 de la norma suprema.

Las **entidades locales**, por su parte, gozan: primero, de autonomía administrativa, que es bien distinta de la mera descentralización administrativa, pues comporta la capacidad de decisión —y no sólo de gestión de decisiones ajenas—, con la consecuencia de que confiere a su titular la potestad normativa, si bien ésta lo es de rango reglamentario, es decir, en el marco de la ley —que lo será la estatal o la autonómica, según corresponda en función de la materia—; segundo, dicha autonomía está, conforme ha precisado el Tribunal Constitucional, institucionalmente garantizada, es decir, si bien es cierto que la C.E. no delimita el contenido de la autonomía de las entidades locales, cuya concreción corresponde al legislador —estatal y autonómico—, no menos cierto es que sí garantiza la existencia y reconocibilidad de la institución local, lo que da pie al establecimiento de un umbral que ningún poder público puede limitar.

Lo inmediatamente expuesto explica que, a diferencia de las comunidades autónomas, las entidades locales no sean competentes en la materia que nos ocupa, al margen de las atribuciones que puedan asumir, en los términos que les sean concretados por el legislador, y puedan incidir en la misma; por ejemplo, el urbanismo.

**3. Presupuesto lo anterior, el modelo de distribución de competencias** constituye el elemento nuclear de todo el sistema jurídico de las comunidades autónomas, pues comporta el efectivo reparto de la titularidad de las diversas potestades públicas —funciones—, y puede afirmarse que es una de las cuestiones más complejas (sino la más) del Derecho público español<sup>11</sup>.

**A)** Un primer intento de explicación partiría de la consideración, simplificada, de los modelos comparados de Estados descentralizados, pudiendo afirmarse, sintéticamente:

- a) Estados federales: la competencia de la Federación lo es por atribución y, por tanto, está tasada (sistema de lista de competencias), correspondiendo a los Estados miembros las demás competencias no atribuidas a la Federación (esto es, la denominada cláusula residual). En algunos modelos se introduce una tercera cláusula, tras la delimitación de las competencias de la Federación y las de los Estados miembros, con un elenco de materias compartidas o mixtas, con distinto nivel de compartición.

---

<sup>11</sup> Con la lucidez habitual, véase JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: “Principios de Derecho Administrativo General I”, Iustel, 5.ª edición, Madrid, 2018, pp. 417 a 428.

- b) En cambio, en los Estados regionales la competencia de atribución es la propia de las regiones, mientras que a favor del Estado central juega la cláusula residual.

**B)** El modelo español es mucho más complejo, partiendo del hecho de la C.E. no establece un elenco cerrado de las competencias respectivas, estatales o autonómicas, sino tan sólo las bases para su ulterior delimitación a través de distintas normas jurídicas (sustancialmente, los estatutos de autonomía) que, primero, asumen la función ordinal de concretar la distribución y, segundo, lo hacen no para el conjunto de comunidades, sino de forma singularizada para cada una de ellas.

En consecuencia, la inicial apreciación de que la C.E. contiene un sistema de dos listas, las del 148.1, atribuidas a las comunidades autónomas, y las del 149.1, reservadas al Estado, es absolutamente irreal; partiendo del hecho de que, en realidad, sólo hay una lista: la del 149.1 —competencias exclusivas del Estado—, con lo que en este sentido podría decirse que se asemeja al clásico modelo federal.

Precisado lo anterior, la distribución es muy sutil en dicho precepto, pues el mismo no atribuye al Estado competencias por bloques de materias, sino que junto a unas cuantas materias así atribuidas (y hoy en no pequeña medida asumidas por la Unión Europea: a título de ejemplo, el régimen aduanero y arancelario; el comercio exterior; el sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad), en las distintas materias se le atribuyen funciones, normativas y/o ejecutivas, con la consecuencia de que las restantes funciones, no reservadas, pueden ser asumidas por las comunidades autónomas.

**C)** A partir de lo afirmado, y de la forma más sintética posible, podemos afirmar que el sistema en la C.E. se articula a través de **una regla general y dos cláusulas residuales**:

- a) La pared maestra e inamovible del sistema de distribución competencial la establece el apartado 1 del artículo 149, que afirma las competencias exclusivas del Estado. *A contrario*, las demás competencias que no están allí reservadas pueden ser asumidas por las comunidades autónomas.
- b) Y respecto de las competencias que no están allí reservadas al Estado entran en juego dos cláusulas residuales.
  - b.1. En atención a la primera, lo no reservado al Estado por el artículo 149.1 puede ser asumido por las comunidades autónomas a través de sus respectivos estatutos de autonomía; es decir, no asumen dichas competencias *ope constitutionis*, sino sólo a través de su singular norma institucional básica.
  - b.2. Y en función de la segunda, cláusula de cierre del sistema (pues no pueden existir potestades públicas sin atribuir o, lo que es lo mismo, funciones sin titular), lo no reservado al Estado y no asumido estatutariamente por las comunidades revierte al Estado, conforme expresamente prescribe el apartado 3 del artículo 149 C.E.



### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA AERONÁUTICA

1. Expuesto así, sintéticamente, el modelo, y entrando en la concreta materia que nos ocupa, cabe recordar que el artículo 148.1 C.E. (que hoy no tiene otro valor que el de una norma de Historia del derecho, definidora de un régimen transitorio de distribución de competencias, agotado y superado por la dinámica constitucional) disponía en su circunstancia 6.<sup>a</sup> que **las comunidades autónomas** podrían asumir competencias en dos materias: *aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales*.

Al amparo de esta habilitación, hay que constatar que todas las comunidades autónomas han ido asumiendo la competencia exclusiva en materia de helipuertos y aeropuertos deportivos —es decir, que no sean de interés general— o que no desarrollen actividades comerciales<sup>12</sup>.

2. Por su parte, **el Estado**, a tenor del artículo 149.1.20.<sup>a</sup>, tiene reservada la competencia exclusiva en materia de *aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves*.

Por lo demás, hay que ponderar que hay otros títulos competenciales estatales que están directamente relacionados con el tráfico aéreo, como ocurre singularmente con la competencia atribuida por la circunstancia 21.<sup>a</sup> en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación, habida cuenta que los sistemas de ayuda y control de la navegación aérea normalmente requieren espacio radioeléctrico y deben integrarse en el sistema general de radiocomunicación o telecomunicación.

De igual modo, deben ponderarse otras competencias, directamente vinculadas:

- a) Defensa y Fuerzas Armadas (circunstancia 4.<sup>a</sup>), resultando inequívoca la necesidad de controlar con dicho objeto el espacio aéreo, en el marco de la función constitucional atribuida a las Fuerzas Armadas por el artículo 8, que les encomienda la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional; en relación con el artículo 62.h), en cuya virtud corresponde al Rey *El mando supremo de las Fuerzas Armadas*.
- b) Régimen aduanero y arancelario (circunstancia 10.<sup>a</sup>), siendo evidente la trascendencia cuantitativa del medio aéreo para la entrada y salida de mercancías.
- c) Legislación básica sobre medio ambiente (circunstancia 23.<sup>a</sup>).
- d) Obras públicas de interés general (circunstancia 24.<sup>a</sup>).

---

<sup>12</sup> Una exposición sintética, con detalle de las prescripciones estatutarias, puede verse en ALEJANDRO VILLANUEVA TURNES: *Fuentes internacionales del Derecho aéreo y distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en la Constitución española*, en la obra colectiva “El Derecho aéreo entre lo público y lo privado. Aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad”, *op. cit.*, pp. 16 a 26.

Asimismo, no pueden omitirse otros títulos competenciales estatales que, de un modo u otro, pueden incidir en el respectivo ámbito competencial de las comunidades autónomas, toda vez que el espacio aéreo es un habitual medio de entrada y salida de personas y bienes del territorio del Reino de España. No es preciso detenerse a destacar la expansión y posicionamiento del transporte aéreo entre los diferentes modos de transporte en un país como el nuestro, en cuya economía tiene un peso decisivo el turismo, abriéndose sus puertas cada año a millones de visitantes:

- i. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (circunstancia 2.<sup>a</sup>).
- ii. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (circunstancia 13.<sup>a</sup>).
- iii. Seguridad pública (circunstancia 29.<sup>a</sup>).

#### IV. LA CONCRECIÓN NORMATIVA DEL ÁMBITO COMPETENCIAL DEL ESTADO; SU RÉGIMEN JURÍDICO

1. A partir de dicho marco, la cuestión, a efectos de precisar el exacto alcance de la delimitación de las competencias autonómicas y estatales, está en la interpretación de **los conceptos manejados por el Constituyente**, pues en los antecedentes legislativos no existía el concepto de aeropuertos de interés general, ni su distinción de los aeropuertos deportivos, ni la locución actividades no comerciales.

En efecto, el Constituyente introdujo en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico una realidad que no había sido contemplada ni en el Real Decreto-ley de 19 de julio de 1927, ni en la Ley de Aeropuertos de 2 de noviembre de 1940, ni en la de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960, ni tampoco, por su finalidad específica, en el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones. **Y ha sido la normativa dictada por el Estado**, al amparo de sus títulos competenciales, **la que ha ido perfilando dichos conceptos jurídicos indeterminados**.

2. En dicha línea interpretativa, la primera, y relevante, disposición dictada por el Estado fue el **Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles**.

A) Mediante el considerado Real Decreto se fijaron, de un lado y conforme a su artículo 1, los criterios básicos que deben concurrir para la calificación de un aeropuerto como de interés general —condicionando de este modo *pro futuro*, técnica y administrativamente, la discrecionalidad con la que los ministerios competentes pueden proceder a su calificación— y, de otro y de acuerdo con sus artículos 2, 3 y 4, los criterios de organización de la gestión de los servicios públicos en los aeropuertos calificados.

**B)** Frente a distintos preceptos de dicha disposición general el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió ante el Tribunal Constitucional un conflicto positivo de competencias<sup>13</sup>.

El Alto Tribunal, mediante su **sentencia 68/1984, de 11 de junio**, lo resolvió declarando la competencia estatal en la materia, a partir de un reparo competencial horizontal<sup>14</sup>. A tenor de su razonamiento:

**a.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.20.<sup>a</sup>, el Tribunal -Fundamento Jurídico 1- concluye que están reservadas como competencias exclusivas del Estado tres materias:

- i.* aeropuertos de interés general;
- ii.* control del espacio aéreo; y,
- iii.* tránsito y transporte aéreo.

**a.1.** En mérito de dichos títulos:

**i.** Primero, y respecto de “la tesis de que el Real Decreto objeto del mismo es de rango insuficiente para regular la materia de que se ocupa”, el Tribunal afirma —Fundamento Jurídico 2— que “Dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación, pudiendo la Generalidad impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación. No cabe, pues, entrar a examinar aquí si la fijación de los criterios de calificación ha de hacerse o no por Ley, y no resulta, por consiguiente, de aplicación la doctrina sentada en torno a la fijación de las bases en el ámbito de la cual el examen del rango legal podría tener su justificación en que el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación+ de competencias”.

En consecuencia, atribuida la competencia exclusiva al Estado, el Alto Tribunal entiende que el Gobierno es competente para establecer los criterios definidores del interés general, como máximo órgano gestor del Estado.

**ii.** Segundo, el Tribunal afirma —Fundamento Jurídico 4— que los requisitos afirmados por el Real Decreto 2858/1981 son

---

<sup>13</sup> Mediante el conflicto positivo de competencias núm. 90/1982 el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestionó los artículos 1, apartados 1, 2 y 3; 2, apartados 2, 3 y 4; 3, 5 y 6, párrafo primero, así como la disposición transitoria del Real Decreto 2858/1981.

<sup>14</sup> La STC 68/1984, de la que fue Ponente el Magistrado don ANTONIO TRUYO SERRA, resolvió en su Fallo “Declarar que la titularidad de las competencias controvertidas en el presente proceso, respecto al Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, corresponde al Estado”.

acordes para calificar un aeropuerto como tal, a partir de la consideración de que se trata de una apreciación que es una *facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, [que] puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal.*

Apuntado lo anterior — conforme a su vigente redacción, operada por el artículo único del Real Decreto 1150/2011, de 29 de julio —, dichos requisitos son los cinco siguientes:

a) Que, por la importancia de su tráfico, se integren en la red transeuropea de aeropuertos como componentes internacionales o comunitarios de la misma.

b) Aquellos cuya gestión conjunta resulte necesaria para garantizar el correcto funcionamiento de la red común de transporte en todo el territorio del Estado.

c) Que puedan incidir sustancialmente en la ordenación del tránsito aéreo, la estructura del espacio aéreo y el control del mismo.

d) Que sean de interés para la defensa nacional.

e) Que constituyan la parte civil de los aeródromos de utilización conjunta civil y militar”.

**a.2.** Expuestos los requisitos, debe ponderarse que, conforme a lo afirmado por el antes reproducido Fundamento Jurídico 2 de la STC 68/1984, dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijan los criterios con los que haya que hacerse esta calificación.

**a.3.** Afirmada la constitucionalidad de la competencia estatal para la fijación de los requisitos definidores de un aeropuerto de interés general, su afirmación por el Gobierno y el momento de su calificación, ha de considerarse que el artículo 5 del Real Decreto 2858/1981 atribuye al Estado una competencia de autorización de cualquier proyecto de aeropuerto, tanto para su construcción como para su ulterior apertura. Dispone dicho precepto:

“Todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural u operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto, requiere la autorización de la Subsecretaría de Aviación Civil para su construcción o apertura. Este organismo teniendo en cuenta la repercusión que ha de originar en la estructuración y ordenación del espacio aéreo español el tráfico que naturalmente puedan generar y las ayudas a la navegación que su implantación lleva consigo, denegará o accederá a ello, previos los informes y acuerdos previstos en el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, determinando en este último caso las condiciones a que ha de ajustarse su calificación y la forma de gestión del mismo”.

Y el Tribunal —Fundamento Jurídico 7— confirma la competencia para otorgar dichas autorizaciones, previa y de apertura, pues el precepto en cuestión, que por lo demás desarrolla los artículos 43 y 44 de la ya mencionada Ley de Navegación Aérea de 1960, no puede examinarse desde el punto de vista de las competencias relativas a aeropuertos, pues no forma parte de ella aunque incida en la materia, sino que corresponden a la de control del espacio aéreo, según se desprende de manera inequívoca del criterio que el propio artículo 5. impone al organismo autorizante, precisamente porque cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas competencias sobre los mismos.

b. Por su parte, las comunidades autónomas ostentarían competencias, cuando así las asuman estatutariamente, primero, sobre los aeropuertos que no sean de “interés general” y, segundo, de ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con dicha calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, pues, conforme concluye el Tribunal Constitucional ateniéndose a los grupos de servicios establecidos en el artículo 2 del Real Decreto 2858/1981 —Fundamento Jurídico 6— *Al término de este análisis del «orden de competencias» en cuyo marco se mueve el presente conflicto, no puede, pues, afirmarse que se restrinja competencia alguna de la Generalidad*<sup>15</sup>.

Lo anterior en el bien entendido sentido de que, conforme precisó el propio Tribunal —Fundamento Jurídico 6, *in fine*— el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento de competencias propias de las comunidades autónomas distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posean en materia de higiene, turismo, asistencia social o trabajo.

**3. Interesa, asimismo, dejar constancia del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio**, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

---

<sup>15</sup> Lamento no compartir, en este extremo, la afirmación de VILLANUEVA TURNES, *op. cit.*, p. 26, en la que, tras analizar las prescripciones estatutarias, afirma lo que sigue: Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia a la ejecución de la legislación estatal de aeropuertos de interés general cuando el Estado no tenga reservada su gestión directa. Desde un punto de vista constitucional, es dudoso que esta previsión estatutaria sea válida, y es que la Constitución Española de 1978 es clara a la hora de otorgar una competencia exclusiva al Estado en la materia, sin que éste pueda decidir de forma voluntaria compartirla.

El criterio me parece excesivamente rígido a tenor de la STC, pues el entendimiento en dichos términos de la competencia exclusiva comportaría la afirmación de que el Estado no puede fijar las posibles formas de gestión de los aeropuertos de interés general y, por ende, debe necesariamente asumir la gestión directa de todos ellos. Y no puede compartirse dicha conclusión, especialmente ponderando lo dispuesto por el artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, que ha concretado las competencias que deben entenderse comprendidas, al menos, en la reserva de gestión. Véase el ulterior epígrafe 8.B).

El artículo 166 de la Ley 13/1996 dio un paso más en la afirmación de la competencia estatal, cuyo alcance lo concretó la disposición ahora considerada.

**A)** En dicha línea, en primer lugar, y conforme a su artículo 1, se afirma una zona de servicio de los aeropuertos de interés general, comprensiva de 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.

Tanto el aeropuerto como dicha zona se garantizan mediante su ordenación a través de un nuevo instrumento de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, denominado Plan Director de los aeropuertos de interés general.

La finalidad del mismo es permitir dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y del creciente desarrollo del tráfico y transporte aéreos, asignándosele la función de delimitación de la zona de servicio de los aeropuertos de interés general, con la inclusión de los espacios de reserva que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, y la determinación de las actividades aeroportuarias o complementarias a desarrollar en las distintas zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

El Real Decreto 2591/1988, presupuestas dicha finalidad y función de los planes directores, concreta su contenido —artículo 3— y su procedimiento de aprobación —artículo 5—, 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, debiendo destacarse que su aprobación comporta la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes de titularidad privada comprendidos dentro de la delimitación de la zona de servicio.

**B)** El artículo 166 de la Ley 13/1996 estableció, además, 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. La consecuencia de dicha calificación es, conforme precisa el Real Decreto 2591/1998 —artículo 8— que el planeamiento no podrá incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos calificados de interés general.

Con dicho objeto, el sistema general deberá ser desarrollado por medio de un plan especial o instrumento equivalente respecto de cuyo contenido, y para cuya aprobación, el Real Decreto —artículo 9— establece los mecanismos de colaboración precisos entre la autoridad aeronáutica y las administraciones urbanísticas competentes, así como las medidas de coordinación necesarias para asegurar el ejercicio de la competencia estatal.

C) Al margen de dichos planes directores, la disposición adicional segunda del Real Decreto 2591/1998<sup>16</sup>, para salvaguardar el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, introdujo la obligación, por parte de las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de remitir al Ministerio de Fomento —Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana<sup>17</sup>— los proyectos urbanísticos que afecten a la zona de servicio de aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a las servidumbres aeronáuticas establecidas o a establecer en virtud de la Ley de Navegación Aérea.

Desde entonces, el Ministerio es competente para evacuar un informe, de carácter vinculante en lo que se refiere a las competencias exclusivas del Estado, con la consecuencia de que, aunque la Administración pública actuante discrepe de las observaciones formuladas por el Ministerio, no puede proceder a la aprobación definitiva de los planes o instrumentos urbanísticos y territoriales en lo que afecte al ejercicio de dichas competencias exclusivas.

4. Con posterioridad a la incorporación del Reino de España a la Unión Europea, la normativa en la materia que nos ocupa supuso la aprobación de la **Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea**, que, además de modificar parcialmente la Ley de Navegación Aérea de 1960, incluye cuestiones nuevas, vinculadas a la adecuación al proceso de liberalización.

A) En primer lugar, conforme a la misma, avanzando en la línea iniciada por el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, se proclama la nítida distinción entre la aviación militar y la aviación civil.

- a) La aviación militar es competencia del Ejército del Aire, bajo la dirección del **Ministerio de Defensa**, con la consecuencia de que las aeronaves militares, los sistemas aeroportuarios y de navegación aérea y los servicios, actividades e instalaciones adscritos a la defensa nacional, así como su personal, están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 21/2003 y quedarán sujetas a su legislación específica —*ex* artículo 2.2 y 4.bis—.

Su misión es la defensa aérea del territorio nacional y el control del espacio aéreo de soberanía nacional, en el marco de lo dispuesto por el anteriormente referido artículo 8 de la C.E y en los términos precisados por el artículo 4.3 de la Ley de Seguridad Aérea. Debe re-

---

<sup>16</sup> El párrafo segundo de dicha disposición ha sido modificado por la disposición final tercera del Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, en el que se establece el vigente régimen de los informes introducidos por el Real Decreto 2591/1988. Véase el ulterior epígrafe 7.B).

<sup>17</sup> Para ésta y las sucesivas referencias efectuadas por otras normas que se recogen en el texto, téngase presente, respecto de la actual estructura del Gobierno, que el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, en su disposición final primera suprimió el Ministerio de Fomento, habiendo asumido sus competencias, conforme al artículo 7, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, estableció en su artículo 6 la estructura del nuevo Ministerio hasta el nivel orgánico de dirección general.

tenerse, no obstante, que, conforme dispone el artículo 4.4, en situaciones de emergencia o cuando concurren circunstancias extraordinarias, el control de la circulación aérea general será competencia de dicho Ministerio, al reputarse que forma parte de la defensa aérea del territorio nacional.

- b) La autoridad aeronáutica civil en el ámbito interno es competencia del Ministerio de Fomento —el actual **Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana**<sup>18</sup>—. La misma, definida por el artículo 5, incluye la ordenación y control de la aviación civil y también las responsabilidades sobre el control de la circulación aérea en general en tiempo de paz —responsabilidad que desde este momento ya es directa y no por delegación, como estableció el Real Decreto-ley 12/1978; al margen de los instrumentos de coordinación entre ambos departamentos ministeriales afirmados por el artículo 6—.

Dentro del Ministerio el órgano al que la Ley 21/2003 confió su ejercicio era la Dirección General de Aviación Civil, integrado en la Secretaría General de Transportes<sup>19</sup>. Sin embargo, cinco años más tarde el Gobierno creó la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), que se rige por su propio Estatuto, aprobado por el **Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero**, y con dicho establecimiento se afirmó un nuevo **modelo de gestión, caracterizado por un desdoblamiento de la autoridad aeronáutica**. Conforme a dicho modelo, a los efectos competenciales que nos ocupan:

- b.1. La Dirección General de Aviación Civil sigue siendo competente, básicamente, en el diseño de la estrategia departamental, formulando propuestas sectoriales y fijando la dirección de la política aeronáutica, a cuyo efecto coordina a los organismos, entes y entidades adscritos al Departamento con funciones en aviación civil y ejerce de regulador en el sector aéreo. Asimismo, le corresponde, de un lado, la representación y coordinación con otras administraciones y con la Unión Europea en materia de política de transporte aéreo y, de otro, la adopción de circulares aeronáuticas.

Dicho centro directivo se estructura en:

- i. La Subdirección General de Transporte Aéreo; y
- ii. La Subdirección General de Aeropuertos y Navegación Aérea, que es quien asume las competencias que aquí nos ocupan:
  - la propuesta de calificación de los aeropuertos civiles;

---

<sup>18</sup> Véase la anterior nota, núm.17.

<sup>19</sup> Véase la anterior nota 17 y el Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que ubica dicho centro directivo en la actual Secretaría General de Transportes y Movilidad, fijando el artículo 7 su ámbito competencial y estructura interna.



- la elaboración de la propuesta de autorización para el establecimiento y las modificaciones estructurales o funcionales de los aeropuertos de interés general, garantizando su coherencia con los planes directores y el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA);
- la certificación de compatibilidad del espacio aéreo en el caso de helipuertos de competencia autonómica;
- la instrucción, impulso y tramitación de los planes directores de los aeropuertos de interés general y del plan director de navegación aérea;
- las funciones propias del órgano sustantivo en la evaluación ambiental estratégica de dichos planes;
- el informe de los planes directores y planes especiales de los aeropuertos de interés general, del plan director de navegación aérea y de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que afecten a los aeropuertos de interés general y a los sistemas de navegación aérea y, en particular, a su zona de servicio y servidumbres aeronáuticas.

**b.2.** La Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), por su parte y conforme a su Estatuto, es un organismo público al que compete el ejercicio de las potestades inspectoras y sancionadoras en materia de aviación civil, así como la iniciativa para la aprobación de la normativa reguladora en los ámbitos de la seguridad aérea. De igual modo, es competente en materia de protección del usuario del transporte aéreo para su elevación a los órganos competentes del Ministerio competente, así como por lo que respecta a la evaluación de riesgos en materia de seguridad de la aviación civil.

- c) Las competencias del Estado en materia de servicio meteorológico se las atribuye el artículo 7 al Ministerio de Medio Ambiente —el actual **Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico**<sup>20</sup>— responsable de facilitar la información meteorológica a los agentes que intervienen en la actividad aeronáutica para el desempeño seguro de sus funciones, la prestación de los servicios meteorológicos de observación, vigilancia y predicción necesarios para contribuir a la seguridad, regularidad y eficiencia del tránsito aéreo.
- d) Y no podemos omitir que la descentralización funcional se extendió también al ámbito de la prestación de servicios aeroportuarios, los cuales pasaron a ser gestionados por la Entidad Pública Empresarial Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (**AENA**), que asumió la gestión o explotación de los aeropuertos.

---

<sup>20</sup> Véase el artículo 14 del citado Real Decreto 2/2020, de 12 de enero.

En la configuración de aquel momento, AENA era una entidad pública institucional, sometida a un doble régimen jurídico: sus relaciones con el entonces Ministerio de Fomento, su organización interna y el ejercicio de las potestades públicas se regían por el Derecho administrativo; su giro o tráfico específico, en la gestión y explotación de las infraestructuras aeroportuarias, se regían por el Derecho privado.

**B)** De otra parte, en primer lugar, la Ley de Seguridad Aérea, en su **artículo 9.1** exige autorización previa del Ministerio de Fomento —el actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana—, previo informe favorable del Ministerio de Defensa, para *La construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea, así como la puesta en funcionamiento y clausura de los mismos.*

Y presupuesta la concurrencia de competencias, autonómicas y estatales, sobre las infraestructuras aeroportuarias, segundo, el **artículo 9.2** establece los mecanismos de cooperación para su ejercicio. Con dicho objeto, en la línea previamente afirmada por el Real Decreto 2591/1998, se da rango legal a la técnica de la emisión de informes previos, preceptivos y vinculantes, en el marco de las competencias que son propias del Estado. Dispone dicho precepto:

“La construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas y la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio deberán ser informadas conjuntamente, con carácter previo, por los Ministerios de Fomento y de Defensa, a efectos de determinar la incidencia de los mismos en la estructuración, ordenación y control del espacio aéreo, en el tránsito y el transporte aéreos y en su afeción a los aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas.

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

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

En consecuencia, en virtud de la Ley se requiere:

a. Autorización del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del Ministerio de Defensa, para la construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea; y,

b. Informe conjunto, previo, de los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Defensa, que tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas, cuya autorización le corresponde al órgano competente de las mismas, así como para la aprobación de planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio<sup>21</sup>.

Ahora bien, si se trata de helipuertos de competencia de las comunidades autónomas, se requerirá únicamente el certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, previo informe vinculante de la Comisión de Coordinación entre los referidos Ministerios.

**5. De interés resulta, asimismo, el Real Decreto 98/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de inspección aeronáutica.**

Esta disposición desarrolla el Título III —artículos 20 a 31— de la Ley de Seguridad Aérea, configurando la inspección aeronáutica como un conjunto de actuaciones tendentes a controlar o supervisar el cumplimiento de la normativa aeronáutica.

El Reglamento centra su ámbito de aplicación en las actuaciones llevadas a cabo por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), directamente o por medio de organismos públicos o sociedades mercantiles estatales que tengan la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado.

**6. El Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y se regula la certificación de los aeropuertos de competencia del Estado, se dictó en ejecución del artículo 40 de la citada Ley 21/2003, de 7 de julio.**

Dicho precepto legal establece las obligaciones de los gestores de aeródromos, aeropuertos y demás instalaciones aeroportuarias, afirmando, entre

---

<sup>21</sup> Véase el *Manual referente al procedimiento para la tramitación y emisión de los Informes y certificados de compatibilidad del espacio aéreo previstos en el artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea, evacuados por la Administración General del Estado con carácter previo a la aprobación/autorización autonómica del planeamiento aeroportuario, establecimiento, modificación y apertura al tráfico de instalaciones aeroportuarias autonómicas*, publicado en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana:

[https://www.mitma.gob.es/recursos\\_mfom/pdf/C6470F25-6EF7-4DF0-A6EE-522E0497555C/110385/TManual\\_v01.pdf](https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/C6470F25-6EF7-4DF0-A6EE-522E0497555C/110385/TManual_v01.pdf).

otras, la obligación de cumplir con las condiciones de seguridad operacional exigidas en relación con el diseño, construcción, uso y funcionamiento aplicables a las instalaciones que gestionen. Y concretar dicha obligación es el objetivo del Real decreto, que, por una parte, establece las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y por otra, regula el requisito de la certificación obligatoria de los aeropuertos de competencia de la Administración General del Estado.

Con dicho objeto, el Real Decreto incorpora a nuestro ordenamiento las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público contenidas en el anexo 14, “Aeródromos”, del Convenio sobre Aviación Civil Internacional firmado en Chicago en 1944 y aprueba el **Reglamento de certificación de aeropuertos de competencia del Estado**.

7. Otra norma relevante en el proceso de concreción de los respectivos ámbitos competenciales, consecuencia de los que se denominó “la crisis de los controladores” —que dio lugar a la primera declaración del estado de alarma en España—, es la **Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo**. Ley que, inmediatamente, fue complementada por 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**.

A) La Ley 9/2010 se aprobó con dos objetivos:

1.º Coyuntural: la modificación transitoria de ciertas condiciones laborales de los controladores de AENA para garantizar que dicha entidad, en tanto ostentara la condición de proveedor único de servicios, fuera capaz de prestarlos de forma segura, eficaz, continuada y económicamente sostenible, en todo su ámbito de competencia.

2.º Estructural: la apertura de la prestación de servicios de navegación aérea a nuevos proveedores certificados.

B) Permítasenos una breve referencia histórica, a los meros efectos de entender el alcance de esta apertura, detallando los sucesivos pasos del proceso de liberalización del sector.

*i.* En el marco del modelo de autarquía propio de la época, escindido de la aviación militar, la **Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 1958** creó el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales (OAAN), que asumió desde entonces la gestión del sector.

*ii.* Tras la entrada en vigor de la C.E., la **Ley 4/1990, de 29 de junio**, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, creó un nuevo ente público, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), que susti-

tuyó a aquel organismo autónomo, si bien su constitución efectiva quedó suspendida hasta la entrada en vigor de su Estatuto, que fue aprobado por Real Decreto 905/1991, de 14 de junio.

*iii.* El siguiente jalón en el proceso de liberalización vino determinado por la entrada en vigor de la **Ley 50/1998, de 30 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que transformó AENA en una Entidad Pública Empresarial, integrada en el patrimonio empresarial de la Administración General del Estado. Consecuentemente, salvo en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos, al ejercicio de las potestades administrativas encomendadas y aquellas otras competencias atribuidas de forma específica por las normas que le fuesen de aplicación —singularmente, además de su estatuto, la legislación presupuestaria—, su tráfico jurídico quedó sometido al Derecho privado.

*iv.* Transcurridos prácticamente veinte años desde el inicio de la actividad de AENA, la **Ley 9/2010** dio un paso decisivo, delimitando, de un lado, las actividades relacionadas con la gestión del espacio aeroportuario y, de otro, las actividades referidas a la navegación aérea. Delimitadas así dichas actividades, la Ley 9/2010, conforme se ha señalado, estableció la apertura de la navegación aérea a la prestación de servicios por parte de nuevos proveedores certificados.

*v.* El siguiente paso en el proceso de liberalización vino de la mano 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, que abordó la reforma del ámbito de la gestión aeroportuaria, con el objetivo de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, rentabilizar las inversiones realizadas y conseguir el máximo aprovechamiento de las infraestructuras disponibles. En esta línea, se crea una Sociedad Estatal, Aena Aeropuertos, S.A., abierta a la entrada de capital privado —si bien manteniendo en todo caso el carácter estatal de la sociedad—, que asumió la explotación de todos los aeropuertos y helipuertos previamente llevada a cabo por la Entidad Pública Empresarial AENA. Dicha sociedad quedó así configurada con una estructura mercantil, lo que permitía una gestión más ágil y que la financiación de las infraestructuras aeroportuarias no gravara a las compañías aéreas y demás usuarios de las mismas.

El Decreto-ley articula dos vías para la posible gestión individualizada de los aeropuertos: bien a través de la creación de sociedades filiales de Aena Aeropuertos, S.A., bien a través del otorgamiento de concesiones de servicios aeroportuarios a favor del sector privado, asumiendo el concesionario la gestión del aeropuerto a su propio riesgo y ventura.

8. Ulteriormente, siendo, de un lado, la seguridad aérea una competencia estatal exclusiva y, de otro, concurriendo competencias autonómicas y estatales sobre las infraestructuras aeroportuarias, el Estado dictó el **Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto, por el que se regula el procedimiento**

**de emisión de los informes previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas, establecimiento, modificación y apertura al tráfico de aeródromos autonómicos**, y se modifica el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y se regula la certificación de los aeropuertos de competencia del Estado, el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas, y el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

**A)** Esta disposición gubernamental desarrolla el antes referido artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea, presupuesta la doctrina del Tribunal Constitucional.

Conforme hemos visto (*vid.* el anterior epígrafe 4.B), las comunidades autónomas pueden asumir, en sus estatutos, competencias en relación con los aeródromos que no merezcan la calificación de interés general, en particular en relación con los aeropuertos deportivos y en general los que no desarrollen actividades comerciales. Ahora bien, el Estado conserva otras competencias exclusivas que pueden incidir en las competencias autonómicas en materia de aeródromos, como lo son las relativas al control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo y servicios meteorológicos, y con objeto de salvaguardar dichas competencias la Ley de Seguridad Aérea reguló la técnica —que había introducido la disposición final segunda del Real Decreto 2591/1988— de la emisión de informes previos, preceptivos y vinculantes, en el marco de las competencias propias del Estado.

**B)** A efectos de desarrollar la previsión legal, el Real Decreto 1189/2011 establece el régimen de **los informes de los departamentos ministeriales competentes en materia aeronáutica previos al planeamiento de infraestructuras aeronáuticas**, quedando excluidas de su exigencia las superficies que no dispongan de infraestructuras permanentes para la operación de aeronaves, utilizadas por éstas para atender situaciones de emergencia, catástrofes naturales o situaciones equivalentes —artículo 1.2—.

Los informes considerados tienen por finalidad asegurar que la planificación y eventual desarrollo de los aeródromos autonómicos son compatibles con la ordenación y estructura del control del espacio aéreo, del tránsito aéreo y del transporte aéreo y que no afectan a las servidumbres aeronáuticas y a las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general y de las bases aéreas y aeródromos militares.

Con dicho presupuesto, el Reglamento concreta: a. la competencia para su elaboración; b. los supuestos en los que procede su evacuación; c. su contenido; y d. las reglas del procedimiento de emisión de los informes y certificados de compatibilidad, que, insisto, tienen carácter de previos, preceptivos y vinculantes, al establecimiento, modificación y apertura al

tráfico de los aeródromos de competencia autonómica y a la aprobación de los instrumentos de planificación de las instalaciones aeroportuarias autonómicas.

En concreto, y a su tenor:

**a.** Respecto de la **competencia** el artículo 3.2 dispone:

- a.1.** La emisión de los informes previos a la aprobación o autorización de los instrumentos de planificación de las instalaciones aeroportuarias autonómicas, y al establecimiento, modificación y apertura al tráfico de los aeródromos autonómicos, excepto cuando se trate de helipuertos, se atribuye a la Secretaría de Estado de Transportes — hoy Secretaría General de Transportes y Movilidad —, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil y previa conformidad del órgano competente del Ministerio de Defensa, en el ámbito de sus competencias.
- a.2.** La emisión del certificado de compatibilidad de la infraestructura aeronáutica con el espacio aéreo previo al establecimiento, modificación o apertura al tráfico de los helipuertos autonómicos permanentes, ya sean de uso público o restringido, corresponde a la Dirección General de Aviación Civil.

**b.** Conforme al artículo 3.1, los **supuestos en los que debe emitirse informe o certificado** son todos los actos o disposiciones de los órganos competentes de las comunidades autónomas en materia de aeródromos que supongan:

- i.** La aprobación de los instrumentos de planificación de las instalaciones aeroportuarias y, en particular, los relativos a la ordenación de los aeródromos y sus zonas de servicio.
- ii.** La autorización o aprobación de establecimiento de nuevos aeródromos.
- iii.** La autorización de la apertura al tráfico de los aeródromos.
- iv.** La autorización o aprobación de modificaciones, estructurales o funcionales, en aeródromos ya construidos que afecten o puedan afectar a la estructuración, ordenación y gestión del espacio aéreo, los procedimientos de vuelo o el tránsito y el transporte aéreo.

A tenor del artículo 16, si se trata de aeródromos eventuales, incluidos los helipuertos eventuales, sólo se requerirá el informe o certificado de compatibilidad, según corresponda, cuando se encuentren dentro de una zona controlada, restringida o peligrosa, o dentro de la zona de afección de otra infraestructura aeronáutica. La autorización del uso del resto de los aeródromos autonómicos eventuales, incluidos los helipuertos, sólo requerirá informar a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea de su localización y de su período de utilización.

**c. El contenido** de los informes, en coherencia con su funcionalidad, se circunscribe a la incidencia de las actuaciones planificadas y de las operaciones aéreas que se prevea realizar en ellas, en relación con los siguientes aspectos, relacionados por el artículo 4.1:

1. La estructura y ordenación del espacio aéreo.
2. El tránsito y el control del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea, en particular sobre los de tránsito aéreo.
3. La red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS) y sus servidumbres aeronáuticas.
4. Las bases aéreas, aeródromos militares y aeropuertos de interés general.
5. Las servidumbres aeronáuticas, así como las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general.
6. El transporte aéreo.

De acuerdo con el apartado 2 del propio artículo 4, los certificados de compatibilidad, preceptivos y vinculantes, previos al establecimiento, modificación y apertura al tráfico de los helipuertos se circunscribirán a la compatibilidad del espacio aéreo de la instalación.

**d.** Respecto del **procedimiento de emisión** lo primero que debe destacarse es que el Real Decreto 1189/2011 no concreta la fase del procedimiento de aprobación de los planes o instrumentos de ordenación, autorización de establecimiento, apertura al tráfico o modificaciones estructurales o funcionales, en el que deben solicitarse los respectivos informes. Respetuosa con el ámbito competencial de las comunidades autónomas, la disposición considerada entiende que debe ser la normativa autonómica de aplicación la que determine el momento en que se han de solicitar tales informes, asegurando, en todo caso, que son previos a la aprobación o concesión de las respectivas autorizaciones y que se respetan los plazos para su emisión.

Los artículos 17 a 22 regulan detalladamente el procedimiento. Me limito a dejar constancia aquí de lo siguiente:

- i.** El sujeto legitimado para presentar la solicitud es, exclusivamente, el órgano competente de la comunidad autónoma.  
*A contrario*, los titulares o gestores de la instalación no están legitimados para formalizar directamente la solicitud.
- ii.** La formalización de la solicitud debe realizarse ante la Dirección General de Aviación Civil, dirigida conjuntamente a la Secretaría de Estado de Transportes y al Ministerio de Defensa, cuando se solicite la emisión de los informes, o a la Dirección General de



Aviación Civil, cuando se solicite la emisión de los certificados de compatibilidad.

- iii.** Iniciado el procedimiento, corresponde a la Dirección General de Aviación Civil la instrucción, impulso y tramitación del procedimiento de emisión de los informes o certificados de compatibilidad, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión Interministerial establecida al efecto.
- iv.** A partir de la solicitud, el artículo 19 concreta el procedimiento de emisión de informes en relación con aeródromos de uso público que no sean helipuertos.

De conformidad con el mismo, comprobada la suficiencia de la documentación, la Dirección General de Aviación Civil remitirá la que corresponda a la Comisión Interministerial entre Defensa y Fomento al objeto de que, en el plazo máximo de cuatro meses, se dictamine sobre la incidencia de la actuación proyectada en relación a: a) La estructura y ordenación del espacio aéreo; b) El tránsito aéreo; c) La red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS); y d) Las servidumbres aeronáuticas de las bases aéreas, aeródromos militares, aeródromos civiles de uso público y red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS) y de las áreas de afección recogidas en los planes directores.

Por su parte, dentro de dicho plazo la Dirección General dictaminará sobre la incidencia de la actuación que se proyecta en el transporte aéreo, en su caso previo dictamen de las entidades y organismos cuyas competencias pudieran verse afectadas por el informe de esta dirección general.

- v.** El artículo 20 fija las especialidades aplicables a dicho procedimiento cuando se trate de la emisión de un informe o certificado de compatibilidad en relación con el resto de los aeródromos.
- vi.** El plazo para la emisión de los informes o certificados de compatibilidad será de seis meses y empezará a computarse desde la fecha en que haya tenido entrada en la Dirección General de Aviación Civil la documentación completa. A efectos de dicho cómputo, en los veinte días siguientes a la fecha de registro de entrada en la Dirección General de Aviación Civil de la solicitud de informe o certificado de compatibilidad, ésta resolverá sobre la suficiencia de la documentación presentada o, en su caso, requerirá la documentación complementaria que sea precisa.
- vii.** El silencio administrativo se entenderá favorable, salvo en el caso de los informes o certificados de compatibilidad previos a la apertura al tráfico si, previamente, no se acredita que el aeródromo o helipuerto cuenta con el certificado de aeropuerto o

la resolución favorable de verificación, expedidos por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea —la falta de dicha acreditación se reputa esencial y, por ende, constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho—.

- viii. Una vez dictada la correspondiente resolución, los informes y certificados de compatibilidad tendrán una vigencia de dos años desde su fecha de emisión.
- ix. Si durante el referido periodo de vigencia no se ejecutan las actuaciones informadas o certificadas, o se suspende su ejecución por cualquier causa, para iniciar o proseguir la actuación deberá solicitarse la ampliación del plazo de vigencia, si concurrió causa justificada para la no ejecución.

La resolución de ampliación deberá emitirse en el plazo de tres meses, y no podrá exceder en ningún caso del plazo inicialmente establecido, es decir, doce meses.

- x. No concurriendo causa justificada, para iniciar o proseguir la actuación deberá solicitarse un nuevo informe o certificado de compatibilidad —con la consecuencia de que, en este supuesto, el órgano competente de la comunidad autónoma deberá aportar de nuevo, e íntegra, toda la documentación exigida para formular una solicitud—.

C) Por lo demás, no puede omitirse que el apartado séptimo de la disposición final primera sustituye el Reglamento de certificación de aeropuertos de competencia del Estado, que pasa a denominarse **Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y aeródromos de uso público**, cuyo ámbito de aplicación abarca todos los aeropuertos y el resto de los aeródromos de uso público situados en el territorio español.

Conviene destacar que, conforme a su artículo 5, corresponde al Director de Seguridad de Aeropuertos y Navegación Aérea de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea resolver sobre el otorgamiento, modificación, renovación, limitación, suspensión y revocación del certificado de aeropuerto y de la verificación de aeródromos de uso público, así como conceder las exenciones que procedan, mientras que corresponde al Director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea la autorización para la apertura al tráfico y clausura de los aeropuertos y otros aeródromos de uso público de competencia de la Administración General del Estado.

9. Asimismo, hemos de dejar constancia del **Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia**<sup>22</sup>, así como de la ulterior **Ley**

---

<sup>22</sup> Sobre el particular, véase CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ: *Cambios en el régimen de gestión de las infraestructuras aeroportuarias en España tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de*

## **18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.**

**A)** Lo primero que debe destacarse es que, en mérito del Real Decreto-ley, la sociedad mercantil Aena Aeropuertos, S.A., cambió su denominación por la de Aena, S.A., y, aun manteniendo su naturaleza de entidad estatal con forma de sociedad anónima, el grado de participación del Estado deja de ser el mismo, con la consecuente modificación de su régimen jurídico.

Por su parte, Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) se convirtió en ENAIRE —propietaria del 51 % del capital de Aena, S.A.—, y actualmente es una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana<sup>23</sup>, responsable del control del tránsito aéreo, la información aeronáutica y las redes de comunicación, navegación y vigilancia necesarias para que las compañías aéreas y sus aeronaves vuelen de forma segura, fluida y ordenada por el espacio aéreo español.

**B)** El considerado Real Decreto-ley, por cuanto aquí importa, se dictó en el ejercicio de la competencia exclusiva estatal respecto de los aeropuertos de interés general, en virtud de la cual el Estado puede optar por su gestión directa, en los términos de la reserva que se afirma en su artículo 17.1.

La disposición considerada tuvo como objetivo establecer el régimen de la red de dichos aeropuertos, gestionados por Aena, S.A., y calificados —*ex* artículo 21— como servicios de interés económico general conforme al artículo 106.2 del Tratado de Lisboa<sup>24</sup>. Presupuesta dicha calificación, en la gestión se da entrada al capital privado, con el objetivo de garantizar la movilidad de los ciudadanos y la cohesión económica, social y territorial, para asegurar la accesibilidad, suficiencia e idoneidad de la capacidad de las infraestructuras aeroportuarias, la sostenibilidad económica de la red, así como la continuidad y adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos.

---

*aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, en la obra colectiva “Nuevos enfoques del derecho aeronáutico y espacial, Coordinada por MARÍA CRUZ MAYORGA TOLEDANO y dirigida por JUAN IGNACIO PEINADO GRACIA, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 75 a 86.

<sup>23</sup> Así lo establece el artículo 2.14.e) del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

<sup>24</sup> Los servicios de interés económico general (SIEG) son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y que están sujetas a obligaciones específicas de servicio público. Entre ellos figuran, además de las redes de transporte, los servicios postales y las redes de energía y comunicación.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea añadió a los Tratados constitutivos un Protocolo sobre los SIEG, creando su artículo 14 una nueva base jurídica, que permite al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar reglamentos que fijen los principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. Lo anterior sin perjuicio de que el Tratado deje a los Estados miembros libertad para decidir cómo se organizan en cada Estado, teniendo en cuenta que las normas de libre mercado y de competencia se aplican a las empresas responsables de su gestión, en el bien entendido sentido de que dichas normas no pueden impedir que cumplan con sus tareas al servicio del interés general.

A nuestros efectos es relevante ponderar lo dispuesto en el referido apartado 1 del artículo 17, toda vez que en el mismo se precisan las competencias que se entienden comprendidas, *al menos*, en la reserva de gestión:

- a) La regulación y supervisión en relación con los servicios aeroportuarios esenciales para la ordenación del tránsito y el transporte aéreo, así como los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen de tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.
- b) La fijación de los servicios mínimos en caso de huelga.
- c) La elaboración, aprobación y seguimiento de los Planes Directores.
- d) La regulación, aprobación y supervisión del Documento de Regulación Aeroportuaria [DORA] o cualquier otro documento o plan en el que se establezcan los criterios de funcionamiento de los aeropuertos de interés general, en particular, en relación con la red de aeropuertos gestionados por Aena, S.A., y los planes económicos financieros, así como, el establecimiento de las tarifas aeroportuarias y de los precios exigibles a los operadores y usuarios.
- e) El ejercicio de la potestad sancionadora.
- f) Cualquier otra que le atribuya la legislación vigente.

Por su parte, a tenor del inciso final de dicho apartado, las comunidades autónomas podrán participar en la gestión de los aeropuertos de interés general en la forma que establezca la legislación del Estado y, en particular, a través de los Comités de Coordinación Aeroportuaria.

La gestión de los servicios aeroportuarios no esenciales, así como la gestión comercial de las infraestructuras o su explotación urbanística, queda sujeta al libre mercado.

**10. Por último, hemos de dejar constancia del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.**

Dicha disposición gubernamental, al margen de modificar distintos preceptos de la Ley de Navegación Aérea —en concreto, sus artículos 11.b), 150.2 y 151, adicionando un segundo párrafo a la disposición final segunda—, dedica su Capítulo II, artículos 2 a 7, al sector del transporte aéreo, y tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico interno las directrices operativas para la gestión de pasajeros aéreos y personal de aviación en relación a la pandemia COVID-19, adoptadas por la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad de la Aviación (EASA) y el Centro para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC por sus siglas en inglés, *European Centre for Disease Prevention and Control*).

De conformidad con sus prescripciones, se establece el obligado cumplimiento de las referidas directrices para los gestores de los aeropuertos abier-

tos al tráfico civil situados en todo el territorio nacional, las compañías aéreas que realicen operaciones en ellos, incluidas las operaciones de aerotaxis y las de aviación general, así como para las empresas que desarrollen los servicios auxiliares en los aeropuertos.

No obstante, y entrando en la materia competencial que nos ocupa, ha de tenerse en cuenta, respecto de los aeropuertos no calificados de interés general, que, conforme prescribe el artículo 2, en los aeropuertos de Lleida-Alguire, Andorra-La Seu de Urgell y Teruel, de competencia autonómica, para la implementación de estas Directrices se estará a lo que establezcan las comunidades autónomas de Cataluña y de Aragón en el ejercicio de sus respectivas competencias.

## V. LAS COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD DE MADRID; SU RÉGIMEN JURÍDICO

1. La Comunidad de Madrid asumió originariamente, con la aprobación de su **Estatuto de Autonomía** mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, la plenitud de la función legislativa en materia de “aeropuertos deportivos, así como los que no desarrollen actividades comerciales”. Así lo dispuso su artículo 26.6.

Dicho precepto fue ulteriormente modificado y sustituido por la vigente redacción, establecida por la **Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio**. Conforme a la misma la Comunidad de Madrid asume, junto a las comunidades autónomas de Cataluña, Aragón y Comunidad Valenciana, el nivel máximo de competencias en materia aeroportuaria:

**A)** De un lado y en mérito del vigente **artículo 26.1.7**, la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en materia de *aeropuertos y helipuertos deportivos así como los que no desarrollen actividades comerciales*.

**B)** De otro y a tenor del vigente **artículo 28.1.7**, le corresponde la ejecución de la legislación del Estado en materia de *aeropuertos y helipuertos con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve al Estado*, en el bien entendido que esta prescripción se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se la haya reservado el Estado, en los términos de la normativa anteriormente analizada; debiendo considerarse singularmente lo dispuesto por el artículo 17.1 del Real Decreto-Ley 8/2014<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> No a otra conclusión nos conduce el razonamiento contenido en el Fundamento Jurídico 5 de la STC 68/1984 respecto de un precepto, de idéntico tenor, contenido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Afirmó el Alto Tribunal: *más problemático es el artículo 11.8 del E.A.C., pues mientras el 149.1.20 de la C.E. atribuye al Estado una competencia exclusiva sobre los «aeropuertos de interés general», sin más, la disposición estatutaria que consideramos atribuye a la Comunidad Autónoma la «ejecución de la legislación del Estado» en materia de «aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa». Para precisar el alcance de esta última disposición, que, en un sentido literal, convertiría en compartida una competencia que en la Constitución es exclusiva del Estado, hemos de interpretarla dentro del marco de la Constitución, en la línea de lo que establece su artículo 147.2 d), enten-*

2. Al amparo del título competencial afirmado por el artículo 26.1.7 del Estatuto de Autonomía<sup>26</sup>, el Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de fecha 17 de junio de 2010, procedió al establecimiento de la regulación de sus instalaciones aeronáuticas, aprobando la que sería luego promulgada como **Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid**.

En virtud de la misma cabe distinguir en el caso de la Comunidad de Madrid los siguientes **tipos de infraestructuras aeronáuticas**:

**A)** Aeropuertos, aeródromos y helipuertos deportivos o no comerciales ubicados en la Comunidad de Madrid: respecto de los cuales puede legislar la comunidad autónoma, por lo que constituyen el ámbito de aplicación de la Ley 3/2010 —artículo 2.2—, regulándose, respecto de los mismos, la autorización, construcción, gestión y uso de dichas instalaciones aeronáuticas, así como el régimen de inspección y control de las mismas y de sus servicios complementarios y auxiliares —artículo 2.1—.

**B)** Aeropuertos y helipuertos ubicados en la Comunidad de Madrid que desarrollan actividades comerciales: en relación con los cuales sólo puede legislar el Estado y, por ende, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 3/2010, al igual que ocurre con los aeródromos, helipuertos y aeropuertos militares y aquellos que tengan la calificación estatal de interés general —artículo 2.2—.

Afirmados dichos tipos, la Ley precisa —artículo 2.3— que se consideran “actividades comerciales” las que se realicen en virtud de contrato de transporte de pasajeros, el cual supone el pago de billete de pasaje, así como las de transporte de mercancía mediante remuneración.

A efectos de su gestión, la Ley —artículo 11— diferencia dentro de este segundo bloque de infraestructuras dos grupos:

**a.** Infraestructuras con calificación de interés general, respecto de las que el Estado puede reservarse su gestión directa, o atribuírsela a la Comunidad de Madrid.

El artículo 11.2 prescribe que la Comunidad de Madrid participará, en la forma que se determine por el Estado, en los órganos de gestión de los aeropuertos de interés general radicados en su territorio cuya gestión directa se reserve el Estado<sup>27</sup>.

---

*diendo que se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se haya reservado el Estado en los supuestos que a continuación vamos a considerar.*

<sup>26</sup> Aunque no contempla la vigente Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, sigue resultando de utilidad el trabajo de EDUARDO PFLUEGER TEJERO: *Las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de Aeropuertos Deportivos y Actividades Aeroportuarias*, en Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, número 21, de mayo de 2005.

<sup>27</sup> El Real Decreto 697/2013, de 20 de septiembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Comités de Coordinación Aeroportuaria, disciplina los órganos colegiados de carácter consultivo que garantizan la participación de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, las corporaciones locales y las organizaciones económicas y sociales más representativas en los aeropuertos atribuidos a la gestión y explotación de «Aena Aeropuertos,

**b.** Infraestructuras sin calificación de interés general, que pueden ser gestionadas por la Comunidad de Madrid, en ejecución de la legislación estatal.

**3.** Presupuesto lo anterior, **el contenido de la Ley** está estructurado en tres títulos:

**A)** Un Título Preliminar, comprensivo de las *Disposiciones generales* —artículos 1 a 6—.

**B)** Un Título I, que establece el *Régimen de las instalaciones aeronáuticas competencia de la Comunidad de Madrid* —artículos 7 a 12—. Sus prescripciones se distribuyen en cuatro capítulos:

- Capítulo I, “Establecimiento y modificación de aeropuertos y aeródromos competencia de la Comunidad de Madrid”;
- Capítulo II, “De los helipuertos competencia de la Comunidad de Madrid”;
- Capítulo III, “Competencias de la Comunidad de Madrid para la ejecución de la legislación estatal en materia de aeropuertos”; y,
- Capítulo IV, “Planes directores”.

**C)** Un Título II, que afirma el *Régimen sancionador en materia de uso y funcionamiento de instalaciones aeronáuticas* —artículos 13 a 21—.

**D)** Complementan el articulado una disposición transitoria única y tres finales.

La disposición final segunda habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y cumplimiento de lo previsto por la misma, cuyo articulado, de forma expresa, remite distintos extremos a un posterior desarrollo reglamentario:

**a.** Artículo 5: la organización y el contenido del Registro de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, así como el procedimiento para llevar a efecto las inscripciones en dicho Registro y los efectos que éstas producen.

**b.** Artículo 7.2: el procedimiento de autorización previa y las características técnicas que deben reunir a dichos efectos los aeropuertos y aeródromos.

**c.** Artículo 7.3: la documentación que debe adjuntarse con las solicitudes de autorización previa de los aeropuertos y aeródromos.

**d.** Artículo 10.4: el procedimiento de autorización previa, de apertura de la instalación y de cierre la misma en el caso de los helipuertos, así como los requisitos exigibles al efecto.

---

S.A.». Asimismo, esta disposición regula las Comisiones de coordinación de los aeropuertos con mayor volumen de tráfico y su constitución.

- e. Artículo 12.1: los criterios determinantes para que una instalación aeronáutica deba contar con un Plan Director.
- f. Artículo 14.2: el régimen de colaboración por parte de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en la realización de la actividad inspectora de las instalaciones aeronáuticas.
- g. Artículo 15.3: los incumplimientos que pueden comportar la imposición de una infracción leve.
- h. Artículo 20.2: el procedimiento para sancionar las infracciones previstas en la Ley.
- i. Disposición final primera: la actualización de las cuantías de las sanciones establecidas en la Ley.

Transcurrido algo más de una década desde la entrada en vigor de la Ley 3/2010, dicho Reglamento no ha sido dictado; hasta la fecha<sup>28</sup>.

4. A partir de dicho régimen, hemos de detenernos brevemente en **la disciplina de las autorizaciones autonómicas** establecidas por los artículos 6, 7 y 8 de la Ley.

#### **A) Autorización previa de aeropuertos y aeródromos.**

El artículo 6.1 exige autorización previa de la Consejería competente en materia de transportes para la construcción, el establecimiento y la apertura al tráfico de aeropuertos y aeródromos competencia de la Comunidad de Madrid, así como para el cierre o la modificación relevante de las existentes.

Dicha autorización previa, obviamente, es independiente del informe vinculante que establece el artículo 9.2 de la Ley de Seguridad Aérea (Véase el anterior epígrafe IV.7, en el que se analiza el régimen afirmado por el Real Decreto 1189/2011, de 19 de agosto).

La solicitud de autorización que ahora nos ocupa deberá ir acompañada de un proyecto, que incluirá como mínimo — artículo 6.3—:

- "a) La acreditación de la compatibilidad de la instalación con relación al espacio aéreo, emitida por la autoridad aeronáutica estatal.
- b) La acreditación del respeto de la instalación a la legislación urbanística, emitida por la Consejería competente en materia de urbanismo.

---

<sup>28</sup> Con fecha de 4 de marzo de 2020, el Director General de Transportes y Movilidad, de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, dictó Resolución por la que se acordó someter a consulta pública previa el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, durante un plazo de 1 mes a partir de la publicación de la consulta en Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Publicada la consulta pública con fecha de 11 de marzo, el plazo venció el 29 de junio de 2020.

La Memoria de la consulta pública, en la que se especifican los *Problemas que se pretenden solucionar*, puede consultarse en la siguiente dirección web:

<https://www.comunidad.madrid/transparencia/normativa/consulta-proyecto-decreto-que-se-aprueba-reglamento-ley-32010-22-junio-instalaciones>



- c) Las características técnicas de la instalación.
- d) Un estudio de impacto ambiental.
- e) Los proyectos de instalaciones aeronáuticas deberán prever su incidencia en las zonas inmediatas, las infraestructuras y medios de transporte necesarios para satisfacer la demanda que su funcionamiento genere y la accesibilidad de las instalaciones a usuarios con movilidad reducida.
- f) Aquellos otros documentos exigidos por la legislación estatal en la materia, así como los que se determinen reglamentariamente".

### **B) Autorización de apertura al público de aeropuertos y aeródromos.**

El artículo 8.1 prescribe que concluida la construcción de la instalación de un aeropuerto o de un aeródromo y tras la constatación del cumplimiento de las exigencias legales, se expedirá, por la consejería competente en materia de transportes, la preceptiva autorización de apertura al tráfico.

Esta autorización debe ser renovada siempre que se produzcan modificaciones de carácter sustancial en los elementos o circunstancias que justificaron su otorgamiento y, en cualquier caso, se actualizará cada ocho años —artículo 8.3—, pudiendo ser revocada en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en la misma, previa la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador —artículo 8.4—.

### **C) Autorizaciones previa y de apertura de helipuertos.**

Además del certificado de compatibilidad del espacio aéreo establecido por la Ley de Seguridad Aérea, el artículo 10 dispone que la construcción, la modificación relevante y la apertura al tráfico de helipuertos ubicados en la Comunidad de Madrid requerirán la obtención de las autorizaciones, previa y de apertura al tráfico, de la consejería competente en materia de transportes. Asimismo, el cierre de la instalación requerirá la pertinente autorización.

### **D) Normas comunes a todas las autorizaciones.**

Conforme al artículo 8.2, en relación con el artículo 10.2, las solicitudes de autorización habrán de ser resueltas y notificadas en el plazo máximo de seis meses. Si transcurrieran tres meses sin obtener respuesta a su solicitud, el solicitante deberá denunciar por escrito esta circunstancia en los quince días siguientes al vencimiento de los tres primeros meses, desde la presentación de la solicitud y ante el órgano inmediatamente superior al competente para decidir la autorización. Si denunciada la falta de contestación, transcurrieran seis meses desde la presentación de la solicitud sin obtener respuesta, ésta se entenderá concedida por silencio administrativo. Si no se hubiera producido la referida denuncia, el silencio de la administración tendrá efectos desestimatorios. En cualquier caso, el silencio será desestimatorio si la evaluación de impacto ambiental preceptiva fuera negativa.

## VI. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE LAS ACTIVIDADES AEROPORTUARIAS QUE NO SON OBJETO DE MENCIÓN CONSTITUCIONAL NI ESTATUTARIA

1. Presupuesto cuanto hasta aquí se ha expuesto, a tenor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del alcance de sus competencias que ha ido concretando el legislador estatal en las normas reguladoras del sector que sucesivamente ha dictado, obvio resulta que hay un importante bloque de atribuciones que, por su tenor literal y en los términos hasta aquí referidos, no necesitan interpretación.

Empero, el desarrollo del marco competencial que establece la C.E. a través de la asunción estatutaria de determinadas competencias nos ofrece la realidad de **otras actividades que, no siendo objeto de mención constitucional ni estatutaria, pueden llegar a incidir en la actividad aeroportuaria**. Y es preciso considerar el alcance de estas actividades para determinar, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, si son propias del Estado o, por el contrario, son de titularidad autonómica. Y es que, conforme a la doctrina del Alto Tribunal, una cosa es decidir si un aeropuerto es, o no, de interés general, y otra agotar el elenco de competencias que se proyectan sobre el mismo.

2. El punto de partida necesario debe serlo la sutil, pero necesaria, **distinción entre actividades sustantivas y actividades instrumentales**.

### A) Actividades sustantivas.

a. Presupuesta la competencia estatal para delimitar los criterios definidores de un aeropuerto de interés general, hemos visto que el artículo 5 del Real Decreto 2858/1981 dispone que *Todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural u operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto, requiere la autorización de la Subsecretaría de Aviación Civil para su construcción o apertura*.

Dicho Real Decreto atribuyó de este modo la competencia de autorización al Estado y el Tribunal Constitucional, en su citada sentencia 68/1984 —Fundamento Jurídico 7—, entendió que dicho precepto *no puede examinarse desde el punto de vista de las competencias relativas a aeropuertos, pues no forma parte de ellas, aunque incida en la materia, sino que corresponde a la de control del espacio aéreo, según se desprende de manera inequívoca del criterio que el propio artículo 5 impone al organismo autorizante, precisamente porque cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo. La competencia sobre el control de éste conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas competencias sobre los mismos. El que la Generalidad de Cataluña disponga de competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos, por ejemplo, no obsta el que el Estado, por disponer de la exclusiva sobre el control del espacio aéreo, pueda impedir que se establezcan en lugares no conformes con las exi-*

gencias de éste. Consecuentemente, tratándose de una actividad sustantiva, el Tribunal delimita, de un lado, las competencias que se desarrollan sobre los aeropuertos, que corresponderían a las comunidades autónomas, y, de otro, las que son propias de la navegación aérea, de titularidad estatal.

De ahí que, a título de ejemplo, la asunción por las comunidades autónomas de la competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos no sea óbice para que el Estado, por disponer de la competencia exclusiva sobre el control del espacio aéreo, pueda impedir que se construyan dichos aeropuertos en ubicaciones no conformes con las exigencias de éste; y con dicho objeto se estableció el régimen de informes afirmado, primero, por el Real Decreto 2591/1988 y, actualmente regulados en detalle, por el Real Decreto 1189/2011.

A contrario, la competencia exclusiva estatal no puede vaciar de contenido las competencias propias de las comunidades autónomas, con la consecuencia de que, en el ámbito que nos ocupa, nada impide que sobre un aeropuerto de interés general puedan confluir otras competencias, asumidas en exclusiva por las comunidades autónomas o concurrentes con las estatales, como pueden serlo el turismo, el comercio, el trabajo, la asistencia social, la ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda.

### **B) Actividades instrumentales.**

Distinta es la situación cuando, a tenor de las competencias estatutariamente asumidas, nos encontramos ante un bloque de **actividad o materia instrumental**, esto es, ante tareas o funciones —que no son objeto de mención constitucional ni estatutaria— previas o necesarias para la gestión de una o varias materias principales.

En efecto, presupuesta la competencia estatal en materia de instalaciones de interés general, las comunidades autónomas han hecho propia la competencia, principal, sobre los helipuertos y aeropuertos deportivos o que no desarrollen actividades comerciales. Ahora bien, con carácter previo o necesario a la construcción de un aeropuerto, en general, es precisa la realización de determinados trabajos técnicos, como puede serlo la redacción de un proyecto. Y la cuestión radica en delimitar de quién es la competencia.

El Tribunal Constitucional, en esta línea, concluyó el carácter instrumental de la actividad cartográfica, que cumpliría la función de medio técnico respecto al fin constituido por la competencia, entre otras, de ordenación de territorio, de obras públicas, de comercio o de urbanismo, de titularidad autonómica.

En su **sentencia 76/1984, de 29 de junio** —al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra un precepto de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña<sup>29</sup>—, el Tribunal parte del

---

<sup>29</sup> Mediante el recurso de inconstitucionalidad número 35/1983 el Presidente del Gobierno cuestionó el artículo 3.1.a) de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, de creación del Instituto Cartográfico de Cataluña.

siguiente presupuesto —Fundamento Jurídico 1—: *No siendo unívoca la noción de servicio público y no estando ni constitucional ni estatutariamente definida o calificada como tal la actividad cartográfica ni total ni parcialmente [...]. A propósito de la actividad cartográfica es patente, sin embargo, su carácter instrumental en relación con múltiples actividades de los particulares y respecto a también numerosas actividades de las Administraciones públicas. Para el ejercicio de sus competencias es un hecho que entidades públicas, como las Diputaciones y Ayuntamientos, entre otras, necesitan unos medios cartográficos que ellas mismas se proporcionan, pues no hay una prohibición para que ni aquéllas ni éstas realicen trabajos técnicos de esta índole.*

Así razonado, el Alto Tribunal llega a la siguiente conclusión<sup>30</sup>, —Fundamento Jurídico 3—: *Que deba entenderse, desde una perspectiva jurídico-constitucional, por cartografía básica o por «trabajos cartográficos de base» (expresión contenida en el precepto impugnado); o hasta qué punto hay que llevar la distinción entre trabajos geodésicos y cartografía de base, son cuestiones sobre las que no resulta pertinente, ni acaso posible, pronunciarse en una Sentencia que pone fin a un proceso de declaración de inconstitucionalidad. Puesto que el Institut Cartografic ha sido creado «con la finalidad de llevar a cabo las tareas técnicas de desarrollo de la información cartográfica en el ámbito de las competencias de la Generalidad de Cataluña» (art. 1), puede y debe entenderse que cuando el artículo 3.1 a) señala como una de sus funciones «la elaboración, reproducción y difusión de trabajos cartográficos de base», esta última expresión se refiere a aquellos que sirvan de base o fundamento a los que puedan realizar otras entidades públicas sometidas al Estatuto. Asimismo puede y debe entenderse, poniendo en relación el artículo 3.1 a) con el 3.1 e) que tales trabajos instrumental o mediatamente básicos en el sentido antes expuesto, deberán ser realizados con arreglo a las normas estatales que garanticen la unicidad técnica y la coordinación.*

En consecuencia, en una línea que entendemos debe compartirse, estas actividades o materias instrumentales no tienen una naturaleza sustantiva, por lo que procede negarles la consideración de materias autónomas, por lo que es competente el ente al que pertenece la materia a la que en cada caso sirven, con independencia de que tales trabajos instrumental o mediatamente básicos deban ser realizados con arreglo a las normas estatales que garanticen la unicidad técnica y la coordinación.

A mi juicio, lo contrario, es decir, atribuir estas actividades no incluidas expresamente entre las competencias estatales en virtud del artículo 149.3 de la C.E., ponderando su potencial u ocasional relación con otras materias —en el marco de competencias estatales como las relaciones internacionales o las relativas a la defensa—, comportaría afirmar una cláusula general de competencia a favor del Estado, con el consecuente vaciamiento competencial del ámbito decisonal de las comunidades autónomas en materia aeronáutica.

---

<sup>30</sup> La STC 78/1984, de la que fue Ponente el Magistrado don Francisco Tomás y Valiente, resolvió en su Fallo *Desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Abogado del Estado contra el artículo 3.1 a) de la Ley 11/1982, de 8 de octubre, del Parlamento de Cataluña, sobre creación del Institut Cartografic de Catalunya.*

## VII. CUARENTA CONSIDERACIONES FINALES DE ORDEN PRÁCTICO ACERCA DEL ESTABLECIMIENTO DE LAS INSTALACIONES AERONÁUTICAS UBICADAS EN EL TERRITORIO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Llegados a este punto, podemos hacer, **a modo de conclusión**, una serie de consideraciones finales, de orden práctico, respecto de la dinámica del régimen de establecimiento de las instalaciones aeronáuticas ubicadas en el territorio de las comunidades autónomas, con especial referencia al supuesto de la Comunidad de Madrid.

**Primera.-** De acuerdo con el artículo 149.1.20.<sup>a</sup> de la C.E., se reservan como competencias exclusivas del Estado tres materias:

- 1.<sup>a</sup> los aeropuertos de interés general;
- 2.<sup>a</sup> el control del espacio aéreo; y,
- 3.<sup>a</sup> el tránsito y transporte aéreo.

**Segunda.-** Presupuestas las competencias del Estado y en los términos respectivamente establecidos en cada estatuto de autonomía, las comunidades autónomas son competentes en dos ámbitos:

- 1.º los aeropuertos que no sean de interés general; y,
- 2.º la ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos con dicha calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa, y en el bien entendido que esta atribución se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se la haya reservado el Estado.

**Tercera.-** En los términos inmediatamente referidos se pronuncia el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su redacción vigente, en los artículos 26.1.7 y 27.1.7.

**Cuarta.-** La Comunidad de Madrid ha establecido el régimen jurídico de las instalaciones aeronáuticas en la Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, exigiendo autorización previa para el establecimiento y la construcción y autorización de apertura de los aeropuertos, aeródromos o helipuertos de su competencia, así como para el supuesto del cierre o modificación relevante de una instalación aeronáutica.

Está pendiente el desarrollo reglamentario de dicha Ley, a cuyo efecto el legislador habilitó específicamente al Gobierno de la Comunidad.

**Quinta.-** Siendo abierto e indeterminado el concepto de aeropuerto de interés general, el título competencial afirmado por el artículo 149.1.20.<sup>a</sup> de la C.E. comporta la atribución al Estado de la competencia exclusiva para la fijación de los requisitos y la calificación de un aeropuerto como tal en todo el territorio español, sin perjuicio de que el ejercicio de dicha facultad pueda ser controlado, frente a posibles abusos y a posteriori, por el Tribunal Constitucional.

Así lo afirmó el Alto Tribunal respecto de la afirmación de dichos requisitos por el Real Decreto 2858/1981.

**Sexta.-** La competencia estatal comporta la necesaria preservación de los aeropuertos de interés general y sus zonas de servicio mediante un instrumento específico de planificación, de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística, a cuyo efecto el Real Decreto 2591/1988 estableció la figura de los planes directores de los aeropuertos de interés general.

**Séptima.-** La necesidad de preservar los aeropuertos de interés general y su zona de servicio comporta su calificación como sistema general aeroportuario en los planes generales o instrumentos equivalentes de ordenación urbana, por lo que dicho sistema deberá ser desarrollado por medio de un plan especial, en el cual, de acuerdo con el Real Decreto 1591/1988, no se podrá incluir determinación alguna que interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias estatales sobre los aeropuertos de interés general.

**Octava.-** El considerado título competencial determina, conforme dispuso el inmediatamente referido Real Decreto, que las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo asuman la obligación de remitir al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a efectos de que sean informados, los proyectos urbanísticos que afecten a la zona de servicio de aeropuertos de interés general o a sus espacios circundantes sujetos a servidumbres aeronáuticas.

**Novena.-** El informe inmediatamente referido tiene carácter vinculante en lo que se refiere a las competencias exclusivas del Estado, con la consecuencia de que, aunque la Administración pública competente discrepara de las observaciones formuladas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, no podrá procederse a la aprobación definitiva de los planes o instrumentos urbanísticos y territoriales en lo que afecte al ejercicio de dichas competencias exclusivas.

**Décima.-** La competencia estatal implica, asimismo, la atribución al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe favorable del de Defensa, de una competencia de autorización para la construcción y modificación estructural o funcional de los aeródromos, helipuertos y aeropuertos civiles de competencia de la Administración General del Estado y de las instalaciones del sistema de navegación aérea.

**Undécima.-** De igual modo, se atribuye a los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Defensa la competencia para emitir, con carácter previo, un informe conjunto, que tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a la preservación de las competencias estatales, para la construcción, modificación y apertura al tráfico aéreo de los aeródromos y aeropuertos de competencia de las comunidades autónomas.

**Duodécima.-** El referido informe conjunto tendrá por objeto analizar la incidencia de las actuaciones planificadas y de las operaciones aéreas que se prevea realizar en ellas, en relación con los siguientes aspectos: 1. La estructura y ordenación del espacio aéreo. 2. El tránsito y el control del tráfico aéreo y los servicios de navegación aérea, en particular sobre los de tránsito aéreo. 3. La red de comunicaciones, navegación y vigilancia (CNS) y sus servidumbres aeronáuticas. 4. Las bases aéreas, aeródromos militares y aeropuertos de

interés general. 5. Las servidumbres aeronáuticas, así como las áreas de afectación recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general.

6. El transporte aéreo.

**Decimotercera.-** La apreciación de compatibilidad por parte del Estado nunca puede ir en detrimento de aquellas competencias, propias de las comunidades autónomas, distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como las que posean, entre otras, en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo, ordenación del territorio, urbanismo o vivienda.

**Decimocuarta.-** Cuando se trate de helipuertos de competencia de las comunidades autónomas no será preciso el referido informe y sólo se requerirá un certificado de compatibilidad del espacio aéreo de la instalación proyectada, emitido por la Dirección General de Aviación Civil, previo informe vinculante de la Comisión de Coordinación entre los Ministerios competentes.

**Decimoquinta.-** La solicitud de la emisión de informes o certificados de compatibilidad del espacio aéreo corresponde exclusivamente a los órganos competentes autonómicos en materia aeroportuaria.

Consecuentemente, si los titulares o gestores de la instalación se dirigen directamente a la Dirección General de Aviación Civil, se les comunicará que únicamente se tramitarán peticiones efectuadas por los órganos competentes en materia aeroportuaria de las comunidades autónomas, enviando seguidamente a la comunidad autónoma correspondiente la solicitud remitida por el interesado, a los efectos oportunos.

**Decimosexta.-** La formalización de la solicitud debe realizarse ante la Dirección General de Aviación Civil, dirigida conjuntamente a la Secretaría de Estado de Transportes y al Ministerio de Defensa, cuando se solicite la emisión de los informes, o a la Dirección General de Aviación Civil, cuando se solicite la emisión de los certificados de compatibilidad.

**Decimoséptima.-** Presupuesta la legitimación para la formulación de las solicitudes, el interesado puede ser requerido por el órgano competente de la comunidad autónoma, en cualquier momento del procedimiento de emisión del informe o certificado, para que aporte documentación complementaria.

El interesado está obligado a aportar dicha documentación pues, en otro caso, si transcurridos quince días desde la notificación del requerimiento éste no fuera atendido, podrá tenerse por desistido al solicitante de su petición.

Por lo demás, el plazo de emisión del informe o certificado podrá suspenderse por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento.

**Decimoctava.-** Iniciado el procedimiento, corresponde a la Dirección General de Aviación Civil la instrucción, impulso y tramitación del procedimiento de emisión de los informes o certificados de compatibilidad, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Comisión Interministerial establecida al efecto.

**Decimonovena.-** El órgano competente de la Administración solicitante, y por supuesto los titulares o gestores de la instalación, no tienen que

realizar ninguna gestión ante el Ministerio de Defensa, pues la instrucción, impulso y tramitación para la emisión del informe solicitado corresponde únicamente a la Dirección General de Aviación Civil, que se encarga de recabar la conformidad del órgano competente del Ministerio de Defensa, con carácter previo a la emisión del informe por la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, independientemente de que la instalación sobre la que se pide informe o certificado se encuentre cerca o afectada por alguna instalación militar.

**Vigésima.-** El plazo para la emisión de los informes o certificados de compatibilidad será de seis meses y empezará a computarse desde la fecha en que haya tenido entrada en la Dirección General de Aviación Civil la documentación completa. A efectos de dicho cómputo, en los veinte días siguientes a la fecha de registro de entrada en la Dirección General de Aviación Civil de la solicitud de informe o certificado de compatibilidad, ésta resolverá sobre la suficiencia de la documentación presentada o, en su caso, requerirá la documentación complementaria que sea precisa.

**Vigesimoprimera.-** En el supuesto de que el informe o el certificado de compatibilidad incluyan condiciones de salvaguarda de las competencias del Estado, deberá reputarse que los mismos tienen carácter desfavorable.

Consecuentemente, para la realización de las actuaciones proyectadas deberá solicitarse ante la Dirección General de Aviación Civil la emisión de un nuevo informe o certificado de compatibilidad, acompañando únicamente la documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones impuestas.

Este segundo informe o certificado, que deberá emitirse en un máximo de tres meses, únicamente se pronunciará sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas en el primer informe o certificado.

**Vigesimosegunda.-** En defecto de resolución en plazo, el silencio administrativo se entenderá favorable, salvo en el caso de los informes o certificados de compatibilidad previos a la apertura al tráfico si no se ha acreditado que el aeródromo o helipuerto cuenta con el certificado de aeropuerto o la resolución favorable de verificación, expedidos por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, reputándose esencial la falta de esta acreditación, con la consecuencia de que constituiría un supuesto de nulidad de pleno derecho.

**Vigesimotercera.-** Los informes y certificados de compatibilidad tienen una vigencia de dos años, desde su fecha de emisión.

**Vigesimocuarta.-** En caso de concurrencia de causa justificada, la no ejecución durante el referido plazo de dos años de las actuaciones informadas o certificadas, o la suspensión de la misma por cualquier causa, compelerá a solicitar la ampliación del plazo de vigencia. La resolución de ampliación deberá emitirse en el plazo de tres meses, y no podrá exceder en ningún caso del plazo inicialmente establecido, es decir, doce meses.

La resolución sobre la procedencia de prórroga deberá tener en cuenta, principalmente, la justificación sobre la imposibilidad de realizar la actuación prevista y los efectos que pudiera tener la demora sobre otras cuestiones pen-



dientes de informe o certificado, así como respecto de aquellas otras materias que pudieran verse afectadas por la propuesta solicitada.

**Vigesimoquinta.-** No concurriendo causa justificada, para iniciar o proseguir una actuación cuyo informe o certificado haya perdido su vigencia deberá solicitarse un nuevo informe o certificado de compatibilidad, de tal modo que en este supuesto el órgano competente de la comunidad autónoma deberá aportar de nuevo, e íntegra, toda la documentación exigida para formular una solicitud.

**Vigesimosexta.-** La emisión de informe favorable o del certificado de compatibilidad del espacio aéreo no habilitan, ni facultan, a iniciar ninguna actividad, por lo que no permiten la explotación de la instalación aeroportuaria.

Dichos informes y certificados tienen carácter previo y se integran, con carácter vinculante, en los expedientes administrativos autonómicos de autorización de las distintas fases necesarias para la efectiva puesta en operación de una instalación aeroportuaria. Dicho con otras palabras, sólo habilita a iniciar la operación aérea la autorización expedida por el órgano competente de la comunidad autónoma.

**Vigesimoséptima.-** Respecto de los helipuertos debe precisarse lo que es, de un lado, el certificado de compatibilidad del espacio aéreo expedido por la Dirección General de Aviación Civil, hasta aquí considerado, y, de otro, el certificado o resolución favorable de verificación, expedido por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que no forma parte del contenido de los informes o certificados de compatibilidad del espacio aéreo.

En efecto, el certificado, o resolución favorable de verificación, es un documento que acredita la aptitud del gestor de la infraestructura aeroportuaria y la conformidad de esa instalación, su explotación y sus equipos relacionados con la seguridad de las operaciones de transporte aéreo, incluidos los equipos, sistemas y comunicaciones de navegación aérea, con lo establecido en las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos aprobadas por el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público, y el Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y otros aeródromos de uso público, y normativa concordante.

Este certificado, o resolución favorable de verificación, debe emitirse con anterioridad a la emisión del preceptivo certificado de compatibilidad del espacio aéreo de helipuertos, y ambos con carácter previo a la autorización de apertura al tráfico por parte de la comunidad autónoma.

De lo afirmado se colige que el certificado o resolución favorable de verificación per se no permite a la comunidad autónoma autorizar la puesta en funcionamiento de un helipuerto: son una *condictio sine qua non*, pero no suficiente, para poder emitir el informe favorable, o el certificado de compatibilidad del espacio aéreo.

**Vigesimoctava.-** Ponderando lo inmediatamente afirmado, hay que tener presente que, por tratarse de una actividad o material instrumental,

la aprobación del proyecto constructivo relativo a una infraestructura aeroportuaria no está sometida a informe de la Administración General del Estado, ni a certificado de compatibilidad del espacio aéreo, en el caso de helipuertos.

**Vigesimonovena.-** Presupuestos dichos informe o certificado de compatibilidad, en cada caso, la autorización para la construcción de las infraestructuras aeronáuticas competencia de las comunidades autónomas no le corresponde al Estado, sino al órgano competente de las mismas, a quien también se le atribuye la aprobación de los planes o instrumentos de ordenación y delimitación de su respectiva zona de servicio.

En efecto, las comunidades autónomas, en ejercicio de sus competencias, son la Administración competente para la autorización de aeropuertos, aeródromos y helipuertos deportivos o no comerciales, ubicados en su territorio, siempre que los mismos sean compatibles con la ordenación y estructura del control del espacio aéreo, del tránsito aéreo y del transporte aéreo y no afecten a las servidumbres aeronáuticas y a las áreas de afección recogidas en los planes directores de los aeropuertos de interés general, ni a las bases aéreas y aeródromos militares.

**Trigésima.-** Debe dejarse constancia de que, en la actualidad, únicamente deben ser informadas o certificada su compatibilidad con el espacio aéreo aquellas instalaciones aeroportuarias cuya ubicación se proponga en el territorio de las siguientes comunidades autónomas: Aragón, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana.

La construcción, modificación y apertura al tráfico de aeródromos y aeropuertos de competencia autonómica en las demás comunidades es competencia de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, correspondiendo a AESA emitir las autorizaciones correspondientes a instalaciones aeroportuarias en estas comunidades autónomas.

**Trigésima primera.-** En el ejercicio de la competencia de autorización que les es propia, aquellas comunidades autónomas deciden libremente, no encontrándose vinculadas por la decisión del informe de la Administración General del Estado más allá de los aspectos que son propios de la misma, es decir, en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

En consecuencia, al margen de lo que disponga el informe o certificado de compatibilidad del espacio aéreo, el órgano competente autonómico podrá valorar otras cuestiones que están vedadas a la participación estatal, con la consecuencia de que un informe favorable sobre la infraestructura aeroportuaria propuesta no comporta necesariamente una autorización por parte de la administración autonómica, que podría denegarla atendiendo, por ejemplo, a criterios ambientales.

**Trigésima segunda.-** La autoridad autonómica competente puede anular, revisar o modificar sustancialmente una autorización previamente informada o certificada.

En estos casos, al igual que cuando la instalación deja de operar por un periodo superior a dos años, se considerará que el informe o certificado de compatibilidad emitido por la Administración General del Estado han perdido su vigencia, debiendo procederse a la solicitud de emisión de un nuevo informe o certificado, adjuntándose a tal efecto la documentación actualizada, así como acreditación de que la restante documentación sigue siendo válida.

En la hipótesis de que el tiempo transcurrido fuera superior a cuatro años desde la resolución emitida, será necesario remitir de nuevo toda la documentación.

**Trigésima tercera.-** En la Comunidad de Madrid la autorización previa y la autorización de apertura, de acuerdo con cuanto hasta aquí se ha afirmado, es competencia de la Consejería competente en materia de transportes, esto es, la actual Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, en los términos establecidos por el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y por el Decreto 274/2019 de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructura.

**Trigésima cuarta.-** En el seno de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, las competencias de gestión en la materia las asume la Dirección General de Transportes y Movilidad.

Por cuanto aquí importa, conforme a la letra g del artículo 4.2 del Real Decreto 274/2019 este centro directivo es competente para la propuesta para la autorización previa y para la apertura al tráfico, modificación y cierre de las instalaciones aeronáuticas de competencia autonómica, así como para la aprobación de los planes directores de aquellas instalaciones que lo requieran. Asimismo, la Dirección General de Aviación Civil es competente para la elaboración de los informes, estudios y propuestas sobre instalaciones aeronáuticas de la Comunidad de Madrid, salvo que correspondan a otro centro directivo.

**Trigésima quinta.-** A la Dirección General de Aviación Civil le corresponde, asimismo y conforme a la letra h) del considerado artículo 4, el impulso y promoción de los proyectos de infraestructuras aeronáuticas de transporte, así como el desarrollo de los planes estratégicos plurianuales que cubran la planificación de la red de instalaciones aeronáuticas de la Comunidad de Madrid y su integración con otros planes de desarrollo nacionales y autonómicos. De igual modo, asume la gestión, administración, explotación y mantenimiento de las instalaciones aeronáuticas de titularidad pública que a tal efecto le sean asignadas.

**Trigésima sexta.-** El artículo 4.i) del Real Decreto 274/2019 atribuye también a la Dirección General de Aviación Civil la inspección en materia de instalaciones aeronáuticas, lo que comprende: a. la resolución, la adopción de medidas provisionales y cautelares y la ejecución de las sanciones en los

procedimientos sancionadores de infracciones graves y leves; b. la propuesta de resolución y adopción de medidas provisionales y cautelares en los procedimientos sancionadores de infracciones muy graves; y, c. la imposición de multas coercitivas.

**Trigésima séptima.-** La expedición de las autorizaciones previa y de apertura debe presuponer, por su carácter previo y vinculante, los informes y certificados de compatibilidad de la Administración del Estado, incluida la acreditación de la compatibilidad de la instalación con relación al espacio aéreo emitida por la autoridad aeronáutica estatal.

**Trigésima octava.-** La expedición de las autorizaciones requiere, asimismo, la acreditación del respeto de la instalación a la legislación urbanística, emitida por la Consejería competente en materia de urbanismo.

**Trigésima novena.-** La realización de actividades no comerciales, es decir, que no se lleven a cabo en virtud de un contrato de transporte de pasajeros, el cual suponga el pago de un billete de pasaje, ni se trate del transporte de mercancía mediante remuneración, es competencia de la Comunidad de Madrid.

**Cuadragésima.-** Presupuesto lo inmediatamente afirmada, son competencia de Comunidad de Madrid los denominados “trabajos aéreos” establecidos en el Reglamento de Circulación Aérea, es decir, aquellas operaciones especializadas de aviación comercial que no incluyen una operación de transporte aéreo, siempre que se corresponda con una competencia igualmente asumida en el Estatuto de Autonomía. Dicho con otras palabras: las operaciones de aeronave en la que esta se aplica a servicios especializados tales como la agricultura, la construcción, la fotografía, el levantamiento de planos, la observación y patrulla, la búsqueda y salvamento, la extinción de incendios forestales o los anuncios aéreos, a título de mero ejemplo.