

**Planificación urbanística y  
aeropuertos de interés general.  
Reflexiones acerca de la  
intervención de los municipios  
en la planificación aeroportuaria**

*Bernardo Sánchez Pavón*

Punt de vista

20

# **Planificación urbanística y aeropuertos de interés general**

**Reflexiones acerca de la intervención de  
los municipios en la planificación  
aeroportuaria**

*Bernardo Sánchez Pavón*

La Fundació Carles Pi i Sunyer no comparte necessàriament les opinions expressades per los autors que col·laboren en sus publicacions.

Revisió de textos:  
Imma Gómez Font

© de la edició: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis  
Autonòmics i Locals  
Barcelona, mayo 2004

Depósito legal núm.: B-6.047-04  
ISBN: 84-95417-40-5

## CONTENIDO

1. Introducción .....	7
2. La ordenación del territorio y el urbanismo .....	11
3. Los planes especiales .....	21
4. Las competencias sobre aeropuertos .....	25
5. La ordenación de los aeropuertos de interés general .....	29
6. Conclusiones .....	37
7. Bibliografía .....	53



## BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN

Licenciado en Derecho. Miembro del Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, del Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de A Coruña, de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association.

Figura en su haber el haber intervenido en la redacción de varios libros como: *Las infraestructuras de transportes y comunicaciones en el desarrollo territorial de Galicia*; *Manual jurídico y económico de las infraestructuras en Galicia*; *El desarrollo rural en zonas de montaña*; *Desarrollo sostenible en la Europa de las regiones*; *La geografía y la gestión del turismo*, *Claves para un correcto entendimiento de la política ferroviaria en la provincia de Lugo* y *Competitividad regional en la Unión Europea ampliada*. Entre sus obras individuales cabe citar *El futuro de las relaciones puerto-ciudad* y *Los puertos y las zonas de actividades logísticas*.

El autor ha presentado ponencias y comunicaciones en cursos y seminarios de distintas universidades, así como en congresos nacionales e internacionales. Entre los artículos que ha publicado merecen ser destacados: «Un aeropuerto para el 2020: aspectos jurídicos del plan director del aeropuerto de Vigo»;

«Los instrumentos jurídicos para la potenciación del desarrollo endógeno y la evitación del despo-  
blamiento rural: la Agencia Gallega de Desarrollo  
Rural»; «Los empresarios y la ordenación del  
territorio»; «Aspectos jurídicos del servicio público  
de depuración de aguas residuales urbanas en las  
rías de Pontevedra» y «La intervención de la  
administración corporativa en la ordenación del  
territorio».

En 2002 ha obtenido, junto con el investigador J.  
A. Díaz Fernández, el Premio de Investigación sobre  
Humanidades y Ciencias Sociales de la Excm.  
Diputación Provincial de Pontevedra por el trabajo:  
*Prospectiva económica y jurídica acerca del ferrocarril  
en Galicia. Oportunidades para una política  
autonómica del transporte ferroviario.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La más relevante de las transformaciones que han afectado al transporte aéreo ha sido el tránsito de una situación monopolística a otra de liberalización del mercado. Con ello, se ha producido la aparición de nuevos operadores y de nuevos sistemas de organización. En este contexto, los aeropuertos han ido incorporando nuevas actividades asociadas a las operaciones de transporte y relacionadas con los servicios logísticos, acentuándose el carácter de estas infraestructuras como referente de actividad económica.

En materia aeroportuaria el Estado y las Comunidades Autónomas sostienen posturas divergentes en dos ámbitos: La gestión de los aeropuertos de interés general y la planificación de los espacios aeroportuarios.

Al respecto de la primera de las cuestiones –posibilidad de traspaso de las facultades de gestión sobre los aeropuertos de interés general– conviene señalar que en el año 2003 se presentó una proposición de Ley en las Cortes Generales por parte del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) relativa a la transferencia de medios personales, materiales y funcionales en materia de gestión de los aeropuertos catalanes a la Generalidad de



Cataluña. Esta iniciativa se ha fundamentado en que Cataluña no dispone de capacidad de gestión autónoma de los aeropuertos, pues los de El Prat, Girona, Reus y Sabadell está encomendada al organismo público de ámbito estatal AENA<sup>1</sup>. Sobre la base de que el marco legal y constitucional permite el traspaso de competencias ejecutivas sobre los aeropuertos de interés general<sup>2</sup>, se planteó la exclusión de los mismos del ámbito de la gestión directa reservada al Estado, mediante la correspondiente modificación de la legislación estatal relativa a la creación y asignación de funciones al Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El artículo 149.1.20 de la Constitución Española reserva al Estado la competencia respecto el control del espacio aéreo, tráfico y transporte aéreo, por una parte, y de los aeropuertos de interés general, por otra. Mediante la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos del Estado para 1990, se creó el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. En virtud de lo que establece el artículo 82, 2, en redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social corresponde a este ente, entre otras funciones, la ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil, así como de los aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende. Así mismo, el Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, que aprobó el estatuto del Ente público, determinó también que su objeto sería la gestión de los aeropuertos civiles de interés general. Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su artículo 11.8, asigna a la Administración catalana las funciones para ejecutar la legislación del Estado respecto los aeropuertos de interés general, cuando el Estado no se reserve la gestión directa.

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo 150.2 de la Constitución Española, el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación.

<sup>3</sup> En definitiva, se proponía una modificación del artículo 82, apartado 2 letra a), de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado

La segunda de las cuestiones controvertidas es la posibilidad de una intervención autonómica más activa en la planificación de espacios aeroportuarios. Este asunto tiene una especial significación para los municipios, pues, si bien los aeropuertos de interés general son competencia exclusiva del Estado, estas infraestructuras no pueden ser desgajadas del ámbito espacial en el que se enmarcan y sobre el cual ostentan títulos competenciales tanto las entidades locales como las Comunidades Autónomas.

En este trabajo, se intenta realizar una sucinta aproximación a las facultades de las que los municipios deberían de estar investidos con la finalidad de poder intervenir en la planificación aeroportuaria de interés general. Para ello, se parte del estudio de la actual legislación y de la más reciente jurisprudencia constitucional –en especial

---

... / ...

para 1990, que quedaría redactado de la siguiente forma: «a) Ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración de los aeropuertos públicos de carácter civil, así como de los aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo cuya gestión se le encomiende y de los servicios afectos a los mismos; la coordinación, explotación, conservación y administración de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil. Se excluyen del ámbito de las funciones que se encomiendan al Ente, por razón de su asunción por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con lo establecido en el artículo 11.8 de su Estatuto de Autonomía, las señaladas en el párrafo anterior respecto de los aeropuertos de interés general situados en el territorio catalán, es decir, Barcelona, Girona, Reus y Sabadell y, en general, del resto de aeródromos, helipuertos y otras superficies aptas para el transporte aéreo del mismo ámbito territorial.»

la Sentencia 204/2002, de 31 de octubre<sup>4</sup>– para, a través de ellas, alumbrar soluciones jurídicamente coherentes.

---

<sup>4</sup> Esta resolución del máximo intérprete de la Constitución Española puso de manifiesto la no existencia de una posición unánime al respecto. La discordancia de pareceres puede comprobarse, especialmente, en el voto particular formulado por el Magistrado Don Pablo García Manzano.

## 2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

El artículo 40.1 de la Constitución Española indica que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica». Más adelante, en su artículo 45.2, señala la Carta Magna que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». De una interpretación sistemática de ambos preceptos, cabe concluir que los poderes públicos han de procurar un progreso social y económico armónico en todo el territorio nacional, compatible con el mantenimiento de una adecuada calidad del medio ambiente. Este objetivo no puede ser alcanzado con la circunstancial intersección de políticas económicas y medioambientales concebidas desde la mutua ignorancia, sino que sólo cabe concebirlo como fruto de instrumentos planificadores que permitan conjugar adecuadamente medidas de desarrollo económico y de protección del medio ambiente.

La ordenación del territorio y el urbanismo, según

el Tribunal Constitucional, tienen por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial<sup>5</sup>.

La Carta Europea de 1983 conceptúa la ordenación del territorio como la "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad" y establece los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial:

- 1º) El *desarrollo socioeconómico* equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida.
- 2º) La *mejora de la calidad de vida* que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras.
- 3º) La *gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural* que haga compatibles la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida.

---

<sup>5</sup> Vide Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984.

4º) La *utilización racional y equilibrada del territorio*, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

A la hora de precisar el concepto doctrinal de “ordenación del territorio”, puede mencionarse a Quermonne quien la define como “el desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas vocaciones productivas”<sup>6</sup>. Por otra parte, existen planteamientos que consideran la ordenación del territorio como una disciplina estrictamente basada en la planificación territorial y muy próxima a la planificación urbanística,<sup>7</sup> estando destinada a “superar la dicotomía

---

<sup>6</sup> Quermonne, J.-L. y Antoine, S. *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, pág. 4, Institut d'Études Politiques de Grenoble, *Tomo I*, 1965. Resulta, asimismo, interesante el concepto de MASSÉ que puede verse en *L'Univers rural et la planification*, en Boudeville, J.-R., *L'Espace et les pôles de croissance*, Press Universitaires de France, 1968.

<sup>7</sup> Bértolo Cadenas, J. J., *Ordenación del territorio y Administración local gallega*, págs. 21 y sigs., en Rodríguez Arana, X. (Director) *Dereito Público Galego*. El autor sostiene que la ordenación del territorio ha conocido en España su mayor auge a lo largo de los años 70, para entrar en una fase de decadencia en los años 80. Sin duda, el período de incertidumbre e indefinición de esta tarea hay que analizarla en el contexto de la construcción del Estado de las Autonomías, que durante el período transitorio de traspaso de competencias de la Administración Central a las Autonómicas, había relegado al olvido múltiples directrices de planificación territorial.

planificación económica-planificación física,” esto es, la diferencia entre la planificación regional y la planificación urbanística, “para plasmar a nivel territorial los programas económicos que definían el desarrollo regional.”<sup>8</sup>.

El artículo 47 de la Constitución obliga, positivamente, a los poderes públicos a regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», legitimándose, pues, la participación de la comunidad «en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». Esta finalidad última, propugnada por la Carta Magna, impone una minuciosa regulación normativa de los instrumentos de Planeamiento Urbanístico.

El Derecho Urbanístico<sup>9</sup> puede ser definido como *el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración coordina los intereses públicos y privados con vistas a la más conveniente ordenación*

---

<sup>8</sup> Bértolo Cadenas, J. J., *Análisis del origen, evolución y futuro de los P.D.T.C. a través de la experiencia gallega*, Revista de Estudios Territoriales nº 3, MOPU, , 1981.

<sup>9</sup> Una interesante definición de Derecho Urbanístico la ofrece Carceller Fernández en: Carceller Fernández, A., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tecnos, 1993, pág. 17. Para el citado autor esta rama del Derecho sería el «conjunto de normas que por sí mismas o a través del planeamiento regulan el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación».

del territorio<sup>10</sup> y comprendería las siguientes materias:

- a) La *organización administrativa*: competencial y potestades públicas; participación ciudadana y garantías de los administrados.
- b) El *régimen del suelo*, que contempla la incidencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de propiedad.
- c) La *gestión urbanística*: sujetos actuantes, recuperación o distribución de plusvalías y régimen financiero del urbanismo.

De conformidad con el artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Sobre la base de esta habilitación competencial, las distintas Comunidades han procedido a la asunción de competencias en exclusividad sobre la materia «urbanismo». Por otra parte, el artículo 149.1 de la Constitución no permite un apartamiento absoluto del Estado en este ámbito pues existen ciertos puntos de innegable conexión con su espacio competencial propio. Entre otros merecen ser destacados:

---

<sup>10</sup> Sobre el tema de la coordinación de los intereses públicos y privados en la actividad urbanística vide: Jacquignon, L., *Le Droit de l'urbanisme*, París, 1967, pág. 12.



- a) *Garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª)*<sup>11</sup>.
- b) *La legislación civil y la ordenación de los registros públicos (art. 149.1.8.ª).*
- c) *Las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª).*
- d) *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.ª).*
- e) *La legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23.ª).*

En definitiva, puede afirmarse que el ordenamiento urbanístico se va a caracterizar por la concurrencia de normas estatales y autonómicas.

La STC 61/97 resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Texto

---

<sup>11</sup> El Tribunal Constitucional considera la *calificación del suelo una materia básica* que tiene su apoyo en el artículo 149.1.1.º de la Constitución Española. La configuración por el legislador estatal de las tres clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) no invade las competencias de las Comunidades Autónomas por no implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial.

Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>12</sup>, que constituía la legislación fundamental en esta materia. En esta sentencia se ha reconocido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de instaurar un modelo jurídico-urbanístico propio, dejando en manos del Estado, exclusivamente, la posibilidad de dictar una ley en la que se recojan los principios esenciales del estatuto de la propiedad inmobiliaria y otras puntuales cuestiones incardinables en materias como legislación civil, expropiación forzosa, valoraciones, responsabilidad patrimonial y Registros de la Propiedad y del Notariado<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana fue aprobado por Real Decreto-Ley 1/1992, de 26 de junio.

<sup>13</sup> Dos son los ejes en que se apoya el Tribunal Constitucional para declarar la nulidad de la mayor parte del Texto Refundido de 1992:

1. La *imposibilidad del Estado para dictar normativa supletoria en competencias asumidas como exclusivas por todas las Comunidades Autónomas*. Dado que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de urbanismo, el Tribunal concluye que el Estado no puede dictar normas supletorias, al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 in fine de la Constitución Española.
2. La *vulneración de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*. El Tribunal Constitucional deslinda entre:
  - Las competencias urbanísticas más administrativas (ordenación-planteamiento, ejecución, gestión y disciplina). Sobre éstas, reconoce una amplitud normativa plena a las Comunidades Autónomas
  - Las competencias urbanísticas que se relacionan con el estatuto jurídico de la propiedad del suelo sobre las cuales el Estado ostenta competencia para fijar las condiciones básicas que garantizan la

... / ...

La *competencia urbanística*, en orden al régimen del suelo, comprende las siguientes funciones:

- a) Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.
- b) Impedir la desigual distribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados.
- c) Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica.
- d) Afectar el aumento de valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización.
- e) Asegurar el uso racional del suelo.
- f) Adquirir terrenos y construcciones para construir patrimonio de suelo.

El planeamiento urbanístico del territorio nacional, actualmente, se ordena mediante los siguientes instrumentos:

- *Plan Nacional de Ordenación*<sup>14</sup>, para el ejercicio de competencias estatales.

... / ...

tendencia a la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios, sin que por ello pueda establecer un régimen jurídico uniforme para todo el territorio.

<sup>14</sup> Corresponde al Ministerio de Fomento proponer al *Consejo de Ministros* el Real Decreto de formación del Plan Nacional de Ordenación. Redactado el

... / ...

- *Planes Directores Territoriales de Coordinación*<sup>15</sup>, como instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la legislación autonómica.
- *Planes Generales Municipales*<sup>16</sup> y *Normas Complementarias y Subsidiarias de*

... / ...

Plan nacional se elevará a través del Ministerio de Fomento y previo informe de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo, al Consejo de Ministros, el cual, si procede, lo elevará a las Cortes para su aprobación.

<sup>15</sup> Establecen las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico dentro del cual han de desarrollarse las previsiones del propio Plan y el modelo territorial en que ha de integrarse el planeamiento a que afecte. Constituyen un paso más con respecto al Plan Nacional en el proceso de definición progresiva de la estructura del concreto espacio territorial al que se refieren, distribuyendo geográficamente los usos y actividades prioritarias, señalando las áreas que hayan de ser objeto de limitaciones específicas por exigencias de la defensa nacional, o por otras causas de interés público, las medidas en orden a la protección de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, así como la localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, energía, etc. Los Planes Directores Territoriales serán formulados, tramitados y aprobados, según las *normas autonómicas* que sean de aplicación. En defecto de legislación autonómica serán aprobados por el *Consejo de Gobierno*.

<sup>16</sup> En el escalón municipal, los Planes Generales son la pieza decisiva. Su funcionalidad específica y su grado de concreción varían, no obstante, según las clases de suelo, cuya determinación es un objeto primario de los mismos:

- En el clasificado como *urbano*, la regulación que incorporan es agotadora y llega a la fijación detallada del uso pormenorizado de los terrenos y de la edificación, a la determinación precisa de las operaciones de renovación o reforma interior a realizar y al señalamiento de los programas y medidas concretas de actuación a adoptar para su ejecución.
- En el suelo clasificado como *urbanizable*, en cambio, los Planes Generales se limitan a definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, a establecer una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y a fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, mediante actuaciones públicas o privadas. En el suelo urbanizable el Plan General incorpora, además, el programa concreto a desarrollar, en dos etapas sucesivas de cuatro años, por los Planes Parciales.

*Planeamiento*<sup>17</sup>, realizándose en ellos la ordenación urbanística a nivel municipal. Los Planes Generales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales<sup>18</sup>, Planes Especiales, Programas de actuación urbanística y Estudios de Detalle.

---

... / ...

El Plan General será formulado por el *Ayuntamiento* y se tramitará conforme al artículo 113 del Texto Refundido, correspondiendo su aprobación definitiva a la *Comunidad Autónoma*.

<sup>17</sup> Las *Normas Complementarias* de los Planes Generales tienen por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por aquéllos. Sin embargo, las Normas Complementarias no podrán en ningún caso modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones del Plan General. Las *Normas Subsidiarias* de ámbito municipal serán formuladas por los *Ayuntamientos*. Las Normas Subsidiarias de ámbito Provincial serán formuladas por la Diputación Provincial o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

<sup>18</sup> El Plan General se comporta como un verdadero Plan Parcial en el suelo urbano, al proporcionarle una regulación pormenorizada, hasta en sus últimos detalles, del uso y aprovechamiento del suelo. En el urbanizable, en cambio, aunque existe una ordenación general e, incluso, un concreto programa de actuación, falta esa regulación pormenorizada del uso y aprovechamiento de los terrenos, así como la necesaria concreción de la ordenación general. Aportar ambas cosas para un determinado sector de forma que quede completo el cuadro normativo es, justamente, la función propia de los Planes Parciales. Su formulación corresponderá a las *Entidades Locales* y a los órganos competentes en el orden urbanístico. La aprobación inicial corresponde al *Ayuntamiento*, así como la provisional y la aprobación definitiva corresponde a la *Comunidad Autónoma*, salvo que se trate de Planes Parciales de capitales de provincia y ciudades de más de 50.000, en cuyo caso aprobará el Ayuntamiento.

### 3. LOS PLANES ESPECIALES

Los *planes especiales* se dirigen a completar o mejorar aspectos relacionados con la ordenación urbanística, como el patrimonio arquitectónico, el paisaje, los diversos tipos de infraestructuras o de equipamientos, etc.

Se trata de un instrumento de iniciativa municipal, si bien, en determinados casos, pueden tener un alcance supramunicipal. Por este motivo, la legislación no da a los planes especiales el estricto papel de figuras que desarrollan el plan general, sino que pueden ser formulados como un desarrollo directo de planes de ámbito superior como los planes territoriales sectoriales o los planes directores de coordinación. Incluso, en el caso de infraestructuras, se pueden redactar directamente planes especiales para determinar su trazado y las condiciones de implantación en el territorio, aunque no haya planes de ámbito superior aprobados. A este respecto es preciso señalar que algunas de las infraestructuras –carreteras, ferrocarriles, aeropuertos– tienen legislación propia que faculta a la administración competente para formular directamente proyectos. Los planes especiales, cuando alcanzan la concreción de estos proyectos, pueden tener el valor de toma de posición de la administración territorial frente a la administración

sectorial ejecutora de la infraestructura, convirtiéndose el plan especial en un punto de partida de un necesario consenso entre administraciones públicas<sup>19</sup>.

Los planes especiales pueden tener un contenido casi exclusivamente normativo y regulador de acciones de los agentes urbanísticos privados o públicos, sin implicar ninguna actuación física directa de la administración actuante; no obstante, en casos como los relacionados con la ejecución de infraestructuras, comportan unas acciones concretas derivadas tanto del ejercicio de la potestad expropiatoria como de la propia ejecución de las obras.

Los proyectos de construcción de las infraestructuras son el documento técnico que con mayor precisión expresa las características de las construcciones e instalaciones que deben realizarse, así como el suelo que es necesario ocupar. Las legislaciones sectoriales permiten, en algunos casos, actuar directamente en el territorio a partir de los proyectos sin necesidad de planes especiales e, incluso, al margen del planeamiento urbanístico existente. Por estos motivos, los planes especiales de infraestructuras no han sido un instrumento de frecuente utilización.

---

<sup>19</sup> Esteban Noguera, J., *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Electa, 2003, páginas 261 y siguientes.

No obstante, los planes especiales tienen un cometido importante, como lo es el asegurar la correcta inserción urbana o territorial de la infraestructura, estableciendo determinaciones de ordenación de su forma física con relación a los tejidos urbanos o las áreas rurales que resultan afectados.

La relación entre los planes especiales y los proyectos específicos de la infraestructura debe ser estrecha. Así, los planes especiales relacionados con las infraestructuras tendrían los siguientes cometidos:

- a) Ordenar el entorno inmediato –urbano o rural– de estas instalaciones a fin de minimizar sus posibles efectos negativos sobre el espacio y los demás usos del suelo.
- b) Establecer condiciones –alturas, texturas, vallados, arbolado, etc.– a fin de que la infraestructura tenga una buena –o como mínimo aceptable– integración en el paisaje urbano o rural.
- c) Regular los volúmenes edificables que comporte la infraestructura y los usos complementarios a que pueden destinarse.

Este último aspecto tiene una importancia creciente en los espacios de las infraestructuras de comunicaciones –ferrocarriles, puertos y aeropuertos–, en los que se suelen prever diversos tipos de usos



urbanos –hoteleros y comerciales–, bien sea al servicio de viajeros, bien sea para aprovechar el valor que un flujo importante de usuarios de estos modos de transporte da al lugar en el que se insertan.

### 3. LAS COMPETENCIAS SOBRE AEROPUERTOS

La Constitución Española, en su artículo 148.1.6, señala que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Más adelante, en el artículo 149.1.20, concreta que *son competencia exclusiva del Estado los aeropuertos de interés general*. Sobre la base de esta distribución competencial efectuada por la Carta Magna, las diferentes Comunidades Autónomas han procedido, en sus normas institucionales básicas, a asumir competencias sobre aeropuertos.

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

- a) Asunción de competencias sobre aeropuertos que no sean considerados de interés general. Ésta, a su vez se puede hacer *directamente* –señalando expresamente esta circunstancia– (Estatutos de Galicia y Baleares) o *indirectamente* –señalando un aeropuerto por

- determinadas características que objetivamente lo excluyen de la categoría de interés general– (Estatuto de Autonomía de Madrid).
- b) Asunción general de competencias sobre aeropuertos respetando las exclusiones que pueda hacer la Constitución Española (Estatutos de Cataluña y País Vasco).
  - c) Asunción de competencias sobre aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reserve la gestión directa de los mismos (Estatuto de Autonomía de Valencia).

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

De conformidad con el artículo primero del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre Calificación de Aeropuertos Civiles, se consideran como *aeropuertos de interés general*<sup>20</sup> los siguientes:

---

<sup>20</sup> Una cuestión de trascendental importancia es la determinación de qué obras y servicios se pueden considerar de interés general. En este sentido, el  
... / ...

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

La clasificación de ciertas infraestructuras en base al interés general o local de las mismas goza de una cierta tradición en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley de Puertos de 1925; no obstante, su alcance jurídico ha variado en base a la nueva configuración territorial del Estado que la Carta Magna de 1978 alumbra. Así, si según el artículo

---

... / ...

Supremo Intérprete de la Constitución ha reconocido un poder declarativo del Estado de forma tal que puede concretar el alcance de su propia competencia. Esta facultad, empero, no es ilimitada en el sentido de quedar a la libérrima y absolutamente discrecional decisión del Estado, puesto que se reconoce la posibilidad de ser controlada para prevenir posibles abusos<sup>20</sup>. En la materia de aeropuertos, el RD 2655/81, de 27 de noviembre, sobre calificación de Aeropuertos Civiles, fue objeto de un conflicto positivo de competencias resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1984. En esta sentencia se indica: «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 de hacerse esta calificación». En conclusión, el Gobierno de la Comunidad Autónoma afectada puede impugnar las calificaciones de los respectivos aeropuertos, si entiende que ha habido extralimitación en la decisión calificadora.

148.1.6º de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los aeropuertos deportivos y aquellos que no desarrollen actividades de carácter comercial, podría concluirse con Escribano Collado<sup>21</sup> que estas infraestructuras se encontrarían dentro del ámbito de los intereses propios de las Comunidades Autónomas, con la consecuencia de la exclusividad legislativa y ejecutiva.

---

<sup>21</sup> Escribano Collado, *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos*, R.A.P. nº 100, 1983, pág. 2320.

## 4. LA ORDENACIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL

El artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha establecido la necesidad de que los aeropuertos de interés general y su zona de servicio sean ordenados mediante un nuevo instrumento de planificación, *de naturaleza estrictamente aeroportuaria y no urbanística*, denominado *Plan Director*. Este instrumento pretende dar respuesta a los problemas derivados de la complejidad de las modernas infraestructuras aeroportuarias y se le asigna la función de delimitar la *Zona de Servicio* de los aeropuertos de interés general, con inclusión de los *Espacios de Reserva* que garanticen el desarrollo y expansión del aeropuerto, así como la determinación de las *actividades aeroportuarias o complementarias*<sup>22</sup> a desarrollar en las distintas

---

<sup>22</sup> Ex artículo 2º del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles: « En todo recinto aeroportuario cabe distinguir los siguientes tipos de *actividades y servicios* a realizar:

- a) Los servicios aeronáuticos que integrados en la *Red Nacional de Ayudas a la Navegación Aérea* y formando parte de esta infraestructura, sirven para el control del espacio aéreo.
- b) Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo.
- c) Los demás servicios aeroportuarios estatales como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que, por su naturaleza y función están encomendados a autoridad pública no aeronáutica.
- d) Los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento.

... / ...

zonas comprendidas dentro del recinto del aeropuerto y su zona de servicio.

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

De conformidad con la habilitación conferida por la Disposición Final 7ª de la Ley 13/1996, se dictó el *Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio* que tiene por objeto determinar los objetivos, contenido y normas para la aprobación de los *Planes Directores* de los

---

... / ...

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

aeropuertos de interés general, de forma que se asegure el desarrollo del aeropuerto, su eficaz integración en el territorio y la coordinación con las actuaciones de las Administraciones públicas que ostentan competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El Ministerio de Fomento es el órgano encargado de delimitar, para cada aeropuerto de interés general, una *Zona de Servicio* que debe incluir las superficies necesarias para la ejecución de las *actividades aeroportuarias*, las destinadas a las *tareas complementarias* de éstas y los *espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo y crecimiento del conjunto*<sup>23</sup>. Esta misma unidad

---

<sup>23</sup> En la *zona de servicio* de un aeropuerto se incluirán:

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

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



... / ...

ejecución de las actividades aeroportuarias y de transporte aéreo, ni se limite la facilidad de accesos al aeropuerto.

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

- Los espacios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea.
- Los servicios de control del tránsito aéreo.
- Las infraestructuras para el movimiento de las aeronaves.
- Las zonas de actividades aeroportuarias con las edificaciones e instalaciones complementarias para el servicio de las aeronaves.
- Las edificaciones e instalaciones del aeropuerto que fueran necesarias para el movimiento y tránsito de los viajeros y de las mercancías.
- Las zonas de estacionamiento y de acceso de personas y vehículos.
- Los espacios para las actividades complementarias.
- Las redes de servicios necesarios para el correcto funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria.
- Las vías de servicio del aeropuerto.
- Los accesos viarios y ferroviarios del aeropuerto.
- La representación del estado final del sistema general aeroportuario.
- Las determinaciones necesarias para que las autoridades públicas no aeronáuticas dispongan de los espacios precisos para el desarrollo de las actividades y servicios que hayan de prestar en el recinto aeroportuario.

El Plan Director del aeropuerto contendrá los siguientes documentos:

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

... / ...

aprobará el correspondiente *Plan Director* en el que se incluirán, además de las actividades contempladas en la Ley de Navegación Aérea<sup>24</sup>, los usos industriales y comerciales cuya localización en ella resulte necesaria o conveniente por su relación con el tráfico aéreo o por los servicios que presten a los usuarios del aeropuerto.

La elaboración de los Planes Directores de los aeropuertos de interés general se realizará por el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, de acuerdo con las directrices establecidas por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes del Ministerio de Fomento. La aprobación de los Planes Directores, como ya se ha indicado anteriormente, corresponde al Ministro de Fomento<sup>25</sup>, a propuesta de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, previo el preceptivo informe de la Dirección General de Aviación Civil<sup>26</sup>.

---

... / ...

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

<sup>24</sup> Ley de 21 de julio de 1960.

<sup>25</sup> Las Órdenes ministeriales que aprueben los Planes Directores se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*.

<sup>26</sup> Antes de su aprobación, los Planes Directores serán remitidos a los Ministerios de Defensa, del Interior y de Medio Ambiente para que informen sobre las materias que, respectivamente, afecten a sus competencias. Cualquiera de estos informes se entenderá favorable si transcurre el plazo de un mes desde la recepción de la documentación sin que el informe se haya emitido de forma expresa.

Los Planes Directores *deben ser informados por las Administraciones públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto* que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y de urbanismo, informes que se entenderán favorables si transcurrido un mes desde la recepción de la documentación, no han sido emitidos expresamente<sup>27</sup>.

A los efectos de asegurar la necesaria coordinación entre las Administraciones públicas con *competencias concurrentes sobre el espacio aeroportuario*, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán a los aeropuertos y a sus respectivas zonas de servicio como *Sistema General Aeroportuario* y no podrán incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación aeroportuaria. El sistema general aeroportuario se desarrollará a través de un *Plan Especial* o instrumento equivalente, *que deberá incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente gestión y explotación del aeropuerto, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.*

---

<sup>27</sup> La revisión y la actualización de los Planes Directores se llevarán a cabo de acuerdo con el mismo procedimiento establecido para su aprobación. Estos instrumentos de planificación se revisarán siempre que las necesidades exijan introducir modificaciones de carácter sustancial en su contenido y deberán actualizarse, al menos, cada ocho años.

El *Plan Especial* se formula por el ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea de acuerdo con las previsiones contenidas en el correspondiente Plan Director del aeropuerto, y se tramitará y aprobará por la administración urbanística competente de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística aplicable<sup>28</sup>. A estos efectos, la Administración competente para la aprobación del plan especial, una vez realizados los actos de trámite e instrucción exigidos por la legislación urbanística, dará traslado al ente público del acuerdo de aprobación provisional del plan especial para que dicho organismo se pronuncie sobre los aspectos de su competencia. En el caso de que el traslado no se realice, o en el supuesto de

---

<sup>28</sup> Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general. Dichas obras deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario o instrumento equivalente, a cuyo efecto los proyectos deberán someterse a informe de la administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiera evacuado de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial o instrumento equivalente, las obras que realice Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea en el ámbito aeroportuario deberán ser conformes con el Plan Director del aeropuerto, o, en defecto de éste, realizarse dentro de la zona de servicio. Las obras realizadas en el dominio público aeroportuario en virtud de autorización o concesión no eximen a sus promotores de la obtención de los permisos, licencias y demás autorizaciones que sean exigibles por las disposiciones vigentes. El proyecto de construcción deberá adaptarse al plan especial de ordenación del espacio aeroportuario y a él se acompañará un informe de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea sobre la compatibilidad con el plan especial o, en otro caso, sobre la necesidad de las obras y su conformidad con el Plan Director del aeropuerto.

que AENA se pronuncie negativamente sobre el contenido del plan especial provisionalmente aprobado, no se procederá a su aprobación definitiva por la autoridad urbanística competente, la cual abrirá un período de consultas entre la administración urbanística que aprobó provisionalmente el plan y el ente público, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo. Una vez alcanzado dicho acuerdo, se comunicará a la autoridad competente para otorgar la aprobación definitiva. En el supuesto de persistir el desacuerdo, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante respecto de aquellos aspectos que afecten a la competencia exclusiva del Estado sobre los aeropuertos de interés general<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> La aprobación definitiva de los planes especiales o instrumentos equivalentes deberá ser notificada a Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea en la forma y plazos establecidos por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El citado organismo dará traslado de la aprobación definitiva y del contenido del plan a la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes.

## 5. CONCLUSIONES

Las líneas maestras de este esquema planificador han sido seriamente criticadas por el profesor Meilán Gil<sup>30</sup> con ocasión de la aprobación de la vigente Ley de Costas. En su opinión, el protagonismo en la elaboración de este tipo de instrumentos de planeamiento urbanístico debería recaer en las Comunidades Autónomas y los Municipios con participación de la Administración del Estado y no al revés. Ciertamente, no se puede sino coincidir con el reputado autor en que este es el nudo gordiano de la cuestión. El Estado ha de tener un título de intervención sobre ese espacio para que la disposición urbanística del mismo se adapte a las necesidades aeroportuarias mas no a la inversa, es decir, no se debe partir de que la planificación urbanística es algo pensable después de haber proyectado en un plano estrictamente aeroportuario y de espaldas a los aspectos urbanísticos. Cuando el Estado, sobre la base de su competencia sobre aeropuertos de interés general, entra a formular el Plan Especial, se está arrogando una competencia, urbanismo, que es residenciable, como exclusiva, en las Comunidades Autónomas. A través

---

<sup>30</sup> Vide Meilán Gil, J. L., *Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas*, en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 108, 1988, págs. 30 a 33.

de la intervención en los planes especiales, ha indicado Suñé, pueden vaciarse de contenido las facultades de ordenación urbanística y proceder a una «*resurrección de la tutela*»<sup>31</sup>.

La aprobación por el Estado del artículo 166 de la Ley 13/1996, base del diseño de la actual planificación aeroportuaria, no fue pacífica desde el punto de vista jurídico, pues la Comunidad Autónoma de Cataluña decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra el mismo<sup>32</sup> y que fue resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002. El principal argumento de la impugnación consistía en que si los aeropuertos de interés general forman parte de los territorios de las Comunidades Autónomas, sobre ese mismo espacio físico pueden incidir otros títulos materiales como la *ordenación del territorio*, el *urbanismo* (art. 9.9 EAC), o la *protección del medio ambiente* (art. 10.1.6 EAC)<sup>33</sup>, imponiéndose una articulación de las competencias estatales y las autonómicas basada en la valoración ponderada de los intereses públicos en juego y la búsqueda de soluciones de cooperación y

---

<sup>31</sup> Vide Suñé, E., *Comunidades Autónomas y urbanismo: situación actual y perspectivas*, en Revista de Derecho Urbanístico nº 106, 1988, pág. 88.

<sup>32</sup> Recurso de inconstitucionalidad núm. 1251/97 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

<sup>33</sup> Vide SSTC 113/1983; 77/1984; 56/1986; 103/1989; 149/1991; 36/1994. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acepta que la atribución de una competencia en un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese mismo espacio.

colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional concluyó que el precepto analizado es susceptible de una interpretación según la cual, junto a la facultad que positivamente atribuye a AENA, pueda existir una facultad similar de las Administraciones con competencia urbanística, no taxativamente excluida en la literalidad de la norma contemplada. Según el supremo intérprete de la *Norma Normarum* el que la Ley no haya hecho expresa salvaguarda de esa facultad de dichas Administraciones, puede explicarse porque se haya visto en AENA el sujeto más inmediatamente interesado en la formulación del plan, dado el innegable significado del mismo como instrumento necesario para la ejecución del plan director y ello habida cuenta de que, en todo caso, las competencias urbanísticas quedan salvaguardadas, pues el plan se debe tramitar y aprobar de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable. En definitiva, el Tribunal Constitucional sostuvo que una interpretación del precepto no excluyente de la intervención por parte de la Administración urbanística permitiría rechazar la declaración de inconstitucionalidad del mismo.

En el texto de la sentencia se encuentra, asimismo, el voto particular del Magistrado Don Pablo García Manzano, que disiente del razonamiento efectuado



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

En opinión de este mismo magistrado, la delimitación de la zona de servicios de los aeropuertos de interés general, y la aprobación del plan director incumbe al Ministerio de Fomento, aunque con la intervención, por vía de informe, de la Administración competente en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Ahora bien, una vez aprobado el plan director, el espacio aeroportuario

se integra y se conecta en la planificación urbanística –pues no es, al fin y al cabo, un espacio exento dentro del término municipal– y así el aeropuerto y su zona de servicio, delimitada por el plan director, se inserta en el planeamiento general mediante una calificación obligada como sistema general de comunicaciones o transportes («sistema general aeroportuario»), formando parte del plan general de ordenación urbana o instrumento equivalente. El aeropuerto, a partir de esta calificación e inclusión en el plan general, precisa de desarrollo a través del plan especial urbanístico, que debe respetar las previsiones contenidas en el plan director, pero también concretarlas y pormenorizarlas en aspectos estrictamente urbanísticos.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado acerca de las posibilidades de actuación por parte de una Comunidad Autónoma sobre una infraestructura de interés general en la Sentencia 77/1984, de 3 de julio<sup>34</sup>. En el Fundamento Jurídico segundo de esta resolución, se señala que la atribución de una competencia sobre un espacio físico determinado no impide, necesariamente, que se ejerzan otras competencias en ese territorio. Esa concurrencia es posible cuando, recayendo sobre un *mismo espacio*, las competencias tienen *distinto objeto jurídico*. En

---

<sup>34</sup> En esta resolución se abordaba la cuestión de los puertos de interés general. Sobre el particular, vide, asimismo, STC 113/1983.

definitiva, el Alto Tribunal reconoce la posibilidad de que puedan coincidir sobre un mismo ámbito geográfico una competencia estatal referida al puerto con una competencia autonómica en materia urbanística.

El Consejo de Estado, en dictámen aprobado el 23 de septiembre de 1999<sup>35</sup>, tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la adecuación de la Ley 6/99, de la Comunidad Autónoma de Baleares<sup>36</sup>, al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía<sup>37</sup>. El artículo 79.2 de la Ley 6/1999 prescribía que el Gobierno de las Islas Baleares emitiese informe vinculante con carácter previo a la aprobación de cualquier plan de infraestructuras estatal, acerca de la conformidad de éste con las directrices de ordenación territorial aprobadas por

---

<sup>35</sup> N° expte.: 2593/1999

<sup>36</sup> Ley 6/99 de 3 de abril de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad de Baleares.

<sup>37</sup> Las Illes Balears disponen, de conformidad con el artículo 10.3 de su Estatuto de Autonomía, de la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, por lo cual, en esta materia, la potestad legislativa corresponde al Parlamento Balear, mientras que la potestad reglamentaria y la función ejecutiva corresponden al Gobierno de la Comunidad. La pretensión de la Ley 6/99, según rezaba su Exposición de Motivos, era la regulación de todos aquellos elementos comunes o con un carácter claramente supramunicipal, de manera que se pudiese conseguir una utilización racional del territorio, con los diferentes usos asignados y las adecuadas redes de infraestructuras y equipamientos, permitiendo un equilibrio económico y social. La cuestión suscitada ante el Consejo de Estado radicaba, pues, en determinar si existían fundamentos jurídicos suficientes para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 64.1 y 79.2 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears.

la Comunidad Autónoma. El Consejo de Estado, a la hora de decidir, invocó la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, donde se había examinado el pretendido carácter vinculante de un informe de las Administraciones Urbanísticas previo a la aprobación, por el entonces Ministerio de Obras Públicas, del Plan de utilización de los espacios portuarios. El Tribunal señaló en esta sentencia que tal informe no puede ser vinculante, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas y ello no sería constitucionalmente legítimo. En opinión del supremo intérprete de la *Norma Normarum*, se está en presencia de uno de los supuestos en los que la competencia exclusiva estatal permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo<sup>38</sup>. El Consejo de Estado, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional y en la medida en que la Ley 6/1999 configuraba el informe previo como vinculante, consideró que no se habían respetado las competencias del Estado.

---

<sup>38</sup> La Sentencia 110/1998, de 21 de mayo examina la cuestión en relación con la adecuación entre el ámbito de las competencias estatales en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22), y la competencia autonómica sobre medio ambiente. Considera que un informe de la Comunidad Autónoma preceptivo y vinculante para el órgano estatal supone la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio<sup>39</sup>, ha tenido ocasión de recordar que la actividad de planificación de los usos del suelo, la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial, se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución<sup>40</sup>.

Así las cosas, la formulación del plan especial de infraestructuras aeroportuarias se inscribe en el ámbito de las competencias urbanísticas, como una potestad que se traduce en el impulso, redacción y puesta en marcha de dicho instrumento. Por ello, no sólo la tramitación y ulterior aprobación son competencia de la Administración urbanística, sino que también debiera serlo, en buena lógica, el esencial aspecto de su formulación o redacción. Si se está en presencia de actividad urbanística (y así parece entenderlo el propio legislador estatal en este art. 166.2, al remitir la tramitación y aprobación del plan especial a lo que señale «la legislación urbanística aplicable»), la determinación de quien ostenta competencia para la formulación del planeamiento no puede fijarse sino por la Comunidad

---

<sup>39</sup> Esta sentencia examinó la constitucionalidad de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

<sup>40</sup> Como tuvo la ocasión de señalar este mismo Tribunal en su sentencia 40/1998, esto ocurre en los casos de puertos y aeropuertos.

Autónoma, en cuanto titular de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Es cuestión inconcusa la natural imbricación de las materias planificación aeroportuaria, ordenación territorial y urbanismo<sup>41</sup>. Si a ello se añade que en los citados ámbitos ostentan competencias diferentes Administraciones Públicas, la consecuencia no puede ser otra que la existencia de una concurrencia competencial sobre los espacios de interés aeroportuario. Esta situación impondría la necesidad de distribuir las responsabilidades sobre planificación de una forma nítida y coherente con las atribuciones propias de las entidades implicadas.

El Plan Director es un instrumento planificador de naturaleza «estrictamente aeroportuaria» y no urbanística que, refiriéndose a aeropuertos de interés general, no cabe sino calificarlo de exclusiva competencia del Estado<sup>42</sup>. Las circunstancias concurrentes en la regulación normativa del Plan Especial, empero, no admiten idéntica conclusión. La argumentación que efectúa en su voto particular D. Pablo García Manzano, antes expuesta, abunda en ello. El plan especial, a diferencia del Plan Director,

---

<sup>41</sup> A este respecto, vide R.D. 2591/1998, de 4 de diciembre.

<sup>42</sup> La legislación estatal, empero, no prescinde de otras Administraciones en su gestación previendo su intervención por vía de la emisión del correspondiente informe.

ha de ubicarse en la materia urbanismo y así, de conformidad con la legislación estatal antes vista, debe ser tramitado y aprobado de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística. Por ello, se estaría en presencia de una materia de titularidad exclusiva de las Comunidades Autónomas, siendo a esta instancia a la que debería corresponder la regulación jurídica del proceso para la elaboración de tales instrumentos y, asimismo, articular la intervención de las entidades locales a las que la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local, reconoce facultades en este ámbito.

El plan director, asegurando el desarrollo del aeropuerto, su eficaz integración en el territorio y la coordinación precisa entre las Administraciones Públicas competentes, resuelve las principales cuestiones que afectan al normal desenvolvimiento de aquél. El plan especial, por su parte, responde a una perspectiva más propia de la ordenación del territorio y el urbanismo. Ordenación del territorio, puesto que la plena conectividad de la infraestructura aeroportuaria va a depender, en buena medida, de las arterias de comunicación municipales y, además, porque si un fin de la ordenación territorial consiste en la adecuada disposición de las actividades económicas en el espacio, es evidente que un aeropuerto proyecta importantes externalidades sobre su entorno. Urbanismo, en cuanto que la ampliación de los aeropuertos influirá,

*de facto*, en los usos del suelo adyacente, lo cual supone un elemento condicionante de las alternativas planificadoras de la Administración local.

Uno de los posibles inconvenientes a la hora de otorgar un protagonismo principal a las entidades locales en la elaboración del Plan Especial, sería la de una posible discordancia entre éstas y el Estado en cuanto al contenido del mismo. No obstante, esta eventualidad no sería ni de fácil producción ni dramática en sus consecuencias. No sería probable que pudiese ocurrir, puesto que el plan especial no puede contradecir al plan director. No tendría repercusiones irreversibles, dado que la legislación prevé la posibilidad de su no existencia disponiéndose, en tal caso, que las obras que realice AENA deberán ajustarse al plan director del aeropuerto y, si ni siquiera éste existiese, bastaría con que se realizasen dentro de la zona de servicio. La ausencia de instrumentos de planificación limitaría las posibilidades de actuación, pero no impediría un normal desarrollo del aeropuerto. Así pues, la imposibilidad de aprobar planes urbanísticos disconformes con el Plan Director<sup>43</sup>, es garantía suficiente para los intereses generales del Estado sin ignorar los propios de las Entidades Locales. Otra

---

<sup>43</sup> En el supuesto de planes aprobados por las Comunidades Autónomas el previsto en el artículo 161.2 de la Constitución Española y para el caso de instrumentos aprobados por las entidades locales el artículo 67 de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985.



cuestión que, sin duda, podría ser objeto de cabal preocupación por parte de la Administración del Estado es la capacidad técnica de la organización municipal a la hora de confeccionar instrumentos planificadores cualitativamente idóneos para estos espacios. No obstante, si no se parte de una admisión de la innata infalibilidad del ente superior o de la presunción *iuris tantum* de incapacidad técnica de los entes territorialmente inferiores, tales recelos resultan seriamente cuestionables.

A la vista de las últimas reformas legislativas en materia de contratación administrativa, uno de los elementos a tener muy en cuenta a la hora de plantearse la redefinición de la responsabilidad sobre los planes especiales es el de la financiación de las infraestructuras aeroportuarias. En previsión de posibles periodos de desaceleración económica y teniendo en cuenta la necesidad de partir de criterios de estabilidad presupuestaria, que forzosamente han de limitar los gastos en inversiones reales, la búsqueda de recursos aplicables ha de orientarse hacia fórmulas de cooperación entre la iniciativa pública y privada. Ahora bien, el sector privado encuentra ciertos condicionantes negativos para entrar en la financiación de las grandes infraestructuras: los elevados costes, los riesgos de conservación y explotación, los largos periodos de amortización y un cierto carácter aleatorio en la rentabilidad de la inversión realizada. Con la finalidad

de procurar el marco más favorable para incentivar la participación privada, sería de todo punto necesario garantizar las siguientes condiciones en las obras públicas:

- a) Definición clara y precisa del objeto y plazo de los proyectos.
- b) Transparencia en los costes.
- c) Entorno jurídico estable y propicio.
- d) Examen claro de los riesgos.
- e) Posibilidad de explotación de actividades conexas con las infraestructuras creadas.
- f) Proyectos de dimensión reducida.

En lo que respecta a decidirse por abordar proyectos de más reducida dimensión, las grandes infraestructuras debieran ser fragmentadas en proyectos más pequeños, de esta forma podrían ser respetados en mayor medida los plazos, podrían ser mejor controlados los riesgos y se reducirían las inversiones precisas. En cuanto a la posibilidad de aprovechar la explotación de actividades conexas, es preciso traer a colación la reciente Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública<sup>44</sup> y que incluye dos figuras de la mayor importancia:

---

<sup>44</sup> Esta Ley ha introducido varias modificaciones en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

- a) En los artículos 130 y siguientes, se hace referencia a la financiación de la obra pública mediante concesión de dominio público. Será aplicable este régimen a aquellos supuestos en los que la obra pública no es susceptible de explotación económica y consiste en la posibilidad de otorgar, como contraprestación a la construcción y/o conservación de la obra pública, una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia en que se integra la obra.
- b) En el artículo 223 se regulan las zonas complementarias de explotación comercial, destinadas a albergar actividades complementarias, comerciales o industriales, que sean necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado (establecimientos de hostelería, estaciones de servicio, zonas de actividades logísticas, zonas de ocio, estacionamientos, locales comerciales,...). Estos espacios quedarán sujetos al principio de unidad de gestión y control y serán explotados por el concesionario de la obra.

Las zonas contiguas a las infraestructuras de interés general cobran, por lo tanto, una especial importancia en orden a la financiación de las mismas, esto es, la correcta ordenación de esos espacios

–en buena medida dentro de la zona de servicios– y de los terrenos aledaños a los mismos resultará decisiva en el futuro más próximo. Es aquí donde cabe reclamar del poder público la mayor atención a esa planificación, en aras al mayor aprovechamiento de las ventajas que se han de presentar, y son las entidades con competencias en ordenación de territorio y urbanismo las que deben conseguir que todo el territorio y las actividades que sobre el mismo se desarrollen vuelvan la mirada, decisivamente, en esa dirección.

De todo lo anteriormente expuesto, cabe concluir que razones tanto de carácter económico como urbanístico y de coherencia jurídica aconsejarían que la responsabilidad sobre la formulación de los planes especiales de los aeropuertos de interés general del Estado recayese en las Entidades Locales. Ello sería posible sin necesidad de drásticos cambios de la normativa estatal ni de una forzada interpretación de la Carta Magna.



## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Pablos, Ana, *Comentario al artículo 27.9 del Estatuto de Autonomía de Galicia*, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Galicia*, Carro Fernández Valmayor, J.L. (Dir.), MAP, 1991.
- Ariño Ortiz, G., *Principios de Derecho Público Económico*, Comares, 1999.
- Bértolo Cadenas, J. J., *Ordenación del territorio y Administración local gallega*, en Rodríguez Arana, X. (Director), *Dereito Público Galego*, nº 3, EGAP.
- Bértolo Cadenas, J. J., *Análisis del origen, evolución y futuro de los P.D.T.C. a través de la experiencia gallega*, en *Revista de Estudios Territoriales*, nº 3, MOPU, 1981.
- Biehl, D., *Infraestructuras y desarrollo regional*, en *Papeles de Economía Española*, nº 35, Fundación FIES, 1988.
- Díaz Fernández, J.A. y Sánchez Pavón, B., *La coordinación interadministrativa en la planificación de infraestructuras como factor decisivo en el desarrollo endógeno de las zonas rurales de montaña*, en *el desarrollo rural en zonas de montaña*, Universidad de Zaragoza y AECOOP-Aragón, 2002.
- Díaz Fernández, J. A., *El sistema de transportes y comunicaciones en el A.M. de A Coruña. 1970-*

1998, Excma. Diputación Provincial de A Coruña, 2000.

- Díaz Fernández, J. A., «La articulación territorial de Galicia con el resto del estado. aportaciones de la conectividad al desarrollo regional» *Revista Estudios de Construcción, Transportes y Comunicaciones*, nº 82, Ministerio de Fomento, 1999, pp. 15-35.
- Esteban Noguera, J., *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Electa, 2003.
- Escribano Collado, *Las competencias de las comunidades autónomas en materia de puertos*, R.A.P, nº 100, 1983.
- González Laxe, F. (dir.), *Análisis económico del sistema portuario Gallego*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, Fundación Barrié, 1999.
- González Laxe, F., *Economía marítima y tipologías portuarias*, Boletín económico del ICE nº 2717 del 21 de enero al 3 de febrero de 2002.
- González Laxe, F., *Estructura económica de Galicia*, Alianza, 1983.
- Jiménez de Cisneros Cid, F. J., *Obras públicas e iniciativa privada*, Montecorvo, 1998.
- López Nieto, A. *Nota sobre los principios estratégicos para una política de transportes en el estado de las autonomías, en el estado de las autonomías y el sistema de transportes*, MTTC. IETC, 1983.
- López Ramón, F., «Planificación Territorial», en

*Revista de Administración Pública*, nº 114, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.

- Meilán Gil, J. L., «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 108, 1988.
- Meilán Gil, J. L., «La Ley de Costas y las competencias de las Comunidades Autónomas», en *REGAP* nº 1, 1992.
- Meilán Gil, J. L., *La ordenación jurídica de las autonomías*, Tecnos, 1988.
- Pérez Touriño, E., *Las infraestructuras productivas como factor básico de despegue económico*, pág., 173-184, en *Factores de desarrollo en regiones periféricas*, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, 1995.
- Quermonne, J.-L. y Antoine, S. *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, Institut d'Études Politiques de Grenoble, Tomo I, 1965.
- Roig Alonso, M., *Desarrollo territorial y financiación pública*, en *desarrollo local y comarcalización*, Xunta de Galicia, 1993.
- Sánchez Pavón, B., *El futuro de las relaciones puerto-ciudad*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Universidade da Coruña, 2003.
- Sánchez Pavón, B., *Los puertos y las zonas de actividades logísticas*, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, 2004.
- Sánchez Pavón, B. y Díaz Fernández J.A., *La*



*planificación aeroportuaria: efectos sobre los destinos turísticos*, en *Los servicios, los transportes y las redes territoriales*, Universidad de Baleares, 2003.

- Sánchez Pavón, B., «Un aeropuerto para el 2020: aspectos jurídicos del plan director del aeropuerto de Vigo», *Revista de Estudios Provinciales de Pontevedra* nº 19, Excma. Diputación Provincial de Pontevedra, 2003.
- Sánchez Pavón, B., *Nuevas fórmulas en la financiación de infraestructuras*, en Díaz Fernández, J.A. y Lois Fernández, R.C., *Las infraestructuras de transportes y comunicaciones en el desarrollo territorial de Galicia*, Excma. Diputación Provincial de Pontevedra, 2003.
- Serrano Triana, A., *La utilidad de la noción de servicio público y la crisis del estado del bienestar*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, 1983.
- Sosa Wagner, F. *La gestión de los servicios públicos locales*, MAP, 1995.
- Sudriá, C., «Notas sobre la implantación y el desarrollo de la industria del gas en España, 1840-1901», *Revista de Historia Económica*, 1983.
- Villar Rojas, F. J., *Privatización de servicios públicos. la experiencia española a la luz del modelo británico*, Tecnos, 1993.
- Zaragoza Rameau, J. A., «La financiación de las infraestructuras viarias», *Cuadernos de Actualidad* nº 7, Instituto de Estudios Fiscales, 1993.

FUNDACIÓ CARLES PI i SUNYER  
D'ESTUDIS AUTONÒMICS i LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

## PATRONATO

---

Ajuntament de Barcelona  
Ajuntament de Girona  
Ajuntament de Lleida  
Ajuntament de Tarragona  
Diputació de Barcelona  
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana  
de Barcelona  
Ministerio de Administraciones Públicas

<i>Josep M. Ainaud de Lasarte</i>	<i>Ramon Mullerat i Balmaña</i>
<i>Enric Argullol Murgadas</i>	<i>Joaquim Nadal i Farreras</i>
<i>Josep M. Bricall Masip</i>	<i>David Pérez Maynar</i>
<i>Francesc Caminal i Badia</i>	<i>Carles Pi-Sunyer i Arguimbau</i>
<i>Jaume Galofré i Crespi</i>	<i>Carolina Pi-Sunyer i Cuberta</i>
<i>Pere Grases González</i>	<i>Núria Pi-Sunyer i Cuberta</i>
<i>Joan B. Isart i López</i>	<i>Oriol Pi-Sunyer i Cuberta</i>
<i>Ernest Maragall i Mira</i>	<i>Antoni Serra i Ramoneda</i>
<i>Pasqual Maragall i Mira</i>	<i>Jordi Solé Tura</i>
<i>Manuel Mas i Estela</i>	<i>Guillem Vidal i Andreu</i>
<i>José M<sup>a</sup> Mena Álvarez</i>	<i>Eulàlia Vintró i Castells</i>
<i>Josep Montilla Aguilera</i>	

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*  
Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*  
Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*  
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

## ACTIVIDADES

---

### *Seminarios de trabajo*

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

### *Presentaciones técnicas*

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

### *Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas*

Sesiones abiertas de divulgación y debate.

### *Premio Carles Pi i Sunyer*

Aualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

## SERVICIOS

---

### *Banco de Buenas Prácticas*

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

### *Observatorio del Gobierno Local*

Elaboración de una Encuesta a los Municipios de Cataluña para cubrir el déficit de información existente sobre la realidad municipal.

### *Fondo documental*

La Fundación recoge documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. Este fondo documental es consultable a través de nuestra página web.

### *loc@l*

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías. Para suscribirse y para difundir mensajes en la lista hay que enviar un correo a [local@pisunyer.org](mailto:local@pisunyer.org)

### *Arxiu Carles Pi i Sunyer*

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

## PUBLICACIONES

---

### *Informes Pi i Sunyer*

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como el gobierno local, comunidades autónomas o justicia, y realizan propuestas en función de estos análisis.

### *Estudis*

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

### *Documents Pi i Sunyer*

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

### *Punts de Vista*

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

### *Notes de Treball*

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

### *Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer*

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

### *Documents d'Història*

Serie Segunda República

Serie Exilio

Serie Franquismo

### **Informes Pi i Sunyer**

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España. *Francisco Longo* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas. *Francisco Longo* (dir.) (AGOTADO)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996. *Manuel Ballbé, Joaquim Ferret* (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia en Cataluña (versión en catalán y castellano). *Jaume Galofré* (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals

Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea. *Jaume Galofré* (coord.)

### **Documents**

1. Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2. La Llei Municipal de Catalunya de 1934
3. El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
4. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
5. Federalismo y subsidiariedad en Italia (AGOTADO)
6. Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
7. Optimizar la organización municipal
8. Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis (AGOTADO)
9. El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma
10. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano. Urban 21 (AGOTADO)
11. Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF. El Marco Común de Evaluación
12. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea

13. Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI
14. Los altos cargos: entre la política y la administración
15. Evaluación sobre la corrupción en España
16. Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración
17. La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado
18. La Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado Portugués
19. La participación de los ciudadanos en la vida pública local
20. La reforma constitucional del sistema regional italià
21. Jornada sobre la corrupción en España, hoy. Situación y expectativas
22. Ética pública en el nivel local. Paquete de iniciativas modelo
23. Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales
24. La mediació comunitària: municipi, comunitat i conflicte
25. Criterios para detectar buenas prácticas locales

### **Punts de Vista**

1. Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales? *Frank Benest*
2. Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Luciano Parejo*
3. El futur dels ajuntaments: vuit visions. *Varios autores*
4. Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa. *Varios autores*
5. El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Carmen Chacón i Agustín Ruiz Robledo*
6. Marketing de servicios municipales. *Toni Puig*
7. La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local. *Tomàs Font*
8. L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat. *Francesc Consuegra*
9. Cargos locales y derecho fundamental a la participación política. *Enrique Belda Pérez-Pedrero (AGOTADO)*
10. La Llei Orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat? *Eva Pons*

11. El conflicte d'Orient Mitjà: població, territori i poder polític. *Pere Vilanova*
12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública. *Antoni Castells*
13. El nacimiento de la Corte Penal Internacional. *Antoni Pigrau Solé*
14. Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Víctor Ferreres*
15. La resistencia de la economía palestina. *Salah Jamal*
16. La reforma de l'organització comarcal de Catalunya. *Robert Casadevall i Camps*
17. Poesía y Derecho Constitucional: una conversación. *Peter Häberle y Hèctor López Bofill*

### **Estudis**

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías. *Varios autores*
2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors. *Joan Cals* (dir.)
3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona. *Varios autores*
4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. *Varios autores*
5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial. *Varios autores*
6. El "model europeu" de cohesió econòmica i social. *Varios autores*
7. Jornades sobre el model d'organització territorial de Catalunya
8. Inmigración y Política urbana en la Región Metropolitana de Barcelona. *Eduard Rodríguez Villaescusa* (AGOTADO)
9. Els menors immigrants en desemparament a Catalunya. *Eliseo Aja, David Moya* (dirs.)
10. La pluralitat i diversitat en la gestió dels serveis públics locals



### **Notes de Treball**

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas
5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
6. Contratación pública local: propuestas de reforma
7. La Mediació Comunitària als Estats Units
8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana
9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona
10. Municipis i Urbanisme. Tertúlies locals núm. 2

### **Papers de Recerca**

1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales. *Neus Gómez*
2. La descentralización en Barcelona y Birmingham. *Moisès Amorós*
3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte. *Neus Oliveras*
4. Gobierno Local y desarrollo en Suecia: el caso del Condado de Västerbotten. *Pedro Luis Pérez Guerrero*
5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual.  
*J. L. Martínez-Alonso Camps i Jaume Magre Ferran*

### **EuropaFutura.org**

0. La participación de las regiones en Europa
1. Perspectivas actuales del proceso de integración europea
2. La Convención y la reforma institucional de la Unión Europea
3. La delimitación de competencias entre la Unión y los estados, con especial consideración al nivel regional
5. Las posiciones políticas en el debate sobre el futuro de la UE en la Convención

### **Fuera de colección**

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió,  
núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, tel. 91-431  
24 82.

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-  
1996)

*Varios autores*

La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local

*Alfredo Galán Galán*

Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona

*Joan Clos*, alcalde de Barcelona

Poder local y guetos urbanos

*Juli Ponce Solé*

Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana

Coeditado con el ICPS

### **DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.

PUBLICACIONS  
ARXIU PI I SUNYER

**Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer**

1. La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946/Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947 (AGOTADO)
2. Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940 (AGOTADO)
3. Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939 (AGOTADO)
4. La cultura catalana en el primer exili (1939-1940). Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics.  
*Maria Campillo y Francesc Vilanova* (eds.)

**Documents d'Història**

*Sèrie Franquisme 1. Franco a Barcelona*

**Memòries d'en Carles Pi i Sunyer**

1939. Memòries del primer exili. *Xavier Luna Batlle i Francesc Vilanova* (eds.)

**DISTRIBUCIÓN Y VENTA**

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
  - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
  - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.