**STC 68/1984, de 11 de junio de 1984**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, Vicepresidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 90/1982, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicéns Matas, en relación con los arts. 1, núms. 1, 2 y 3; 2, núms. 2, 3 y 4; 3, 5, 6, párrafo, primero, y disposición transitoria del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Publicado en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 290, de 4 de diciembre de 1981, el Real Decreto de la Presidencia núm. 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, mediante escrito dirigido al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en fecha 28 de enero de 1982, planteó requerimiento de incompetencia, de acuerdo con lo establecido en el art. 63 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), contra la mencionada disposición, por entender que los arts 1, núms. 1, 2 y 3; 2, núms. 2, 3 y 4; 3, 5, 6, párrafo primero, y la disposición transitoria, vulneran la competencia de esta Comunidad Autónoma, en virtud de lo que dispone la Constitución (en adelante, C.E.), el Estatuto de Autonomía (en adelante, E. A. C.) y diversos Decretos de traspaso de servicios.

2. Como consecuencia del referido escrito del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de fecha 28 de enero de 1982, el Gobierno de la Nación, reunido en Consejo de Ministros el 12 de febrero siguiente, acordó no atender dicho requerimiento, por estimarlo infundado, en consonancia, lo uno y lo otro, con lo establecido en el art. 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, de este Tribunal. En consecuencia, el Consejo Ejecutivo, en su sesión del día 9 de marzo, tomó la resolución de plantear conflicto positivo de competencia en virtud del art. 63 y concordantes de la mencionada Ley Orgánica, designando a los Letrados de su Gabinete Jurídico Central, don Manuel María Vicéns i Matas y doña Mercedes Curull Martínez para que, indistintamente, representen y defiendan al Consejo Ejecutivo de la Generalidad y formulen las alegaciones pertinentes.

3. Don Manuel María Vicéns i Matas promovió dicho conflicto positivo de competencia en escrito de 18 de marzo de 1982, solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y se anulen los arts. 1, núms. 1, 2 y 3; 2, núms. 2, 3 y 4; 3, 5 y 6, párrafo primero, y la disposición transitoria del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, y cuantos actos y situaciones de hecho o de derecho se hubiesen dictado o creado en ejecución o al amparo de los preceptos que han quedado relacionados, si se evidenciara su existencia.

a) Analiza, en primer término, el Abogado de la Generalidad de Cataluña el preámbulo del Real Decreto impugnado, el cual reconoce que la introducción en la Constitución de la categoría de aeropuerto de interés general ha supuesto la aparición en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico de conceptos y situaciones que no fueron previstos en la Ley de Aeropuertos, ni en la de navegación aérea, ni en el Real Decreto-ley 12/1978, sobre fijación y delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes, Turismo y Comunicaciones; y se propone, según sus propios términos, fijar los criterios básicos para limitar técnica y administrativamente la discrecionalidad con que se han de calificar los aeropuertos según se consideren o no de interés general y las formas posibles de gestión de los mismos, señalándose también literalmente que ello se hace «con independencia, pero anticipando en materia aeroportuaria la actualización de la mencionada Ley de Navegación Aérea». Lo cual significa que los autores del Real Decreto se atribuyen en esta materia unas facultades prácticamente omnímodas, olvidando que el art. 149.1.20 de la C.E. traza en este punto una línea divisoria entre las competencias del Estado y las de los entes autonómicos, definida por el interés general, e inclinando el nivel de competencias de uno y otras en beneficio de la Administración del Estado y en perjuicio de la autonómica.

b) Si en la mayoría de ocasiones el problema de la jerarquía normativa a la que expresamente se refiere el art. 9.3 de la C.E. debe quedar reducido a una pura cuestión de legalidad, tratándose de disposiciones que puedan afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas, como es aquí el caso, el tema del rango formal de la norma adquiere una dimensión diferente, pues sólo el órgano constitucional titular de la potestad de concretar los supuestos generales previstos por la Constitución podrá determinar las competencias genéricamente atribuidas, incidiendo por ello tanto en el régimen competencial del Estado como en el de las Comunidades Autónomas. Basándose en que el art. 86.1 de la C.E. excluye de la facultad del Gobierno de dictar Decretos-leyes en el supuesto de que pueda quedar afectado el «régimen de las Comunidades Autónomas» entiende el Abogado de la Generalidad de Cataluña que con mayor motivo no podrá el Gobierno afectar dicho régimen, ni por ende sus competencias, mediante normas con rango formal de Decreto. Como el mismo preámbulo del Real Decreto impugnado reconoce, la categoría nueva «aeropuertos de interés general» no puede ser prevista en la legislación aeronáutica, por lo que resulta que el Real Decreto 2858/1981 se adelanta a ésta, estableciendo concretamente las condiciones materiales que permiten calificar «de interés general» a los aeropuertos españoles y, por ello, determina el alcance práctico de un concepto tan indeterminado como éste.

Ahora bien, la misma idea de «interés general», en toda la pluralidad de acepciones que tiene en nuestra Constitución, remite constantemente, en el momento de su concreción o aplicación, al principio de legalidad (arts. 30.3, 34.1, 44,2, 47, 128.2, 144, 150.3, 155.1). Por otra parte, el art. 11.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (E. A. C.) declara que corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado en materia de puertos y aeropuertos con la calificación de interés general, y en materia análoga como son las obras públicas (arts. 9.13) la competencia exclusiva de la Generalidad tiene como límite aquellas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado. El propio Real Decreto hace referencia al rango legislativo que hasta este momento ha tenido la materia aeroportuaria, presentándose como una actualización anticipada de la Ley de Navegación Aérea. De estas y otras consideraciones deduce el Abogado de la Generalidad de Cataluña que el Real Decreto 2858/1981 regula una materia, fija nuevos criterios y precisa y aplica de tal manera a los aeropuertos civiles del Estado el concepto «interés general», que afecta a la delimitación de competencias sobre estos aeropuertos que corresponden a la Generalidad de Cataluña, ya que hace depender esta delimitación de competencias de una simple disposición administrativa, alterable por otra del mismo rango.

c) Recuerda el Abogado de la Generalidad que cuando la C.E. en su art. 149.1.20 enumera los sectores que corresponden al Estado en materia aeronáutica, distingue entre aeropuertos y algunos servicios o actividades concretas vinculadas a aquéllos (control del espacio aéreo, tránsitos y transportes aéreos, matriculación de aeronaves). Definido el aeropuerto como la superficie de límites definidos para la salida y llegada de aeronaves, dotada con carácter permanente de instalaciones y servicios de naturaleza pública a fin de asistir de manera regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir y despachar pasajeros y cargas (art. 39 de la Ley de Navegación Aérea de 21 de julio de 1960), y prevista por la legislación vigente (mismo artículo de la Ley que se acaba de citar) la existencia de aeropuertos privados y no estatales, así como de aeropuertos de propiedad local (art. 43 de la citada Ley), parece que el concepto de recinto aeroportuario, utilizado por el Real Decreto 2858/1981 en sentido diferente de aeropuerto, sólo puede entenderse como el aeropuerto más los espacios e instalaciones no incluidos en la definición legal, pero de hecho los dos términos se utilizan en un sentido singular. Por otra parte, la enumeración del art. 2 del Real Decreto no es homogénea, pues de una parte se trata de servicios aeronáuticos vinculados al aeropuerto, y de otra, de éste, y el aeropuerto como tal y los servicios no atribuidos al Estado por el art. 149.1.20 de la C.E. podrán ser competencia de las Comunidades Autónomas.

d) Las competencias de la Generalidad en materia de aeropuertos están reguladas en los arts. 9.15 y 11.8 del E. A. C., comprendiéndose en el primero todas las potestades públicas en la materia y limitándose en el segundo a la función ejecutiva.

De la lectura del art. 9.15, con su referencia al 149.1.20 de la C.E., y de su relación con el art. 148.1.6 de ésta, se deduce que la atribución de competencia de dicho art. 9 comprende todos los aeropuertos que no sean de interés general, entre los cuales se han de incluir los aeropuertos deportivos. En cuanto al art. 11.8, atribuye competencia ejecutiva a la Generalidad en orden a los «aeródromos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve la gestión directa». Ahora bien, son obvios al respecto dos extremos: que la reserva de gestión directa presupone que los aeropuertos han de ser de titularidad estatal, y que no todos los aeropuertos de gestión directa pública se excluyen de la competencia de la Generalidad, sino únicamente aquéllos cuya gestión se haya reservado el Estado. En conclusión, la competencia ejecutiva de la Generalidad contemplada en el art. 11.8 del E. A. C. comprende los aeródromos de interés general, cuya gestión directa no se reserva expresamente el Estado y, como mínimo, por tanto, también los aeropuertos que no sean de titularidad estatal.

e) El Decreto impugnado, en su actual redacción, cercena y limita, a juicio del Abogado de la Generalidad, competencias que la Generalidad de Cataluña ostenta conforme a la Constitución y su Estatuto de Autonomía, siendo éste el caso especialmente de los preceptos que a continuación se indican:

El art. 1: por la amplitud y generalidad de los criterios establecidos en sus apartados 1, 2 y 3, puede dejar sin efecto la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de aeropuertos deportivos o en general que no desarrollen actividades comerciales.

Los arts. 2 y 3: cuando el Estado reserve la «gestión directa» de los aeropuertos de «interés general», se atribuye a la Administración del Estado una serie de servicios encargados actualmente a la autoridad pública autónoma -la Generalidad de Cataluña- en virtud de las competencias estatutarias. El art. 9 del E.A.C. atribuye a la Generalidad competencia exclusiva en materia de higiene (núm. 11), turismo (núm. 12) y asistencia social (número 25) y art. 11.2, el ejercicio de la legislación del Estado en materia de trabajo. Respecto de las competencias dichas se han producido diversos traspasos de servicios, bastando citar a título de ejemplo el Real Decreto 115/1978, de 26 de julio, por el que se traspasaron los servicios de turismo, entre los cuales se incluyen las oficinas turísticas de los aeropuertos de Barcelona y Gerona, los cuales quedaron definitivamente consolidados con la vigencia del Estatuto.

El art. 3, párrafo primero, en relación a los aeropuertos calificados «de interés general», cuya gestión no se reserve el Estado: de la expresión «en todo caso» (primer párrafo) se infiere que el Real Decreto impugnado atribuye genéricamente a la Administración del Estado, aun en el supuesto de que el Estado no se reserve la gestión del aeropuerto, los servicios aeronáuticos «que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo» (art. 2.2), y si ello se refiere a todos los servicios del aeropuerto en sí mismo, se invalidarán las facultades de ejecución que en tal supuesto corresponderían a la Generalidad según el art. 11.8 del E.A.C.

El art. 3, párrafo primero, en relación a los aeropuertos no calificados de «interés general»: si la expresión «en todo caso» se entendiese referida incluso a éstos, la atribución genérica a la Administración estatal de los servicios recogidos en los núms. 2 y 3 del art. 2, en tanto corresponden a competencias asumidas o traspasadas a la Generalidad, afectaría o limitaría las competencias que a ésta atribuye el art. 9.15 del E.A.C.

El art. 5: afecta y limita las competencias exclusivas de la Generalidad sobre los aeropuertos que no tengan la consideración legal de interés general, puesto que corresponde a la Generalidad y no a la Subsecretaría de la Aviación Civil, autorizar o no los proyectos, transformaciones y modificaciones estructurales u operativas a los aeropuertos de su competencia.

El art. 6, párrafo primero: entiende esta parte que en los supuestos de aeropuertos de titularidad no estatal no cabe la «gestión directa» de los mismos, puesto que no puede considerarse que se explote en régimen de gestión directa un servicio cuyos medios de explotación o funcionamiento son de titularidad privada (arts. 62 y siguientes de la Ley de Contratos del Estado; arts. 30 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales). En consecuencia, en el supuesto examinado se está en el caso contemplado por el art. 11.8 del Estatuto, y corresponden a la Generalidad las funciones ejecutivas que evidentemente comprenden el nombramiento de Director o Delegados y sin perjuicio de que, por razón de la concurrencia de competencias, pueda preverse una intervención (en la esfera de sus competencias) de la Administración del Estado.

La disposición transitoria: no respeta el ámbito de competencias en tanto que aplica una norma no adecuada para el establecimiento de la categoría de aeropuertos de interés general.

f) En su virtud, el Abogado de la Generalidad de Cataluña solicita se dicte Sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, y se anulen el art. 1, núms. 1, 2 y 3; el art. 2, núms. 2, 3 y 4; el art. 3; el art. 5; el art. 6, párrafo primero, y la disposición transitoria, del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, y cuantos actos y situaciones de hecho o de derecho se hubiesen dictado o creado en ejecución o al amparo de los preceptos que han quedado relacionados, si se evidenciara su existencia.

4. La Sección Tercera, por providencia de 31 de marzo de 1982, acordó: 1) tener por planteado el conflicto positivo de competencia por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en su nombre, por el Letrado don Manuel María Vicéns i Matas, en relación con el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles; 2) dar traslado al Gobierno, mediante escrito dirigido a su Presidente, al que se acomodarán copias de la presente y de la demanda y documentos, para que en el plazo de veinte días y por medio de su representación procesal aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; 3) comunicar al Presidente del Tribunal Supremo para conocimiento de la Sala de la Contencioso-Administrativo correspondiente, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnare el indicado Decreto, en cuyo caso deberá suspenderse el proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; 4) publicar edictos en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» para anuncio de la iniciación de este conflicto positivo de competencia.

5. El Abogado del Estado despachó, por escrito de 29 de abril de 1982, el trámite de alegaciones. Estas pueden resumirse como sigue:

a) El sentido del Decreto impugnado se deduce partiendo de la Ley de Navegación Aérea, de 21 de julio de 1960, y el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril, sobre delimitación de facultades entre los Ministerios de Defensa y de Transportes y Comunicaciones (luego se añadiría el de Turismo) en materia de aviación. En dicha legislación se distingue entre aeródromo, en que es clave la idea de superficie apta para el aterrizaje y despegue de aviones, y aeropuerto, en el que domina la idea de servicio público regular para atender al tráfico aéreo. La noción de aeródromo es a la vez más simple y más amplia que la de aeropuerto, y se exigen para su existencia muchas menos condiciones que para la de un aeropuerto, no sirviendo para recibir el tráfico aéreo de modo regular. Casos típicos de aeródromos a secas son los aeródromos militares y los aeródromos privados. Aunque los aeropuertos pueden ser públicos y privados, dada la exigencia de que presten un servicio público no han existido hasta ahora aeropuertos privados propiamente dichos.

Pone el Abogado del Estado de relieve cómo el órgano competente en materia aeronáutica y aeroportuaria es siempre el Ministerio del Aire, primero, y el de Defensa después, siquiera actúe desde el Real Decreto-ley de 1978 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como delegado del Ejército del Aire, en tiempos de paz, para el control de la circulación aérea general, y algunas funciones sean ejercidas conjuntamente por los ministerios militar y civil, revelándose en ello el alto interés de los aeropuertos para la defensa nacional.

La Constitución de 1978, según el Abogado del Estado, se limita a cambiar los términos en función de la necesaria delimitación de competencias entre el Estado y los nuevos entes territoriales que crea, de manera que, a tenor de los arts. 148.1.6 y 149.1.20, las Comunidades Autónomas puedan tener competencia sobre lo que en la legislación vigente eran aeródromos privados, reservándose el Estado la competencia sobre los aeropuertos en general. El Estatuto catalán, no obstante, siembra confusión en dos preceptos ambiguos, por cuanto su art. 9.15 otorga a la Generalidad competencia exclusiva sobre aeropuertos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.20 de la C.E., y el 11.8 le asigna la ejecución de la legislación del Estado en materia de aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reserve la gestión directa.

Ahora bien, el primero de estos preceptos no puede significar, so pena de absurdo, más que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre los aeropuertos deportivos y, en general, los que no tengan fines comerciales.

El segundo precepto, por su parte, al introducir el nuevo concepto de «gestión directa», necesita una interpretación: contradice en efecto la regulación constitucional, por cuanto modula la competencia exclusiva del Estado, echando sobre éste la carga de hacer reserva de gestión directa de aeropuertos de interés general, de un modo no querido por el constituyente. Según el Abogado del Estado, no puede admitirse que desde un Estatuto de Autonomía se condicionen las competencias del Estado cuando la Constitución no ha previsto que ello pueda producirse. Para dotar de sentido (si no se quiere prescindir de ella) la noción nueva introducida por dicho precepto, y lograr saber qué competencias mantiene el Estado y cuáles la Generalidad, es forzoso delimitar en alguna medida las actividades que tienen lugar en un aeropuerto. Con la reserva que impone su número y a veces su interconexión, cabe distinguir seis grupos: 1) actividades relacionadas con el transporte aéreo; 2) actividades relacionadas con el tránsito aéreo (entre ellas la estructuración misma del espacio aéreo, función confiada al Ministerio de Defensa y al de Transportes y Comunicaciones de manera conjunta; 3) actividades relacionadas con el control del espacio aéreo; 4) actividades relacionadas con funciones públicas diversas (servicios aduaneros, de sanidad exterior, de correos, policía, etc.); 5) actividades de asistencia en tierra a las aeronaves, viajeros y mercancías (enumeradas sin pretensión exhaustiva en la Orden de 18 de octubre de 1972); 6) actividades de explotación de la superficie del aeropuerto (que pueden ser también muy variadas y abarcan principalmente a los establecimientos de carácter comercial que puedan instalarse en el recinto). De estos grupos, es evidente que el Estado (que tiene con arreglo a la Constitución competencia sobre todos ellos) no puede renunciar a ejercer las que con toda evidencia conectan inmediatamente con el ejercicio de funciones de soberanía, y las que forman parte del repertorio de competencias exclusivas (inmigración, régimen aduanero, comercio exterior, sanidad exterior) con arreglo a la Constitución. A estas especies pertenecen las actividades de los cuatro primeros grupos. En cuanto a las actividades de los dos últimos grupos, cabe pensar, en cambio, que el Estado no se reserve su gestión directa, pues no implican el ejercicio de poderes soberanos y de derecho se está ya utilizando la técnica concesional (cfr. Ordenes ministeriales de 28 de febrero de 1970, 16 de marzo de 1970 y 18 de octubre de 1973).

b) A partir de la exposición anterior puede comprenderse mejor, según el Abogado del Estado, el sentido del Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre. Significa en sustancia una adaptación de lo existente a la nueva circunstancia, que viene dada, de una parte por las novedades de expresión comentadas (aeropuertos «de interés general» y reserva de «gestión directa»), y de otra parte, por la necesidad de preservar al Estado frente a las posibles presiones locales en demanda de construcción de aeropuertos, cuyo coste gravitaría sobre el presupuesto estatal sin verdadero interés nacional -noción ésta, independiente del interés general ínsito en todo aeropuerto, como ya se vio-, para lo que se introduce una técnica semejante en espíritu a la de las contribuciones especiales (cfr. art. 6.1, último inciso, del Real Decreto). El uso por la Constitución de la locución «aeropuertos de interés general» ha dado pie a que el legislador estatal encaje en la misma a todos los que hasta ese momento eran aeropuertos públicos (disposición transitoria) y en función de criterios que no dejan lugar a dudas sobre el interés general del aeropuerto y que podrían dejarse reducidos al verdaderamente determinante del reconocimiento indiscutible de una competencia estatal exclusiva: el interés de todo aeropuerto para la defensa nacional. La utilización por el E.A.C. de la expresión «reserva de gestión directa» ha traído como corolario la distinción -de los diversos servicios que componen el servicio público de aeropuertos para atribuir al Estado inexcusablemente los servicios que implican el ejercicio de funciones de soberanía o que son imprescindibles para el buen funcionamiento del aeropuerto y hacer posible, al propio tiempo, la autorización al propietario del aeropuerto -cuando no sea el Estado- bien un ente público (comunidad autónoma, corporación local), bien un particular, de la explotación de las actividades de contenido económico. Partiendo el Abogado del Estado de que al Estado corresponde siempre la iniciativa en la materia, entiende -aun contando con la restricción indebida que el E.A.C. hace a la competencia constitucional del Estado- que este último puede reservarse la gestión directa de cualquier aeropuerto que no sea deportivo, y que el alcance de esta gestión no tiene otros límites que los que el propio Estado se impone. En este sentido, el Decreto impugnado sienta un criterio propio al autorizar a los propietarios del recinto aeroportuario -instalaciones la ejecución de actividades de explotación económica del aeropuerto. Lo que en ningún caso hace es restringir las competencias propias de la Generalidad en virtud de su Estatuto de Autonomía, cosa que tampoco podría ser, por razón de su inferior rango. Y no resultan ciertas las infracciones denunciadas por el representante de la Generalidad de Cataluña en su escrito de planteamiento del conflicto.

c) A la denuncia relativa al rango elegido para la norma impugnada, por tratarse de una materia reservada a la Ley, contesta el Abogado del Estado que es muy discutible que con ocasión de un conflicto positivo de competencia pueda suscitarse un problema de reserva de Ley, habida cuenta que lo único que puede declarar la Sentencia es «la titularidad de la competencia controvertida» (art. 66 de la LOTC), con independencia de cuál sea el órgano del Estado o de la Comunidad Autónoma que la haya ejercido. La vía idónea que tiene una comunidad autónoma para invocar un vicio de rango es la jurisdicción contencioso-administrativa, al amparo del art. 3 de la Ley 34/1981, de 5 de octubre. Pero el Abogado del Estado reitera que la norma estatal impugnada no innova en nada sustancial, limitándose a adaptar el contenido de normas o principios básicos ya establecidos con anterioridad a la Constitución a las nuevas circunstancias, lo cual, según doctrina de este Tribunal (Sentencia de 28 de enero de 1982) puede hacer el Gobierno en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

d) Por lo expuesto, el Abogado del Estado solicita de este Tribunal dicte Sentencia que desestime las pretensiones deducidas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y declare que corresponde al Estado la titularidad de la competencia en virtud de la cual ha sido dictado el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles.

6. Por providencia de 24 de mayo actual, se señaló para la deliberación y votación del presente conflicto el siguiente día 31, fecha en la que se llevó a efecto.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Para precisar el marco constitucional y estatutario del presente conflicto de competencias es preciso señalar que el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles, debe examinarse desde la perspectiva de tres de las materias que el art. 149.1.20 de la Constitución (C.E.) enumera como competencia exclusiva del Estado: «aeropuertos de interés general», «control del espacio aéreo» y «tránsito y transporte aéreo». Se impone, por tanto, tener en cuenta estas tres diferentes materias para determinar cuál es el «orden de competencias» -según la expresión del art. 63.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)- que ha de servirnos para enjuiciar el conflicto.

En lo que se refiere a las competencias para el control del espacio aéreo y el tránsito y transporte aéreo, ninguna disposición se incluye en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.), único que es preciso tener en cuenta, por ser esa la Comunidad Autónoma que plantea el conflicto. En cambio, el mencionado Estatuto contiene disposiciones relativas a la competencia sobre aeropuertos. así establece, en concreto, que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre aeropuertos, sin perjuicio de lo dispuesto en el núm. 20 del art. 149.1 de la Constitución (art. 9.15 del E.A.C.), lo que quiere decir que la competencia exclusiva de la Generalidad no abarca más que los aeropuertos que no sean de interés general. Establece también dicho Estatuto en su art. 11.8 que corresponde a la Generalidad de Cataluña 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».

Ahora bien, en dicho marco de preceptos es de observar que los estatutarios ofrecen cierta ambigüedad, y ello se aplica especialmente al citado art. 11.8 del E.A.C., por cuanto introduce el nuevo concepto de «gestión directa», modulando la competencia exclusiva del Estado en esta materia de un modo no previsto en la Constitución. Será, pues, preciso volver sobre este punto más adelante para valorar su alcance.

2. Tanto el Abogado de la Generalidad de Cataluña como el del Estado parten, en sus respectivas alegaciones, de un análisis general del impugnado Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, si bien desde perspectivas diferentes.

El preámbulo del Real Decreto señala expresamente que «la introducción en la Constitución de la categoría de aeropuerto de interés general ha supuesto la aparición en nuestro ordenamiento jurídico-aeronáutico de conceptos y situaciones que no pudieron ser previstos 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», proponiéndose el Real Decreto «fijar los criterios básicos para limitar técnica y administrativamente la discrecionalidad con que se han de calificar los aeropuertos según se considere o no de interés general, y las formas posibles de gestión de los mismos», y ello, «con independencia, pero anticipando en materia aeroportuaria la actualización de la mencionada Ley de Navegación Aérea». Para el Abogado de la Generalidad ello supone la atribución a los autores del Real Decreto de unas facultades prácticamente omnímodas, con olvido de que precisamente la definición del interés general traza la divisoria entre las competencias del Estado y las de la Generalidad en materia aeroportuaria, lo cual va en perjuicio de las últimas. Para el Abogado del Estado, en cambio (quien subraya la competencia en materia aeronáutica y aeroportuaria del Ministerio del Aire, primero, y después, del de Defensa, actuando desde el mencionado Real Decreto-ley de 1978 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como Delegado del Ministerio del Aire en tiempo de paz), el Real Decreto impugnado significa una adaptación de lo existente a la nueva circunstancia, que viene dada en particular por las nuevas expresiones aeropuertos «de interés general» y reserva de «gestión directa»; y el uso por la Constitución de la locución «aeropuertos de interés general» permite al legislador estatal incluir en ésta, en la disposición transitoria (impugnada) del Real Decreto, a todos los que hasta este momento eran aeropuertos públicos y en función de criterios que no dejen lugar a dudas sobre el interés general del aeropuerto, por cuanto pueden reducirse a la significación que todos ellos tienen para la defensa nacional.

3. En el escrito de formalización del presente conflicto de competencia, la Generalidad de Cataluña mantiene la tesis de que el Real Decreto objeto del mismo es de rango insuficiente para regular la materia de que se ocupa, y argumenta en los términos que se han indicado en los antecedentes. A esta denuncia, basada en que se trata de una materia reservada a la Ley, contesta el Abogado del Estado que un conflicto de competencia no es ocasión adecuada para plantear un problema de reserva de Ley, toda vez que según el art. 66 de la Ley Orgánica de este Tribunal la Sentencia en un conflicto positivo, como es el presente, «declarará la titularidad de la competencia controvertida», o sea, prescindiendo del órgano (del Estado o de la Comunidad Autónoma) que la haya ejercido; y que la vía propia que tiene una Comunidad Autónoma para invocar vicios de rango es la jurisdicción contencioso-administrativa al amparo del art. 3 de la Ley 34/1981, de 5 de octubre. Es de observar que en el cuerpo del escrito de la Generalidad -el cual reconoce que «si la norma contradice, se opone o, en definitiva, regula materias para las que su veste normal no es la adecuada, incidirá en un vicio de nulidad que ha de ser planteado y, en su caso, discernido por la jurisdicción contencioso-administrativo o por ese alto Tribunal en el ejercicio del control de la constitucionalidad de las Leyes» (alegación tercera)- no se nos pide que hagamos algún pronunciamiento sobre el Real Decreto en su conjunto; esto es, que lo declaremos inconstitucional por violación de la reserva de Ley que se invoca en la argumentación jurídica, o que lo declaremos nulo en su totalidad por ser incompetente el órgano que lo ha dictado. Tampoco se hace eso en el «suplico». La pretensión declarativa expresamente formulada se dirige de manera exclusiva contra determinados preceptos del Real Decreto. Se pide concretamente al Tribunal que declare «que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña» y que se anulen, en su totalidad o en parte, los artículos que en los antecedentes se han recogido. Y aunque la Generalidad hubiese pretendido la declaración de nulidad del Real Decreto impugnado por vicio en el rango del mismo, la naturaleza del conflicto de competencia, y en particular la conexión objetiva entre la cuestión del rango con la de las competencias nos hubiesen conducido a la misma conclusión que ahora.

Como se dijo en nuestra Sentencia 32/1983, de 28 de abril («Boletín Oficial del Estado» de 17 de mayo), en conflictos de competencia acumulados núms. 94 y 95/1982 (fundamento jurídico 1), tales conflictos deben versar sobre el «orden de competencias» a que se refiere el art. 63.1 de la LOTC y sólo sobre él. Es cierto que en esa misma Sentencia se indicaba la posibilidad de que, derivativamente, en un conflicto de competencia se entre a conocer del rango de la norma cuando lo debatido son «determinadas competencias de titularidad estatal», pues «un aspecto fundamental e indisociable del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia y asimismo el de la forma (norma con rango de Ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión». Aun cuando dicha Sentencia se dictó en un caso relacionado con la fijación de bases, cabría suscitar la cuestión de si la última afirmación del citado texto puede ser extendida a una materia como la aquí planteada. La diversidad del supuesto de aquella Sentencia con respecto al que aquí contemplamos no lo autoriza. Cuando se fija qué se ha de entender por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia, pues esta competencia existirá para las normas básicas y no para las que no tengan ese carácter. En el caso presente, la cuestión es del todo distinta. 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.

4. Un primer aspecto del Real Decreto 2858/1981 es el relativo al artículo 149.1.20 de la Constitución. Ese es el caso fundamentalmente del art. 1., impugnado en su núms. 1, 2 y 3. Independientemente del rango de la norma, el Abogado de la Generalidad achaca a estos preceptos, muy brevemente, «la amplitud y generalidad con que están redactados los criterios establecidos y que afectan, hasta el punto de poderla dejar sin efecto, la competencia que en materia de aeropuertos deportivos o en general que no desarrollan actividades comerciales, corresponde a la Generalidad de Cataluña». Un análisis de los preceptos en cuestión no confirma, sin embargo, esta afirmación. Es notorio el interés general de los aeropuertos «que reúnan las condiciones para servir tráfico internacional» del núm. 1. El supuesto contemplado en el núm. 2 se refiere a la «ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo», materias sobre las cuales la Generalidad, según vimos, no tiene competencia alguna. En cuanto al punto 3, relativo a «los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos de los anteriores», parece temerse por parte de la Generalidad una expansión de la competencia estatal más allá del campo a que corresponde. Ahora bien, si efectivamente llega a producirse una expansión indebida del mismo, la Generalidad tiene abierta la vía del conflicto para someter a esta jurisdicción el acto correspondiente. Pues no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y a posteriori, por este Tribunal.

5. Otro aspecto del Real Decreto es el relativo a lo que ya no es concreción de esta reserva de competencia, sino que responde a criterios de organización de la gestión de los servicios públicos. En tal supuesto se encuentran los arts. 2, 3 y 4 del Real Decreto, de los que el 2 y el 3 están parcialmente impugnados. Estos artículos se refieren a la concreción del alcance de la reserva de la gestión directa por parte del Estado. Aquí no se nos interfiere la cuestión de la reserva de Ley, sino la de la posible (y por la Generalidad alegada) limitación que los apartados impugnados pueden conllevar para las competencias de la Generalidad; cuestión que nos conduce a la consideración del orden de competencias resultante de las disposiciones constitucionales y estatutarias en materia aeroportuaria.

El Abogado del Estado, al referirse a los dos preceptos del E.A.C. que hacen referencia a dicha materia, dice que siembran confusión, por ambiguos. Ya hemos señalado en el mencionado fundamento 1 que el artículo 9.15 del E.A.C. sólo puede significar que la competencia exclusiva de la Generalidad no se extiende sino a los aeropuertos que no son de interés general. Más problemático es el art. 11.8 del E.A.C., pues mientras el 149.1.20 de la C.E. atribuye al Estado una competencia exclusiva sobre los «aeropuertos de interés general», sin más, la disposición estatutaria que consideramos atribuye a la Comunidad Autónoma la «ejecución de la legislación del Estado» en materia de «aeropuertos con calificación de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa».

Para precisar el alcance de esta última disposición, que, en un sentido literal, convertiría en compartida una competencia que en la Constitución es exclusiva del Estado, hemos de interpretarla dentro del marco de la Constitución, en la línea de lo que establece su art. 147.2 d), entendiendo que se refiere sólo a los servicios cuya gestión no se haya reservado el Estado en los supuestos que a continuación vamos a considerar.

6. Para dar sentido a la noción nueva introducida por el art. 11.8 del E.A.C., y lograr saber qué competencias mantiene el Estado y cuáles pueden corresponder a la Generalidad, el Abogado del Estado señala el camino de la delimitación de las actividades que tienen lugar en un aeropuerto. Ateniéndonos al art. 2 del Real Decreto 2858/1981, cabe distinguir los siguientes grupos de servicios: 1) los servicios aeronáuticos relacionados con el control del espacio aéreo; 2) los servicios aeronáuticos relacionados con el tránsito y el transporte aéreo; 3) 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; 4) 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, y 5) las actividades no comprendidas en los números anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan transcendencia para la explotación económica del aeropuerto. De estos grupos (sobre todos los cuales tiene el Estado competencia exclusiva con arreglo al art. 149.1.20 de la C.E.), ya vimos (fundamento 1) que los dos primeros escapan a cualquier competencia de la Generalidad. En cuanto al tercero, los servicios que comprende son servicios propios del Estado, que se reserva su gestión directa: y por ello es intachable el art. 3 (todo él impugnado), en su párrafo primero, cuando dice que «los servicios enumerados en los puntos 1, 2 y 3 del artículo anterior se prestarán, en todo caso, directamente por la Administración del Estado». En lo que atañe a las actividades del último (quinto) grupo, cabe que el Estado no se reserve su gestión directa, al no incidir sobre el ejercicio de funciones de soberanía; y de derecho, como recuerda el Abogado del Estado, se está utilizando al respecto la técnica concesional. Por lo que se refiere a los servicios del cuarto grupo, el tercer párrafo del mismo art. 3 señala que la gestión directa supone también automáticamente su prestación por el Estado, lo cual resulta de su posible incidencia sobre los de los tres primeros grupos y su carácter de «indispensables» para el buen funcionamiento del aeropuerto. 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.

Dicho esto, no menos cierto que el ejercicio de las competencias estatales en materia aeronáutica no puede ir en detrimento, como parece temer la Generalidad de competencias de ésta distintas de las definidas en materia aeroportuaria, como son las que posea en materia de higiene, turismo, asistencia social, trabajo, a las que en su escrito alude.

7. Constituyen un tercer aspecto del Real Decreto 2858/1981 aquí considerado los preceptos que responden al ejercicio de competencias atribuidas a la Administración por Ley que, aun cuando preconstitucional, se encuentran dentro del ámbito de la competencia reservada al Estado por la Constitución. Es el caso de los arts. 5 y 6, impugnados, ambos, salvo en el segundo párrafo del 6.

Por lo que se refiere al art. 5 del Real Decreto 2858/1981, la Generalidad de Cataluña cuestiona la competencia que en él se atribuye el Estado para autorizar «todo proyecto de aeropuerto, modificación estructural u operativa del mismo o la transformación de un aeródromo en aeropuerto», autorización para la que se tendrán en cuenta, según dice el precepto, «la repercusión que ha de originar el tráfico que naturalmente puedan generar y las ayudas a la navegación que su implantación lleva consigo». La Generalidad da por buena implícitamente esta facultad para los aeropuertos de interés general, pero la niega de modo explícito para aquellos que no tengan dicha calificación legal.

Este planteamiento de la Generalidad pasa por alto que el precepto en cuestión, que por lo demás desarrolla los arts. 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 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 art. 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 exigencias de éste.

8. Asimismo, la Generalidad sostiene que el art. 6 del Real Decreto es contrario al orden de competencia, porque en él se considera posible la gestión directa por el Estado de un aeropuerto de interés general de titularidad no estatal, lo que a juicio de la Generalidad no es viable, por cuanto no cabe la gestión directa de un servicio sobre el que no se ostenta la titularidad dominical. Ahora bien, el precepto no habla de gestión directa, sino que se limita a disponer que en los aeropuertos de interés general establecidos en recintos no estatales se designará por la Subsecretaría de Aviación Civil un director o un delegado «para llevar, coordinar y, en su caso, dirigir los servicios comprendidos en el art. 2». Y si por la escasez del tráfico y de los servicios aeronáuticos tal designación se considera innecesaria, dichos servicios quedarán bajo el control del Delegado de la Subsecretaría de Aviación Civil más cercano. Dado lo que hemos dicho anteriormente acerca del orden de competencias aplicable al presente caso, tales preceptos no vulneran competencia alguna de la Generalidad.

9. En cuanto a la disposición transitoria -por virtud de la cual «los aeropuertos propiedad del Estado y que en la actualidad son explotados por el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal»-, la Generalidad pide que se declare nula por cuanto, según se dice sin otra argumentación, «no respeta el ámbito de competencias en tanto que aplica una norma no adecuada para el establecimiento de la categoría de aeropuertos de interés general». La breve fórmula da a entender que el motivo de la impugnación es la supuesta falta de rango adecuado en el Real Decreto a que pertenece esa norma productora de efectos inmediatos, norma de aplicación del mismo Real Decreto. Con lo cual vale con respecto a la misma lo que acerca de esta cuestión se ha dicho en los correspondientes fundamentos.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

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.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de junio de mil novecientos ochenta y cuatro.