LECCIÓN 8
OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURAS[1]

Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

8.1. Una aproximación al concepto de obra pública y su significado para el Derecho administrativo.
8.2. Algunos aspectos concretos de las obras públicas.
8.3. El régimen general de las obras públicas.
8.4. Carreteras, aeropuertos y puertos, con especial incidencia en uno de ellos.

8.1. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE OBRA PÚBLICA Y SU SIGNIFICADO PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Diferentes perspectivas sobre las obras públicas

§ 103. En la vieja Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, algunos de cuyos preceptos continúan todavía vigentes[2] se establecía en su artículo 1 que

«P*ara los efectos de esta ley,* ***se entiende por obras públicas*** *las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas á servicios que se hallen á cargo del Estado, de las provincias y de los*

[1] Revisado en octubre de 2016.

[2] Todavía en 2003 la disposición derogatoria única de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (hoy derogada) derogó concretos artículos de la vieja Ley de 1877 pero no la totalidad de la Ley.

pueblos.

Pertenecen al primer grupo: los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos. Y al segundo grupo: los edificios públicos destinados á servicios que dependan del Ministerio de Fomento».

La Ley de Contratos del Sector Público (Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre) se remite en el número 1º de su artículo 6 a las descripciones del anexo y en su número 2º se define de forma general el **concepto de obra** como «*el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble*».

Sin perjuicio de esta primera aproximación al concepto y sin perjuicio de volver luego sobre el mismo podemos comenzar por considerar cualquiera de las obras públicas más comunes –una autovía, un puerto o un aeropuerto, por ejemplo– e inmediatamente percatarnos de que el concepto mismo de obra pública no es sino **una forma de ver una realidad**. La obra pública se nos muestra en su dimensión más física con sus formas y volúmenes («*el resultado de un conjunto de trabajos…que tenga por objeto un bien inmueble»)* y, en parte, de esa misma forma se nos representa cuando está en fase de concepción o decisión.

Ahora bien, inmediatamente nos percatamos de que la obra pública puede ser analizada desde **otras perspectivas**. Por ejemplo, la contractual para saber **cómo se realiza** la obra pública: mediante contrato de obra pública (si se encarga a un tercero su construcción) o de concesión de obra pública (si se le encarga a un tercero la construcción y la explotación –por ejemplo mediante peajes–)[3].

Tampoco puede desdeñarse la perspectiva de la obra pública **como un "bien"** una vez ya construida. Un bien como cualquier otro y por eso mismo sujeto el régimen general de los bienes de las Administraciones públicas, ya sean patrimoniales o de dominio público de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones públicas. Ello nos remite a todas las técnicas que hemos estudiado de defensa y protección del patrimonio de las Administraciones públicas, así como sobre su uso y conservación.

Además, todavía podríamos tener otra mirada sobre las obras públicas consistente en examinar **su función**: para qué sirven. En esa perspectiva el uso de las carreteras está sometido a normas de tráfico (velocidades, peso de los vehículos, normas sobre los conductores y condiciones de conducción, señales, sanciones, etc.) que revisten enorme importancia, pero que en realidad no tienen que ver con la obra pública en sí misma en muchos casos (en otros sí

[3] Sin descartar que pueda ser ejecutada por la propia Administración de lo cual trata por cierto la propia Ley de Contratos del Sector Público, tal vez porque esa ejecución por la Administración –que en sí mismo no es un contrato– no excluye que pueda encargar partes de la obra a terceros, pero reservándose la titularidad y responsabilidad de la obra.

como el caso del peso y longitud de los vehículos que pueden tratar de asegurar el tráfico pero también la conservación de la carretera), aunque no pueden concebirse sin ella, pues la misma –la obra pública- se ha hecho precisamente para que sirva para esa finalidad.

Pero todo ello no agota las perspectivas que abre la obra pública, pues la misma se relaciona con **políticas públicas** de la mayor importancia que están muchas veces en el origen de la decisión de realizar una obra pública. Así, las políticas derivadas del Protocolo de Kyoto para la lucha contra el cambio climático pueden aconsejar, por ejemplo, intensificar el uso del ferrocarril en el transporte de mercancías en lugar de abusar del transporte por carretera; o evitar el uso del coche en las poblaciones mediante la construcción de las infraestructuras para metro o tranvías que están volviendo a las grandes ciudades.

Igualmente la carretera puede ser contemplado como el soporte de políticas públicas que busquen garantizar, mediante derechos especiales o exclusivos, el transporte y acceso continuo a determinados lugares o poblaciones o, por el contrario, como soporte de políticas publicas consistentes en excluir todo tipo de derechos especiales o exclusivos, creando condiciones de competencia en el transporte, cuando la competencia sea capaz de permitir, por sí misma, el acceso a todos lo puntos de la geografía[4]. El transporte aéreo o por mar entre islas –o entre islas y la península– puede gozar de determinados

[4] También pueden combinarse ambas soluciones estableciendo derechos exclusivos o especiales en determinados trayectos o un sistema de ayudas públicas para los mismos, pero en el resto dejando abierto a la competencia el desarrollo del transporte.

apoyos públicos para evitar que el mayor coste que para sus habitantes se deriva del hecho insular se traduzca en aislamiento, palabra que acuña las consecuencias más evidentes del hecho insular.

Todas esas políticas de apoyo a determinado tipo de transporte tienen como soporte las carreteras, los aeropuertos o los puertos (las obras públicas), pero las políticas son distintas del soporte mismo que necesitan. Ocurre que desde el momento mismo de la concepción de la obra pública se está tomando en cuenta su utilidad, las finalidades que se quieren conseguir y las políticas públicas a las que sirven las obras públicas.

Finalmente, y sin querer agotar el listado de posibles perspectivas sobre la obra pública, también puede concebirse la obra pública como un medio de conseguir –a través de la creación de infraestructuras aptas para satisfacer las funciones que les son propios según su naturaleza–, determinados fines de carácter netamente político o económico, ambos unidos de forma inextricable.

Muestras de lo primero lo constituyen las obras públicas que tratan de unir y vertebrar el territorio, facilitando el conocimiento y el acceso e intercambios de las poblaciones beneficiadas por obras públicas que promueven la mutua accesibilidad; o que tratan de acabar con la situación de zonas del territorio marginadas geográficamente o con un nivel de vida anormalmente bajo. Muestras de lo segundo – fines económicos– lo constituyen el empleo de las obras públicas como parte de una política fiscal de carácter anticíclico en momentos de recesión económica, como fue el caso de las medidas de inversión

en obra pública a través del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E) de enero de 2009[5].

En suma, la obra pública tienen un sentido y un valor en sí misma considerada, pero es también un crisol o un catalizador de muchas otras perspectivas, utilidades y posibilidades que ella abre y que son distintas de la obra pública en si misma considerada, como lo demuestran **los sucesivos planes relativos a las infraestructuras**[6].

Con esta primera aproximación al tema de las obras e infraestructuras públicas se quiere llamar la atención acerca de la **multiplicidad de perspectivas** que confluyen en la obra pública y que podrían dar la engañosa sensación de que volvemos a analizar cosas ya vistas en cursos anteriores, como sería el caso de los contratos públicos (que pueden ser un instrumento para realizar las obras

---

[5] Cada obra tenía una finalidad propia, pero el Plan E, en sí mismo, pretendía tener, sobre todo, una finalidad económica de modo que a través del impulso a la inversión en un momento de crisis económica se logrará paliar el grave deterioro del empleo. En el momento actual las políticas de consolidación fiscal no parece que dejen margen a un eventual impulso de las obras e inversiones públicas con dicha finalidad por la falta misma de recursos para ello.

[6] Ejemplo claro de ello lo constituía el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005-2020 (PEIT) aprobado por el Gobierno en julio de 2005 centrado en las obras públicas que tenían que ver con el transporte, plan que fue complementado por el Plan Extraordinario de Infraestructuras (PEI) de abril de 2010 que tenía por objetivo reactivar la economía y el empleo a través de la inversión en infraestructuras del transporte a través especialmente de formas de colaboración público-privado. En el citado PEIT se podía verificar cómo la obra pública, aunque en su realización y ejecución precedía a su apertura al uso al que se destina, en su concepción se adelantaba en la contemplación del uso al que se va a destinar la hipotética obra futura que se está considerando –y las utilidades de todo tipo que de tal uso se derivan– y es esa contemplación la que determina, sobre todo, la decisión misma de acometer la obra pública que sirve de soporte y está en la base de tales usos y utilidades.

La presentación en noviembre de 2013 del nuevo Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (2012-2024) no es un buen ejemplo del sentido que las obras públicas y los planes en que se delinean suelen tener como instrumentos de política económica, además de medio de determinar las prioridades y objetivos de la inversión pública. Se debe ello a que son el reflejo de la incidencia de la crisis en los planes del gobierno y su consiguiente adaptación al objetivo principal asumido por el Gobierno de consolidación del déficit. Por ello dicho último plan es mucho menos expresivo que todos los anteriores en cuanto a la polivalencia de significados de las obras públicas, dado que de ser un instrumento de impulso pasan a ser una consecuencia de las políticas de austeridad.

públicas) o el patrimonio de las Administraciones públicas (que delimita el uso y protección de los bienes de dominio público: las obras públicas ya realizadas).

Sin embargo se trata ahora de enfocar las obras públicas desde otra perspectiva en la que predomina la idea de ser **un instrumento político**: una política en sí misma que pretende lograr determinados objetivos. Que pretende lograrlos mediante una concepción global y sistemática de las obras públicas que aparte de conseguir las finalidades que sean propias de cada concreta obra, pretende obtener con todas ellas, y con cada una, otras finalidades más generales de las que inmediatamente les son propias que tienen que ver con mejora de condiciones de vida, con la generación de empleo, con el impulso directo e indirecto del desarrollo económico sostenible, con la vertebración del territorio e igualdad, etc.

La obra pública en el desarrollo del Derecho Administrativo

§ 104. Por tanto las obras públicas y las infraestructuras –sobre la diferencia entre ellas se harán luego algunas consideraciones– tienen **sustantividad propia en el Derecho Administrativo** y pueden ser contempladas como tales obras públicas, aunque es innegable que en ellas confluyen todas las demás perspectivas (la de los contratos públicos, los bienes públicos, etc.).

La obra pública tiene, por tanto, su propia sustantividad y por eso nos permite contemplarla de una forma específica y, entre otras cosas, como un elemento de la política; un elemento, sin embargo, al que no puede ser reducida

la política toda, por relevante que pueda ser la política de obras públicas[7]. Para empezar, y sobre todo, la obra pública ha desempeñado un papel importante en la **construcción misma del Derecho Administrativo** y, podríamos decir incluso, del Estado Constitucional. En efecto, la obra pública ha desempeñado una labor generadora de títulos de intervención de las Administraciones Públicas desde el siglo XIX[8] y generadora de legitimación de un tipo de Estado que deja de ser puramente abstencionista en el plano interior.

En realidad ya en la **Ilustración** pueden reconocerse los primeros rasgos de un Estado moderno y constitucional que no se legitima por los poderes absolutos que los monarcas detentan y pretenden haber recibido de Dios, sino por contribuir a la felicidad de lo que entonces se consideraban *"súbditos"* y no ciudadanos. Pero incluso hablando de "súbditos" los teóricos de la Ilustración y los tratadistas de la ciencia de la policía parten siempre de la necesidad de un Gobierno que responda a la lógica y a la razón y no al capricho de un monarca absoluto que podría hacer las cosas sin otra lógica que su real voluntad[9]. Desde esa apelación a la lógica y a la razón los tratadistas ilustrados de la Ciencia de la Policía, en España y en otros países, concebían el gobierno como el conjunto de acciones dirigidas a conseguir la felicidad de los súbditos y es notable cómo en

[7] Tal reducción se intentó teorizar desde visiones corporativistas en la España franquista y en la Italia mussoliniana.

[8] La obra pública y la defensa de las obras públicas han constituido también títulos de intervención estatal o, si se quiere, real desde el medioevo. La "paz de los caminos" legitimaba al rey para garantizarla bajo formas de feudalismo; el comercio, las ferias o la construcción de obras que los permitieran fueron también títulos legitimadores de instancias supralocales.

[9] Aunque en realidad muchas de ellas no las hiciesen por capricho, no dejaban de subrayar siempre que era su voluntad lo que primaba sobre cualquier otra posible lógica (como se ve muy bien en la formula con que se expresaban sus decisiones en el caso de la expresión "*Car tel est notre plaisir*" recogida en las cartas reales de la monarquía borbónica francesa)

esos tratados se explica cómo deben construirse las ciudades, mantener la sanidad, lograr fuentes públicas, construir puentes o pasos de montaña o puertos capaces de permitir la salida o entrada de granos, lanas, tejidos, etc., e incluso hasta la construcción de edificios para albergar industrias de tapices reales o vajillas.

Las obras públicas tienen un peso importante en los libros de los ilustrados, pero será el Estado constitucional el que, aparte de enfatizar y proclamar con toda solemnidad el derecho de propiedad privada frente a eventuales ataques de los demás o de excesos del poder, construya sobre la obra pública –y las necesidades públicas que la misma satisface– un título de intervención que legitima la actuación pública.

Con la obra pública se conecta la expropiación forzosa y la técnica de la planificación. Una y otro no dejan de ser garantías de la propiedad: la primera por la exigencia de un procedimiento normalizado entre el ciudadano y la Administración que garantice la indemnidad y, a la vez, la satisfacción de una necesidad pública. La segunda porque, vinculada en muchos casos con la exigencia de Ley formal, asegura que sean los representantes del pueblo los que valoren la existencia de real de necesidad, así como el destino de los recursos públicos en un contexto siempre de recursos escasos y de muchas necesidades que exigen una ponderación y priorización del uso de los ingresos públicos.

La obra pública y la legislación que sobre ella se dicta desde el principio del constitucionalismo español señorea todo el siglo XIX y la legislación

administrativa que en el mismo se dicta. En la Instrucción de Javier de Burgos de 1833 a los Subdelegados de Fomento que acompaña al Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 se insiste en muchos apartados en el papel de determinadas obras de interés general (instrucción 7ª en cuanto a obras de regadío o 51 y siguientes en cuanto a caminos, canales, etc.). Van a ser muy numerosas las normas que se van dictando a ese propósito. Debe destacarse entre ellas la Ley de Obras Públicas de 1868 transida de liberalismo y muy contraria a la intervención pública como puede leerse en su prólogo –atribuido al escritor y premio Nobel de 1904 José de Echegaray–, pero que no puede prescindir de la intervención del Estado cuando la obra pública exige el empleo de la expropiación o subvenciones públicas.

La norma definitiva –y parcialmente vigente en algunos de sus artículos– es la **Ley General de Obras Públicas** de 13 de abril de 1877 (precedida por otras leyes o reales decretos sobre obras públicas, como la Ley de 1868 a la que viene a sustituir), en la que ya se recoge la técnica de la concesión de obra pública, aunque lo más singular es la existencia misma de una Ley General de Obras Públicas, así como la exigencia de Ley para la aprobación del Plan de obras públicas. Dicha Ley pretendía, como su nombre indica, ser la norma general de regulación de todas las obras públicas sin perjuicio, como se reconoce en su articulado, de que se dictasen normas sectoriales según el tipo de obra de que se tratase: carreteras, obras hidráulicas, ferrocarriles, etc.

La proliferación posterior de **leyes especiales** (ya el artículo 125 de la Ley

de 1877 preveía las especiales de Ferrocarriles, Carreteras, Aguas y Puertos) fue vaciando en alguna medida la obra pública como concepto único centralizador de la actividad administrativa al abrirse a las previsiones de las Leyes especiales, pero no puede dejar de señalarse la aportación que supuso la LGOP –y las normas del mismo carácter que la precedieron– en cuanto al uso de técnicas planificadoras, por una parte, (con la exigencia de un Plan de obras públicas que obligaba a una reflexión sobre el mejor medio de atender muchas necesidades con recursos escasos), y, por otra, en cuanto al establecimiento de las distintas formas de financiación de las obras públicas con apelación a la iniciativa privada a través del contrato de concesión de obra pública; contrato después desaparecido prácticamente (salvo en relación con las carreteras) y que hoy vuelve a resurgir en un contexto nuevo.

Las cuestiones de financiación y contractuales que se contienen en la Ley General de Obras Públicas no pueden oscurecer, sin embargo, el papel central que tenía la obra pública en sí misma como factor de progreso, desarrollo y justificación parcial de la acción del Estado, más allá de la cuestión de los contratos y de su financiación. En definitiva las obras públicas como instrumento político para conseguir múltiples fines. Tampoco pueden hacer olvidar el papel de la obra pública para hacer asumir con normalidad que la Administración no se limitaba a garantizar el orden público en el interior o la defensa frente al exterior, sino que tenía un papel que cumplir en la transformación, desarrollo y mejora de las condiciones de vida de un país. Cuando todavía los servicios

públicos no se habían desarrollado apenas y cuando la actividad industrial y económica directa del Estado era inexistente, la obra pública contribuyó de forma decisiva a introducir con normalidad en la cultura política de la ciudadanía que entre las tareas importantes del Estado estaba la de mejorar las condiciones de vida y económicas de un país poniendo en pie las infraestructuras necesarias. Se estaba preparando y asumiendo el declinar del Estado abstencionista y sólo garante del orden público –del que eran beneficiarios todos, pero que mantenía el *statu quo* y beneficiaba, sobre todo, a los *beati possidentis*– y el paso a un Estado más intervencionista. Las obras públicas fueron un instrumento potente para esa transformación y uno de los primeros. Después vendrían instrumentos fiscales y presupuestarios de política distributiva, mediante impuestos y políticas educativas y sanitarias, que constituían los fundamentos del Estado de Bienestar tal como se conoce en Europa.

La acción de la Administración, más allá del orden público interior y la paz exterior, difícilmente podía concebirse sin un Estado que, aparte de otros retos, acometiera las obras que el país necesitaba para su desarrollo y que respondían, además, al estadio de desarrollo tecnológico que exigía unas infraestructuras que permitieran su despliegue (puede recordarse así la maquina de vapor como fuerza de tracción aplicada al transporte que exigía, por ejemplo, la puesta en marcha del ferrocarril o nuevas dimensiones para los puertos).

§ 105. Las obras públicas como las carreteras, puertos, aeropuertos y otras muchas que podrían citarse suscitan un primer problema respecto a cómo deben ser tratadas para dar una visión autónoma respecto de la que se puede dar cuando se estudian desde la perspectiva del dominio público o de los sistemas de contratación de las obras públicas. Es evidente que la perspectiva, aquí, de la obra pública debe incidir más, sin perjuicio de inevitables solapamientos con las materias contractual y demanial antes señaladas, en una perspectiva propia que puede ser expresada con la idea de que hay una "**política de las obras públicas**" de enorme transcendencia y que su plasmación en las normas legales correspondientes sirve para marcar el quehacer de la Administración en esa política.

Por **política de obras públicas**, concepto convencional a los efectos de la presente lección, podrían entenderse los criterios que debe tener en cuenta la Administración a la hora de hacer sus correspondientes planes de obras públicas generales y sectoriales. El primer criterio a la hora de hacer los correspondientes planes debe ser, como es obvio, el de la necesidad que satisface la obra pública (además de que la misma sirva de modo general para ayudar a la buena marcha de la economía). Ese criterio debe cohonestarse con la priorización entre las diversas obras de distinta clase (carreteras, hidráulicas, puertos, etc.), pero también entre las obras dentro de cada clase. También cohonestarse con la coordinación con las distintas clases de obras: no se puede hacer un gran aeropuerto o puerto sin prever las carreteras o los ferrocarriles que llegan hasta

él.

Hay, además, otra perspectiva que no puede olvidarse cual es la del equilibrio territorial y la solidaridad interterritorial, pues la obra pública debe servir al mayor número posible de ciudadanos y debe contribuir a salvar las brechas que el territorio y la geografía imponen. No basta con hace obras públicas allí donde hay una gran demanda de ellas, sino que debe suscitarse la cuestión de cómo incorporar zonas alejadas y más aisladas a la dinámica de las zonas más desarrolladas.

La cuestión no es fácil, pero es ineludible y debe ser tenida en cuenta de algún modo en toda política de obras públicas si no quiere quedar entregada a una visión economicista de rentabilidad de la obra pública que, por importante que sea, como lo es, no puede prescindir de la rentabilidad social y política de la obra pública; no desde luego en el sentido electoralista del termino (que a veces lamentablemente es el único que se toma en consideración), sino en el sentido de hacer *polis*, de construir en definitiva una Nación sobre la base, también, de la solidaridad entre sus territorios. El artículo 158.2 de la Constitución impone esa perspectiva, desde luego, cuando asume la corrección de desequilibrios territoriales mediante la creación de un Fondo de Compensación interterritorial con destino a gastos de inversión que se concretarán en obras públicas precisamente. Pero las obras del Fondo no agotan la totalidad de las obras públicas, sino que hay muchas de competencia estatal en las que éste ha de tener en cuenta, también, los efectos territoriales de sus inversiones, además

desde luego, de los demás efectos que son propios de la obra pública.

Esa cuestión surge también, de algún modo, cuando se plantea la cuestión de la financiación de las obras públicas. Si comparamos, por ejemplo, carreteras, puertos o aeropuertos puede notarse que mientras que en las carreteras la regla ha sido tradicionalmente la de su financiación desde los presupuestos públicos (con la excepción de las autopistas de peaje, que en las últimas décadas se han ido generalizando, muchas veces con efectos desastrosos como demuestran los rescates de las radiales de Madrid), la regla de los aeropuertos y puertos es la de su financiación por los usuarios a través del pago de tasas o precios por la recepción de determinados servicios y el uso de sus instalaciones[10].

Una segunda dimensión a tener en cuenta es que la obras públicas tienden a constituirse en red. Ello es bien claro en el caso de puertos y aeropuertos y desde luego en las carreteras. Es la existencia de una red lo que

[10] En el caso de las carreteras (con excepción de las autopistas) esa asunción del coste por los prepuestos de las Administraciones Públicas no evita que sean los ciudadanos contribuyentes los que paguen; pero como tales contribuyentes y no como usuarios. Por otra parte en esa condición de contribuyentes la solidaridad interterritorial se acentúa, pues da igual dónde se hayan recaudado los impuestos, lo importante es dónde se gasta en inversión pública. Sin embargo no puede olvidarse que la necesidad de una política compensatorias y de solidaridad de unas zonas con otras, no pueden ser incompatible con políticas de desarrollo que tengan en cuenta las necesidades de las distintas regiones.

En el caso de puertos y aeropuertos, sin perjuicio de las formulas de explotación –y tanto si se hacen en régimen de concesión como si son obras inicialmente financiadas por el Estado o las Administraciones públicas competentes–, son los usuarios los que acaban pagando la obra, aunque una parte de los mismos se financian con los cánones que se perciben de los establecimientos de todo tipo (cafeterías, tiendas de lujo, etc.) que proliferan en los aeropuertos en la actualidad. Esto no ocurre en las carreteras, salvo las autopistas de peaje, suscitando la cuestión de por qué ello es así y si la competencia entre los distintos modos de transporte (carretera, ferrocarril, avión y barcos) es una competencia distorsionada porque no se incorporan todos los gastos de cada modo de transporte cuando en alguno de ellos no se paga la infraestructura por su uso.

Sin duda en la carretera la generalización de su uso y la masificación del automóvil han llevado a una solución –su gratuidad para los usuarios, salvo las autopistas de peaje que suelen tener siempre otra alternativa libre de pago – que no se da para las otras obras públicas.

potencia el uso conjunto de todas las infraestructuras y las dota de un valor adicional y, en todo caso, abre y multiplica las posibilidades de emplear el modo de transporte determinado que se haya elegido.

Ahora bien la rentabilidad de cada uno de los elementos o nodos de esa red no es la misma. Los aeropuertos de Madrid y Barcelona son muy rentables, pero en algunas capitales de provincia o de CCAA más pequeñas la falta de rentabilidad podría llevar a cerrar el aeropuerto y sin embargo ello no es posible desde un punto de vista de solidaridad interterritorial.

Ello lleva, además, a la propia organización de la gestión de cada obra pública y a la creación de organismos que no pueden quedar completamente descentralizados para no perder la idea de red. Cada puerto tiene, así, una unidad de gestión –la autoridad portuaria– que trata de optimizar la explotación del puerto, pero, pese a todo, se incardina en una organización superior que trata de dar sentido al conjunto. Así existe también un fondo de compensación interportuario que establece la Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Algo semejante ocurre con los Aeropuertos, aunque no puede dejar de subrayarse el prolongado proceso de privatización en el que están inmersos y que obliga a buscar nuevas fórmulas para garantizar la solidaridad. Proceso que está en este momento en fase crítica con la salida a Bolsa para proceder a la venta de un importante número de acciones.

La conclusión es que el tratamiento de la obra pública no se agota en

cómo se contrata y se construye o en qué naturaleza demanial tiene y cómo se protege, sino cuál es la política de obras públicas que hace un Gobierno y hasta dónde la Ley marca los objetivos y contenidos de los planes de obras públicas y como debe observarlos la Administración. Hoy también consiste en saber como se explota y mantiene la obra pública, si directamente por la Administración, por sistemas de colaboración público-privado o a través de formulas privatizadoras más radicales.

La obra pública se nos muestra así, hoy, también como un instrumento de solidaridad interterritorial y de desarrollo regional y nacional. De un desarrollo que debe atender a los propios objetivos de cada obra pública pero que no puede prescindir de consideraciones más amplias que afectan a la distribución de obras por todo el territorio y a su forma de explotación y financiación, etc.

Solo con esa perspectiva global se puede abordar el estudio de los distintos tipos de obras públicas situándolas en un contexto comprensible y único.

8.2. ALGUNOS ASPECTOS CONCRETOS DE LAS OBRAS PÚBLICAS

Obra pública e infraestructuras públicas

§ 106. Cada vez más en la literatura jurídica y en las normas se habla no sólo de **obra pública** sino de **infraestructuras públicas**, por más que, en realidad, estemos hablando de la misma cosa con los matices que se irán viendo. Los

términos empleados son tal vez expresivos de una cierta difuminación de la obra pública propiamente dicha en beneficio de las políticas que se desarrollan sobre dicha obra pública que se muestra así como el soporte (la infraestructura) de políticas públicas y/o de actividades económicas. Lo ocurrido con las políticas para luchar contra el cambio climático y sus efectos sobre todas las actividades potencialmente contaminantes hace, por ejemplo, que la política de transportes, deje en un segundo plano las obras sobre las que se realiza y desarrolla el transporte. De ahí que empiecen a considerarse como infraestructuras; esto es: como algo que subyace o hace posible otras cosas, otras actividades u otras políticas.

Se ha producido una evolución en la concepción de la obra pública que tiende a dar más relevancia al uso o empleo de la infraestructura que pasa a segundo plano como mero soporte. Sin embargo, en los comienzos de la obra pública, lo relevante era la obra pública en sí. Si se trataba de una carretera lo importante era hacerla, su uso posterior se percibía como una consecuencia inevitable, sin que tal vez se previeran y planificaran, respecto de su uso, políticas o intervenciones administrativas para fomentar su empleo por terceros o por la propia Administración. Después, sin embargo, empezó a tenerse otra visión; no bastaba con hacer la carretera, sino que una vez hecha los Ayuntamientos, las Diputaciones o el Estado (en los orígenes no había CCAA) sintieron la necesidad de hacer realidad que todos los ciudadanos, y no sólo unos cuantos privilegiados con medios mecánicos de transporte, pudieran aprovechar tales

carreteras y disfrutar de sus ventajas promoviendo por otra parte el desarrollo económico. A tal efecto se adoptaron políticas de servicio público de transporte en las que el poder público, por sí o a través de concesionarios, prestaba el servicio regular de transporte de viajeros por carretera. A partir de ese momento la carretera deja de ser sólo una obra que se hace y cobra por sí misma todo su sentido, para pasar a un plano aparentemente más subordinado percibiéndose como infraestructura que hace posible, y subyace a, una actividad –el transporte público por carretera– que empieza a tener un valor más relevante y que hace de lo que era una obra pública una infraestructura que soporta la actividad que sobre ella se presta y que cobra mayor relevancia.

Lo mismo pasa con otras obras como las **hidráulicas** (presas para abastecimiento de poblaciones y sus canalizaciones, depósitos, estaciones y conductos que permiten llevar el agua a los hogares). La obra de construcción de la presa o de un trasvase tiene valor e importancia por sí misma, pero pronto comienza a ser vista, además, como una infraestructura indispensable para la prestación de un servicio de suministro de agua corriente en el propio domicilio o para el suministro de electricidad que se produce en las presas y saltos de agua.

Algo parecido podría decirse de la **energía o de las telecomunicaciones**, aunque aquí sea más complicado distinguir entre lo que sean obras (estaciones, centralitas, zanjas, arquetas, galerías, conductos) y lo que sean instalaciones (el cobre en la electricidad o el par de cobre –o la fibra óptica en la actualidad– en

las telecomunicaciones que descansa en las galerías de obra civil por las que se introduce). El servicio de suministro de energía o de telecomunicaciones difumina el papel de la obra para dejarlo en la categoría de infraestructura.

Aparte de ello hay **otra razón para que cada vez más se hable preferentemente de infraestructuras y no de obra pública**; y no es otra que la consecuencia de los procesos de liberalización de los servicios y suministros que se han ido produciendo en la última década del pasado siglo. Si en algún momento los servicios y la obra pública estaban unidos, hasta el punto de que era uno mismo el responsable de la obra y el prestador del servicio, la separación de los servicios y la vieja obra pública sobre la que se presta el servicio obliga a distinguir la obra y el servicio.

Así en el caso del **ferrocarril**, que casi desde su origen[11] ha estado ligado al Estado que lo gestionaba a través de personas públicas interpuestas –básicamente RENFE–, por impulso de la Unión Europea se ha culminado la separación entre la obra pública propiamente dicha y el servicio que sobre ella se presta. Se pretende que haya competencia en el transporte por ferrocarril, pero como no es posible duplicar ni multiplicar las vías por razones ambientales –y también económicas– hay que abrir la única obra pública a los diversos prestadores de servicios. Con ello se consuma el paso a la terminología de "infraestructura" para lo que antes se llamaba obra pública en cuanto resultado

[11] En sus primeros pasos el ferrocarril se concibió como una obra y una actividad abierta a la iniciativa privada en el XIX. Los enormes costes hundidos y las incertidumbres de los avances en materia de transporte por ferrocarril, dieron lugar a bastantes quiebras de las compañías privadas lo que explica la entrada del Estado como gestor.

de un conjunto de trabajos que tienen por objeto un bien inmueble. Y sobre esa obra pública los prestadores de servicios son empresas, pueden ser varias, que ofrecen sus servicios; para ello obtienen del gestor de la infraestructura una determinada capacidad de transporte en horas determinadas (como los llamados slots para despegue y aterrizaje en los aeropuertos, pero aquí en el ferrocarril y no para arrancar o detenerse en la estación, sino para desplazarse por la vía en durante un tiempo determinado). Se consuma así la caracterización de la vía como infraestructura (y su gestor asume en su propio denominación tal realidad –ADIF, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias–) por relación al servicio (el transporte propiamente dicho) que hacen o pueden hacer distintos operadores utilizando una infraestructura que hace posible tal servicio de transporte abonando unos cánones por tal utilización[12].

Infraestructuras privadas de servicios de interés económico general

§ 107. En el momento actual y desde la última década del siglo XX hemos asistido a un proceso imparable de **privatización de muchos servicios públicos** en toda Europa impulsado por directivas y reglamentos comunitarios. Transportes, energía, telecomunicaciones y sector postal son muestras de ese proceso que tiene repercusiones en el régimen de las obras públicas y de las infraestructuras. Si tomamos el caso de las redes de distribución de energía eléctrica, resulta que las mismas son de propiedad privada, pero sobre ellas se

[12] ADIF, el gestor de la infraestructura es así una entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Fomento a la que se le asignan funciones de gestión de la infraestructura que comprende la administración de infraestructuras ferroviarias (vías, estaciones, terminales de mercancías, etc..); la gestión de la circulación ferroviaria; la adjudicación de capacidad a los operadores ferroviarios y la percepción de cánones por el uso de la infraestructura, estaciones y terminales de mercancías.

ha impuesto una obligación a los propietarios de dar acceso a sus redes a terceros que pone en cuestión la naturaleza y carácter de la propiedad de las redes. Especialmente si consideramos que tal acceso se produce en beneficio de los competidores y que el orden de acceso a las redes viene determinado por el funcionamiento del mercado, cuyo responsable –el operador del sistema a la vista de las ofertas que se hacen a través del operador del mercado– da las órdenes concretas para la entrada en funcionamiento –o el aumento de potencia si ya estaban en funcionamiento– de las plantas de generación; ordenes concretas que no responden al capricho del llamado operador del sistema, sino al resultado de los precios ofrecidos previamente por los generadores para cada tramo horario. El orden de acceso a las redes de transporte y distribución lo determina así el precio más bajo de energía que se haya ofrecido, sino surgen otras restricciones[13].

Nos encontramos pues, frente a unas **infraestructuras de un servicio de interés económico general que son de propiedad privada** pero que, en la práctica, están abiertas a todos, puesto que deben satisfacer las exigencias del derecho de la Unión en torno al acceso de terceros a la red con precios orientados a costes o fijados administrativamente en el caso de la red de distribución. Un derecho de la Unión que se inspira en la doctrina de las "*essentials facilities*" para imponerles ese régimen peculiar de apertura a todos

[13] El precio ofertado es el que determina la entrada pero en un momento de generación de la energía eólica la energía producida por este sistema es la que entra en el sistema por lo que la ofertada por otros generadores queda a la espera de que el mercado demanda más energía. Lo mismo ocurre en caso de avería en una red de transporte que puede impedir que el generador al que afecta ese transporte no pueda evacuar la energía que pensaba general y por ello tiene que detener tal generación.

los competidores.

Algo semejante ocurre en telecomunicaciones y sector postal. La situación, entonces, es la de algunas infraestructuras (que en realidad comprenden tanto las infraestructuras de obra civil, como algunas instalaciones y elementos indispensables para que la red pueda cumplir su función) que, aún considerándose privadas, están sometidas a un régimen material que las acerca al del dominio público en cuanto abiertas, si no a un uso general sí a cualquier prestador de servicios que esté calificado como de interés económico general; calificación que tiene consecuencias y deja su impronta por razón del interés general, precisamente, que satisface.

Nueva manifestación de esas singularidades de unas infraestructuras que antes se consideraban afectas en la mayor parte de los casos a un servicio público pero en régimen de exclusiva a para su titular y ahora lo están a servicios de interés general (pero abiertas a todos los competidores quienquiera que sea su titular) lo constituye el régimen de disposición de la titularidad misma de la infraestructura que no puede ser objeto del pleno derecho de disposición de los propietarios (destruyéndola, por ejemplo, o usándola para otro menester o incluso vendiéndola). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado contrarias al Derecho de la Unión las llamadas "acciones de oro" en virtud de las cuales los Estados (antiguos titulares de empresas de prestación de servicios en todos estos sectores liberalizados) se reservaban –después de haber privatizado sus antiguas empresas– la potestad, aneja o no a la tenencia de una sola acción

o unas pocas acciones de la compañía privatizada, de vetar determinadas operaciones de venta de activos que pudieran poner en cuestión determinados valores como la seguridad del suministro en el caso de la energía (o, tal vez, la subsistencia misma de las redes de telecomunicación). Tales acciones de oro se han considerado contrarias en general a la libertad de movimiento de capitales en varias sentencias cuando tales potestades no estaban determinadas ni en sus fines ni en su alcance. Sin embargo, cuando tal determinación existía[14], como es el caso de la Sentencia de 4 de junio de 2002 (Asunto C-503/99, Comisión contra Reino de Bélgica)[15] el Tribunal ha admitido las potestades que se

[14] En la sentencia se recogen al comienzo la pretensión de la Comisión en torno a que se consideren contrarias al mantenerlas en vigor:
"*las disposiciones del Real Decreto, de 10 de junio de 1994, por el que se crea para el Estado una acción específica en la Société nationale de transport par canalisations (Moniteur belge de 28 de junio de 1994, p. 17333), que confieren a dicha acción los siguientes derechos especiales:*
a) cualquier cesión, pignoración o cambio de destino de las canalizaciones de la sociedad que constituyan grandes infraestructuras de transporte interior de productos energéticos o puedan servir como tales debe ser notificado con carácter previo al ministro de tutela. Éste está facultado para oponerse a las citadas operaciones si considera que atentan contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía;
b) el ministro puede designar dos representantes del Gobierno federal en el seno del consejo de administración de la sociedad. Éstos pueden proponer al ministro la anulación de toda decisión del consejo de administración que consideren contraria a las líneas directrices de la política energética del país, incluidos los objetivos del Gobierno en lo que atañe al abastecimiento energético del país;
- las disposiciones del Real Decreto, de 16 de junio de 1994, por el que se crea para el Estado una acción específica en Distrigaz (Moniteur belge de 28 de junio de 1994, p. 17347), que confieren a dicha acción los siguientes derechos especiales:
a) cualquier cesión, pignoración o cambio de destino de los activos estratégicos de la sociedad debe ser notificado previamente al ministro de tutela. Éste está facultado para oponerse a las citadas operaciones si considera que atentan contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía;
b) el ministro puede designar dos representantes del Gobierno federal en el seno del consejo de administración de la sociedad. Éstos pueden proponer al ministro la anulación de cualquier decisión del consejo de administración o del comité de dirección que consideren contraria a la política energética del país».

[15] Dicen así los apartados 52 y 53 de la Sentencia: *52. Por consiguiente, el sistema controvertido permite, sobre la base de criterios objetivos y controlables por los órganos jurisdiccionales, garantizar la disponibilidad efectiva de las canalizaciones que constituyen las grandes infraestructuras de transporte interior de los productos energéticos, así como de otras infraestructuras para el transporte interior y el almacenamiento de gas, incluyendo los puntos transfronterizos y de desembarco. Así, el sistema ofrece al Estado la posibilidad de intervenir para garantizar, en una situación determinada, el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que incumben a SNTC y a Distrigaz, al mismo tiempo que respeta las exigencias impuestas por la seguridad jurídica. 53. La Comisión no ha demostrado que hubieran podido adoptarse medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo perseguido. No es seguro que una planificación*

reservaba el Estado y que afectan al poder de disposición de determinadas infraestructuras. Resulta entonces que, en principio, en lo que toca a nuestro país, la titularidad de las infraestructuras de sectores liberalizados no determina que las mismas sigan el régimen general de los bienes de propiedad privada, sino que quedan sujetos a determinadas limitaciones siempre que las mismas no afecten al derecho de la competencia y a las libertades de la UE[16].

En definitiva la liberalización de los servicios en los que antes existían infraestructuras públicas o sujetas a obligaciones de servicio público, no supone que tras la liberalización la propiedad privada de tales infraestructuras implique la inexistencia de restricciones y obligaciones que tiendan a garantizar la funcionalidad de tales infraestructuras para garantizar la competencia y para garantizar la prestación de un servicio que aunque no sea público sigue siendo un servicio de interés económico general. El derecho de acceso de terceros a las redes constituye el mejor ejemplo de esas limitaciones de la propiedad privada; también lo constituye la destrucción o cambio de destino de determinadas infraestructuras que pueden ser consideradas estratégicas (depósitos de gas o hidrocarburos para almacenamiento de reservas que se consideren estratégicas).

---

orientada a incitar a las empresas de gas natural a celebrar contratos de abastecimiento a largo plazo, a diversificar sus fuentes de abastecimiento o a utilizar un sistema de licencias sea, por sí sola, apta para permitir una reacción rápida en una situación determinada. Por otra parte, una normativa, como la propuesta por la Comisión, que defina de manera precisa el comportamiento de las empresas del sector parece incluso más restrictiva que un derecho de veto limitado a situaciones particulares.

[16] Ejemplo de ello lo constituye la Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 22 de enero de 2009 respecto de las limitaciones que Telefónica tiene como titular de la vieja red legada que debe mantener en servicio en determinadas condiciones en beneficio de sus competidores pese a que ella misma o parte de sus clientes o todos hayan migrado hacia las redes de nueva generación que sustituirían a las anteriores.

§ 108. La **Constitución Española** no menciona ni una sola vez la palabra infraestructura, pero sí, en cambio, el término obras públicas. Como se ha dicho las infraestructuras a que se refiere la doctrina y las normas infraconstitucionales no dejan de ser obras que, cuando son de interés general, son obras públicas. De ahí que no pueda asumirse por las CCAA competencia en infraestructuras más que en el ámbito que marca la Constitución para las obras públicas, pues las infraestructuras no dejan de ser obras públicas.

Debe notarse, no obstante, que la Constitución emplea el término obras públicas en el artículo 149.1.24ª para declarar que son de **competencia exclusiva estatal** las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Por su parte el artículo 148.1.4 establece que **las CCAA pueden asumir competencia** sobre las obras públicas de interés de la Comunidad en su propio territorio.

Ahora bien esa mención general a las obras públicas no agota toda la cuestión puesto que en otros apartados de los artículos 148 y 149 se refieren explícita o implícitamente a **tipos específicos de obras públicas como es el caso de las carreteras, las obras hidráulicas, los puertos, los aeropuertos, la energía eléctrica** (apartados 20, 21 y 22 del artículo 149.1[17] o los apartados 4, 5 y 6 del

[17] Estos apartados del artículo 149 CE disponen lo siguientes:
«20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones

artículo 148.1). Ello sin perjuicio de los demás apartados de los que pueden deducirse competencias en materia de obras (urbanismo para las CCAA por ejemplo, o defensa para el Estado).

Resulta así que el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de obras públicas responde a diversos títulos con criterios de reparto de competencias que no siempre son coincidentes según el tipo de obras de que se trate.

Ello no obstante, en principio, el criterio de reparto tiene en cuenta el territorio en que se realiza la obra y el interés de la obra como elementos básicos. El criterio del territorio no basta por sí mismo, puesto que el territorio del Estado comprende todo el territorio nacional por lo que el Estado asumiría toda la competencia en materia de obras dejando en nada la de la Comunidad autónoma. El criterio de territorio sí sirve en cambio para acotar las obras de las CCAA puesto que su límite es el territorio de la propia Comunidad.

Por ello el criterio más relevante es, sin duda, el del interés de la obra. Un puerto, por fuerza, debe estar en territorio estatal y también en territorio de una Comunidad Autónoma. La determinación, entonces, de quién es el competente viene establecida por el interés del puerto. Como dice la CE los puertos de interés general son de competencia estatal y los que no son de interés general pueden ser de competencia autonómica si lo asume cada Estatuto. El interés general viene determinado por el espacio al que sirven. Un gran puerto no

---

eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial».

cumple una función sólo para una Comunidad Autónoma, sino para un espacio muy superior; para todo el país. Cuando un superpetrolero llega a un puerto la descarga del producto no sirve a la Comunidad donde está situado tal puerto, sino que sirve al país entero. Ese puerto es de interés general. Esa filosofía sirve también para los **aeropuertos** y en parte para las **carreteras** como luego se verá.

No sirve de igual modo para las **obras hidráulicas**, pues en éstas el criterio de reparto viene en función del reparto de competencias sobre las aguas mismas. Si las aguas son de competencia estatal las obras son en principio de competencia estatal, sin perjuicio de que la Ley de aguas puede establecer fórmulas de participación de las CCAA en la ejecución de las obras. No puede perderse de vista que una gran obra de un pantano puede inundar tierras de una Comunidad, pero servir también, o sobre todo, al riego de otra. Un pantano para producción de energía hidroeléctrica puede ocupar tierras de una Autonomía pero el interés de la obra es de toda la Nación. La afección de la obra es muy diversa: unas Comunidades pueden ser afectadas positiva y otras negativamente. En cualquier caso el criterio de reparto en materia de obras hidráulicas sigue el criterio de reparto competencial sobre las aguas que se establece en el art. 149.1.22ª CE, sobre la base de si las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso corresponde al Estado la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos. A tal efecto lo que se toma en cuenta es la cuenca hidrográfica en su conjunto y no cada afluente.

En el caso de los **ferrocarriles** el criterio es el de si transcurren por más de una Comunidad Autónoma en cuyo caso son de competencia estatal.

En el caso de las **carreteras** no hay una previsión explícita de reserva a favor del Estado en el 149.1 CE pero en el 148.1.5ª CE sí se prevé que las CCAA pueden asumir competencias en carreteras que discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. De esta forma en cuanto la carretera salga de la Comunidad y sirva para enlazar ciudades de más de una Comunidad Autónoma no queda comprendida en el ámbito del 148.1.5ª. Ello no obstante más allá de las previsiones de dicho apartado lo cierto es que el artículo 148.2 permite que las CCAA pasados cinco años (eso no incluye a las CCAA del artículo 151 de la CE que asumieron competencias adicionales desde el principio) pueden asumir otras competencias que no estén en el 148 siempre que no sean competencias reservadas en exclusiva al Estado en el 149.1. CE

Eso podía llevar a pensar que si las carreteras no se mencionan en el 149.1 las CCAA podrían asumir competencias en dicha materia. Sin embargo, como se ha dicho antes, al margen de la inexistencia de menciones explicitas sobre obras sectoriales (carreteras en este caso), el Estado tiene reconocida de forma genérica la competencia exclusiva sobre obras públicas de interés general. Y las carreteras son obras públicas y son de interés general cuando sirven a más de una Comunidad Autónoma como reconoció, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1998.

El reparto de competencias desde la perspectiva del título general de

obras públicas o desde títulos referidos a tipos específicos de obras o servicios con los que se conecta la necesidad de realizar obras públicas no agotan la posibilidad de conflictos con **otros títulos competenciales del Estado o de las CCAA**. Así la ordenación de territorio o el urbanismo es competencia exclusiva de las CCAA, pero eso no quita que en las obras publicas de interés general (o las obras hidráulicas en cuencas de competencia estatal) identifiquemos una competencia estatal que puede interferir la autonómica de ordenación del territorio o urbanismo. Ese tipo de conflictos exigen la cooperación y colaboración entre Administraciones, pero en ocasiones no se llega a una solución. En tales casos, aparte de lo que digan las leyes estatales sectoriales, los conflictos los acaba solucionando el Tribunal Constitucional, si no se ha podido llegar a un acuerdo antes. En general la competencia estatal tiende a ser preferida, salvo que haya una desproporción evidente en la solución adoptada con sacrificio de la competencia autonómica o cuando el Estado no ha agotado las posibilidades de colaboración con las CCAA. El Estado debe tener en cuenta las potestades de planeamiento y los planes de las CCAA, pero si los planes hacen imposible o muy difícil satisfacer los intereses y necesidades del conjunto de la Nación, el Estado impone sus soluciones a reserva de los conflictos que puedan plantearse ante el Tribunal Constitucional.

Finalmente debe recordarse que las **Corporaciones Locales** tienen también competencias en muchas materias –urbanismo, suministro de aguas, etc.– (artículo 25 de la LRBRL). Ello determina que también puedan realizar obras

en todas las materias de su competencia y dentro de su propio ámbito por lo que su competencia no puede ser desconocida ni por la Comunidad Autónoma ni por el Estado.

8.3. EL RÉGIMEN GENERAL DE LAS OBRAS PÚBLICAS.

Normativa general

§ 109. La única Ley que se enfrenta de forma general y omnicomprensiva con el fenómeno de las obras públicas es la vieja LGOP de 1877. Dicha Ley conserva todavía **vigencia en bastante artículos**, pero no es fácil la determinación de lo que sigue vigente, ni tiene en este momento interés a los efectos de estas lecciones. Basta decir que, aparte de derogaciones expresas y determinadas, como la que se contiene en la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas[18] –hoy refundida por el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre–, están las derogaciones implícitas y genéricas que se desprenden de la contradicción de una Ley posterior con la previa LGOP, así como las expresas aunque indeterminadas que se contienen en la formula derogatoria típica («*Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta Ley*») que suele ir acompañada además de una lista de derogaciones especificas y concretas donde se designan las normas que se

[18] Derogó expresamente los artículos 53 a 105 y el artículo 111 de la LGOP en su disposición derogatoria.

derogan. La dificultad de determinar los eventuales preceptos subsistentes y aplicables de la vieja LGOP se deriva también de la existencia de múltiples normas especiales (Ley de Carreteras, Ley de Aguas, Ley de Costas, etc.), es decir Leyes referidas a un objeto especial, que naturalmente prevalecen aunque no derogan la LGOP ("*lex posterior generalis non derogat priori speciali*"[19]), pero sí limitan su ámbito de aplicación al sustraer del ámbito original y general el sector especial regulado[20].

Sea como fuere, y sin perjuicio de esa advertencia general, el análisis de algunos preceptos de la LGOP puede tener el interés que se deriva del hecho de ser una de las pocas Leyes, si no la única, cuyo objeto central y total son precisamente las obras públicas. Del hecho, también, de que podría haber obras públicas que se hicieran bajo la vigencia de dicha Ley, por lo que conviene alertar sobre la eventualidad de que su régimen jurídico suscite problemas de derecho transitorio. En todo caso el simple contraste con la regulación actual puede tener interés para mejor captar el sentido de algunas de sus técnicas.

---

[19] Aunque se dice en ocasiones que la Ley especial deroga la general, tal afirmación no es cierta, pues tal Ley especial deja sin efecto la general en el ámbito de la especial, pero no en los ámbitos restantes para los que la Ley general sigue siendo la norma aplicable. La relación entre la ley especial posterior y la general anterior es en buena medida un supuesto de aplicación de la Ley más que de derogación. Así en el caso de leyes especiales posteriores a una Ley general, la derogación de dicha ley especial posterior por otra a su vez posterior, determina que el ámbito especial se quede sin regulación. En ese caso la Ley General vigente volvería a ocupar ese ámbito del que una vez fue excluida por la primera Ley especial.

[20] Por otra parte a lo largo de más de 140 años se han ido produciendo muchas Leyes, ya derogadas, que o han podido derogar expresamente algunos artículos de la LGOP o han podido derogarlos implícitamente por oponerse a sus previsiones. Esas derogaciones de preceptos de la LGOP por Leyes que, a su vez, han sido, después, derogadas, no hacen revivir a su vez las Leyes o preceptos de la LGOP de acuerdo con el principio de que la derogación de la Ley derogante no hace revivir la Ley que ésta última derogó. No obstante hay preceptos que no han sufrido derogación o que son conformes con las previsiones de Leyes posteriores y por tanto no han quedado derogados por contradicción con ellas.

Pero en el estudio del régimen general de las obras públicas no puede dejarse de tener en cuenta también **otras leyes** como la Ley Contratos del Sector Público, o la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En efecto se trata de Leyes, estas últimas, que no pueden calificarse como sectoriales o especiales por razón de la materia –las aguas, las costas, las carreteras cada una con su la Ley de Aguas, Costas, Carreteras, etc.– sino por razón de la función (la contratación, la definición del régimen jurídico de la obra ya realizada, etc.); es decir no se limitan a un tipo de obra especial, sino que, al hilo de tratar de los contratos o del régimen del patrimonio, contemplan todo tipo de obras publicas, aunque sea en la perspectiva funcional que les es propia. Resulta así inevitable, en trance de hablar del régimen de la obra pública, atender a las previsiones de la LCSP y de la LCAP.

En todo caso son dos los aspectos sobre el régimen general de las obras públicas que ahora interesan. Por una parte la **exigencia de Plan** para su determinación que resulta matizada por previsiones de distintas leyes especiales y por los casos de urgencia. Por otra la cuestión del **régimen y destino de la obra pública** cuando ha sido realizada por un particular y llega al termino de la concesión o a su extinción por cualquier otra causa.

La planificación de las obras públicas

§ 110. En la LGOP, en la parte no derogada expresamente por la Ley 13/2003, se concede mucha importancia al **Plan como técnica para la ordenación de las obras públicas**. La LGOP en sus artículos 20 a 23 contiene previsiones

sobre las obras públicas de responsabilidad del Estado y en los capítulos posteriores relativos a las Diputaciones y a los Ayuntamientos contiene normas semejantes (artículos 34 a 36 para las Diputaciones y 44 a 46 para los Ayuntamientos).

En el caso del Estado la previsión de la LGOP consistía en que el Ministerio de Fomento debería formar los **planes generales de las obras públicas** que hubiesen de ser costeadas por el Estado, presentando a las Cortes los respectivos proyectos de ley en que aquéllas se determinasen y clasificasen por su orden de preferencia. La eficacia de tales planes consistía en que el Gobierno no podría emprender ninguna obra pública para la cual no se hubiese consignado en los presupuestos el crédito correspondiente[21], pero con la particularidad de que, a su vez, no se podían incluir partida alguna en los Presupuestos relativa a obras publicas que no se encontrasen comprendida en tales planes salvo autorización por Ley especial.

La **finalidad de esta exigencia** de Plan garantiza que la obra no sea una ocurrencia del responsable ocasional de un Ministerio, sino que responde a una política de obras públicas en la que se hayan podido tener en cuenta todas las necesidades a que hay que dar respuesta. Ello no obstante la LGOP no dejaba de tener en cuenta las perspectivas sectoriales o específicas atinentes a las obras públicas y por ello las Leyes especiales de aguas, costas, carreteras, etc. iban

[21] En cualquier otro caso, para emprender una obra necesitaba el Gobierno hallarse autorizado por una ley especial. Exceptúanse de este requisito las obras de mera reparación, así como las de nueva construcción que fueren declaradas de reconocida urgencia en virtud de un acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos y del Consejo de Estado en pleno

estableciendo sus propias exigencias y también los supuestos en que podían ejecutarse obras que no estuvieran comprendidas en el Plan correspondiente con lo que la virtualidad de la previsión general de la LGOP se fue perdiendo en muchos supuestos concretos. Sin embargo se trata de una previsión importante porque marca una lógica para la toma de decisiones en cuanto a la realización de las obras públicas.

La planificación de las obras públicas, con las excepciones que hemos visto, se enfrenta en nuestros días a otra problemática como es la de la articulación de los planes de obras públicas del Estado con los de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En el apartado correspondiente sobre la incidencia de la estructura autonómica de España hemos visto algunos de los problemas que suscita el reparto de competencias entre los distintos niveles. Ello no obstante debe señalarse aquí la cuestión de la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias sobre ordenación del territorio y de urbanismo, lo que podría sugerir que la acción planificadora del Estado en materia de obras públicas queda sometida a las competencias autonómicas e incluso locales. Ello sin embargo no es tan sencillo puesto que las obras públicas de interés general (las obras del AVE, de un puerto o aeropuerto de interés general, o de un depósito de residuos nucleares) tienen también mucho que ver con la ordenación de la economía que es competencia que al Estado le reconoce el artículo 149.1.13ª CE; ello aparte del hecho de que tales obras públicas de interés general son una competencia

exclusiva del Estado que, por tanto, no debería quedar interferida por las de las CCAA. Pero por otra parte tampoco es lógico que esa competencia del Estado se ejercite con indiferencia respecto del ejercicio de las competencias autonómicas. Por el contrario la colaboración y coordinación se imponen, lo que exige, como dice la LRJPAC (Ley 30/1992), que cada una de las instancias tenga en cuenta los intereses legítimos de las demás y trate de conciliarlos entre sí en la forma menos gravosa posible para todos los intereses en presencia. Puede ocurrir que ello no sea, sin embargo, posible y en tal caso es frecuente que se de preferencia al interés estatal, salvo que el Estado no haya hecho el menor esfuerzo para tener en cuenta los intereses de los demás o haya soluciones menos lesivas para el conjunto de los intereses en presencia. Se comprende, por ejemplo, que el trazado de las vías del AVE no puede ser algo que se imponga desde una Comunidad autónoma invocando sus competencias exclusivas de ordenación del territorio, puesto que dicho trazado es una obra continua que atraviesa varias Comunidades y no es posible que los condicionamientos de cada una de ellas sean desconocidos por otra Comunidad para imponer que la entrada del trazado en la misma deba hacerse, por ejemplo, a 50 Km. de distancia del punto en que termina el trazado en otra Comunidad colindante que a su vez tiene sus propias limitaciones territoriales y funcionales a que hay que atender. Ninguna Comunidad tiene preferencia sobre otra, pero el diseño final del trazado para que sea coherente no puede quedar sometido a todas las prescripciones que cada una quiera hacer —con independencia de las demás y

de las que tenga el propio Estado— para ordenar el territorio de todas y cada una de las CCAA por las que ha de discurrir, pues ese sometimiento podría acabar por hacer imposible un trazado racional y asumible económicamente. En esas condiciones se comprende que el Estado y la CCAA tengan que colaborar y coordinarse entre sí para que se tomen en cuenta en la mayor medida posible las previsiones de ordenación territorial para hacerlas conciliables entre sí, pero desde luego en todo caso conciliables con la propia lógica de una obra como la infraestructura del AVE.

Cuando después de tomar en cuenta todas las previsiones no sea posible asumir todos los condicionamientos de todas las CCAA, la decisión del Estado normalmente prevalecerá, siempre que, además de haber tratado de cooperar y colaborar con todas, resulte que la solución propuesta pueda defender su racionalidad y su proporcionalidad para sacrificar lo menos posible de los intereses de las Comunidades por las que transcurre el trazado. Esa es la idea que inspira la formulación del artículo 4 LRJPAC.

El destino de la obra pública concedida o realizada por particulares

§ 111. Interesa en este momento saber qué ocurre con las **infraestructuras que se hayan construido por sujetos privados sobre el dominio público o que sean ellas mismas dominio público** en cuanto obra destinada al uso general o a los servicios públicos.

Si nos atenemos al régimen que establecía la LGOP[22] en su artículo 55 para las concesiones que no implicasen petición de subvenciones ni ocupación del dominio público, pero considerándose obras públicas abiertas al uso general, la **regla era la reversión** de la obra al Estado, la provincia o el municipio al termino del plazo de la concesión que el mismo artículo fijaba, entonces, en 99 años[23]. El artículo 75 preveía lo mismo para las obras subvencionadas por el Estado pero que no precisasen ocupación del dominio público. Por su parte el artículo 94 disponía en los casos de ocupación permanente del dominio público la aplicación de las previsiones del Capítulo VI (en el que está el artículo 55) o el VII (en el que está el 75) según hubiera o no subvención con fondos públicos. Por tanto la regla es que las obras volvían a la Administración concedente al termino de la concesión que en los tres casos era por un máximo de noventa y nueve años (el artículo 101 es el que establecía ese límite máximo para las obras a que se refiere el artículo 94, sin perjuicio de leyes especiales que podrían elevarlo o disminuirlo)

Por su parte la Ley 33/2003 de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) dispone en su artículo 101 que las obras realizadas sobre el dominio público deben ser **demolidas** salvo que otra cosa se

[22] Debe notarse que los preceptos que se citan a continuación han sido derogados por la Ley 13/2003 reguladora del contrato de concesión de obra pública, pero su cita aquí sirve para ver la evolución del régimen de la obra pública a su extinción.

[23] El artículo 55 de la LGOP disponía: «*En todo caso, las concesiones á que se refiere el artículo anterior se otorgarán á lo más por noventa y nueve años, á no ser que la índole de la obra reclamase un plazo mayor, lo cual deberá ser siempre objeto de una ley. Transcurrido el plazo de la concesión, la obra pasará á ser propiedad del Estado, de la provincia ó del Municipio de cuyo cargo fuere. Toda concesión se otorgará sin perjuicio de tercero y dejando á salvo los intereses particulares».*

Por su parte el artículo 93.3 de la LPAP de 3 de noviembre de 2003 establece ya en 75 años el límite máximo, incluidas las prórrogas, de duración de las concesiones demaniales.

haya dicho en el título concesional[24].

Finalmente en la el texto refundido de la LCSP (TRLCSP) [25] al regular en su artículo 272 el destino de las obras al termino de la concesión de obra pública (que el artículo 268 fija en un máximo de 40 años) se prevé **la entrega** no sólo de las obras, sino de las instalaciones incluidas en la concesión e incluso en la zona de explotación comercial, salvo que en los pliegos se haya dispuesto otra cosa[26].

De esta forma se invierte en la actualidad la regla para las concesiones de obra pública. La regla es que se devuelve la obra con todas la instalaciones salvo que el pliego haya establecido otra cosa. Lo contrario de lo que prevé la LPAP.

---

[24] Prevé la LPAP en su art. 101.:
1. Cuando se extinga la concesión, las obras, construcciones e instalaciones fijas existentes sobre el bien demanial deberán ser demolidas por el titular de la concesión o, por ejecución subsidiaria, por la Administración a costa del concesionario, a menos que su mantenimiento hubiera sido previsto expresamente en el título concesional o que la autoridad competente para otorgar la concesión así lo decida.
2. En tal caso, las obras, construcciones e instalaciones serán adquiridas gratuitamente y libres de cargas y gravámenes por la Administración General del Estado o el organismo público que hubiera otorgado la con- cesión.
3. En caso de rescate anticipado de la concesión conforme a lo previsto en el párrafo d) del artículo anterior, el titular será indemnizado del perjuicio material surgido de la extinción anticipada. Los derechos de los acreedores hipotecarios cuya garantía aparezca inscrita en el Registro de la Propiedad en la fecha en que se produzca el rescate serán tenidos en cuenta para determinar la cuantía y receptores de la indemnización.
4. Los acreedores hipotecarios serán notificados de la apertura de los expedientes que se sigan para extinguir la concesión por incumplimiento de sus cláusulas y condiciones conforme a lo previsto en el párrafo f) del artículo anterior, para que puedan comparecer en defensa de sus derechos y, en su caso, propongan un tercero que pueda sustituir al concesionario que viniere incumpliendo las cláusulas de la concesión.

[25] Aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre.

[26] Prevé en efecto el artículo 272 del texto refundido de la LCSP que:
"1. El concesionario quedará obligado a hacer entrega a la Administración concedente, en buen estado de conservación y uso, de las obras incluidas en la concesión, así como de los bienes e instalaciones necesarios para su explotación y de los bienes e instalaciones incluidos en la zona de explotación comercial, si la hubiera, de acuerdo con lo establecido en el contrato, todo lo cual quedará reflejado en el acta de recepción.
2. No obstante, los pliegos podrán prever que, a la extinción de la concesión, estas obras, bienes e instalaciones, o algunos de ellos, deban ser demolidos por el concesionario, reponiendo los bienes sobre los que se asientan al estado en que se encontraban antes de su construcción.

Ese distinto régimen en plazos de duración de las concesiones y en cuanto al destino de las obras puede llevar a pensar que las normas posteriores han derogado las anteriores. No obstante debe tenerse en cuenta la regla *Lex posterior generalis not derogat priori speciali,*[27] si bien aquí la especialidad es clara si enfrentamos una Ley general (obras públicas, contratos, o patrimonio) con una Ley especial de carreteras o de aguas. Pero cuando el TRLCSP establece que a la extinción del contrato de concesión de obra pública la obra misma debe ser entregada a la Administración (en esto concorde en lo sustancial con la LGOP) esa es la regla que prevalece, puesto que aunque contenida en una norma general de contratación, es una norma especial en cuanto dedicada específicamente al contrato de concesión de obra pública. Eso no significa, no obstante, que la LPAP haya quedado derogada en su artículo 101 pues la construcción, por ejemplo, por un particular de un vivero de langostas en la zona de dominio público marítimo terrestre (o un vivero de truchas en un río) no es una obra pública o una obra de interés general en sí misma, por lo que la previsión del artículo 101 de la LPAP en este caso no quedaría afectada por las normas posteriores relativas a las obras públicas objeto del contrato de concesión, pero no a las obras privadas en el dominio público en virtud de una

[27] Si de acuerdo con ese brocardo la Ley posterior general no deroga la anterior especial es porque se supone que la general que no ha querido ni mencionar ni contemplar las especialidades ya existentes y conocidas es porque no ha querido derogarlas, sino mantenerlas. Por otra parte eso conduce a que tampoco la Ley especial posterior deroga propiamente la general anterior, puesto que el ámbito limitado a lo especial de la Ley posterior igualmente no ha pretendido regular todo, sino una parte de lo que antes regulaba la norma general. Por tanto lo que no está contemplado en la norma especial posterior sigue rigiéndose por la general anterior. Podría así decirse sin exceso que el brocardo *Lex posterior generalis not derogat priori speciali* conllevaría de algún modo otro: *Lex posterior speciali non derogat priori generalis* en la medida en que la general sigue rigiendo para los ámbitos no especiales.

concesión sobre el dominio público .

8.4. CARRETERAS, AEROPUERTOS Y PUERTOS, CON ESPECIAL INCIDENCIA EN UNO DE ELLOS.

Carreteras, aeropuertos y puertos

§ 112. Se trata en los tres casos de **obras públicas típicas** y con una enorme influencia en la economía nacional[28]. Son también un ejemplo típico de cómo la **legislación sectorial** acaba suplantando la legislación general de obras públicas por su mayor precisión a la hora de regular las obras públicas de que hablamos. Igualmente son un ejemplo de la trascendencia de la política de obras e infraestructuras públicas para la economía, el desarrollo y el equilibrio interterritorial.

A. Carreteras.

Las carreteras

§ 113. **Las carreteras** son unas de las típicas obras públicas que vienen a la mente al mencionar el término obra pública. En la exposición de la carretera como obra pública suelen presentarse todas las **perspectivas** que confluyen en la

[28] Puede recordarse el Plan General de carreteras 1984-1991, aprobado por el Gobierno en 1985 y ratificado por el Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 1986, que hubo de ser completado mediante un Real Decreto-Ley 3/1988, de 3 de junio, por el que se concedió un suplemento de crédito por un importe de 53.872.400.000 pesetas a la vista de las nuevas necesidades derivadas de la Exposición Universal de Sevilla y de los Juegos Olímpicos de Barcelona y que supuso una transformación radical del país y de su situación económica en el conjunto de Europa en la que acabábamos de entrar.

misma: la carretera como obra pública, como contrato, como bien de dominio público y como infraestructura al servicio de otras finalidades.

La dimensión más característica como obra pública se presenta, en todo caso también, en el momento de concebirlas –lo que suele ocurrir con su incorporación a un Plan– pues en tal momento lo que se pone de manifiesto, sobre todo, es la valoración del papel y la función de la obra pública contribuyendo al desarrollo efectivo de la libertad de circulación de las personas y bienes y contribuyendo también al desarrollo económico del país de diversas formas.

En esta perspectiva del desarrollo económico es evidente que facilita el comercio de bienes y servicios, y con ello amplia y ensancha los mercados y abre oportunidades de asentamiento de personas y empresas en los más diversos lugares de la geografía nacional. La concepción de la obra pública entendida como anticipación de la forma de contribuir a satisfacer necesidades es un aspecto importante de la misma siendo a tal efecto preciso profundizar en los aspectos relativos a la titularidad de la competencia de ideación de la obra y aprobación de su incorporación a un plan o su ejecución.

Antes de ello es necesario precisar el concepto de carreteras de interés general competencia del Estado.

Es preciso considerar también en tercer lugar los diversos tipos de carreteras que, más allá de su definición legal, contribuyen a determinar la funcionalidad que cada una de ellas desempeña.

Finalmente y aunque puede interferirse con los aspectos relativos al dominio público la determinación de los elementos de la carretera para su uso y protección contribuyen a aclarar los funciones que cumplen sus distintos elementos. Lo mismo ocurre con su régimen de financiación.

§ 114. **El régimen jurídico de las carreteras** en cuanto infraestructura viene dado, a nivel estatal, por la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras que regula la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales, que son las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma (arts. 1 y 4 LC).

A nivel autonómico se encuentra igualmente normativa en materia de carreteras que opera con plenitud por lo que se refiere a aquellas que son de competencia autonómica, es decir, no se trata de una competencia compartida sino que la competencia es plena para el Estado y para las CCAA en cada una de las carreteras que le corresponden. Así, por ejemplo, la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia (o la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid) tiene por objeto regular el dominio público viario de las redes de carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia o de las entidades locales de su ámbito territorial, y establecer los procesos de planificación, proyección, construcción, financiación, explotación, uso y

protección de aquél y los mecanismos que permitan coordinar la actuación de sus distintas administraciones titulares.

Las carreteras de interés general

§ 115. Sobre el concepto de **carretera de interés general** de competencia estatal ya se han hecho más arriba las consideraciones pertinente. Conviene ahora precisar algo más el concepto en los términos en que se recogen en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (LC) dando unas precisiones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de incluir una carretera en la red de carreteras del Estado.

Así en el artículo 4.4 de la LC se dice que son carreteras estatales las integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma. Dichas carreteras forman parte de la Red de Carreteras del Estado[29] que se puede modificar por Real Decreto entre otras cosas por la construcción por el Estado de nuevas carreteras integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma.

De nuevo aparece el concepto de interés general vinculado con los itinerarios pero la Ley lo precisa ahora estableciendo de forma concreta que **son de interés general** aquellos en los que concurra alguna de las siguientes circunstancias (art. 4.5):

1. Formar parte de los principales itinerarios de trafico internacional,

[29] La disposición adicional primera de la LC se remite al anexo en que se recogen las carreteras del Estado.

incluidos en los correspondientes convenios.

2. Constituir acceso principal a un puerto o aeropuerto de interés general, a los centros logísticos de la defensa, o a los del transporte y logística que sean declarados de interés general por el Ministerio de Fomento.

3. Servir de acceso a los principales pasos fronterizos.

4. Enlazar las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una red continua que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido.

Como se ve en este último número 4 anterior no basta con que se enlacen CCAA sino que deben conectarse los principales núcleos de población del territorio del Estado formando una red continua de largo recorrido. Conexiones por carreteras entre localidades próximas de Comunidades Autónomas no insertadas en una red de largo recorrido no parecen así quedar comprendidas, necesariamente, en el concepto de carreteras de interés general.

La ideación de la carretera y su incorporación a Planes

§ 116. Por lo que respecta a las carreteras, la actividad de planificación se ha visto limitada en las previsiones de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras ya que esta se circunscribe a la planificación de las de carácter estatal, mientras que en la normativa precedente se contemplaba una coordinación de los planes y programas de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto

los procedimientos legalmente establecidos. Ahora el artículo 7 de la Ley 37/2015 solamente hace referencia al Plan estratégico de las carreteras del Estado que se aprueba por acuerdo del Consejo de Ministros y en el que son oídas las CCAA y Entidades Locales.

Este Plan se concreta a través de la elaboración y aprobación de programas, estudios y proyectos de carreteras. Los programas de carreteras son el instrumento técnico y jurídico de la política viaria en parte de una red de carreteras y deben contener las previsiones, objetivos y prioridades en relación con aquellos tramos de carreteras y sus elementos funcionales a los que se refieran. Los estudios de carreteras son los documentos técnicos, jurídicos y económicos mediante los que se establecen el diseño y características de una carretera o conjunto de carreteras con sus correspondientes elementos funcionales, y puede ser estudios previos, estudios informativos, anteproyectos, proyectos básicos, proyectos de construcción, documentos finales de obras o estudios de delimitación de tramos urbanos.

A efectos de la planificación de las carreteras, como novedad, debe tenerse en cuenta que los planes deben contar con una evaluación de impacto y auditorías de seguridad correspondientes, y, asimismo, debe llevarse a cabo una evaluación de su eficiencia tanto por lo que respecta de los estudios o proyectos que supongan una modificación de la longitud de la Red de Carreteras del Estado para lo que deberá llevarse a cabo un análisis coste-beneficio, como la consideración de alternativas distintas a la financiación con cargo a la

financiación pública (e sistemas de gestión indirecta, o colaboración público-privada o aprovechamiento de los recursos existentes). Por otra parte los planes y estudios deben contar con la evaluación ambiental favorable al igual que sucede con los proyectos concretos.

Por otra parte se han introducido mecanismos para garantizar el despliegue de las carreteras frente al ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo por parte de las CCAA y Entidades Locales (art. 16). En concreto se atribuye mayor capacidad al Estado para imponer sus determinaciones por lo que respecta a las redes de carreteras estatales de modo que, cuando se proyecte la construcción de carreteras, deberán informar, y en caso de oponerse, será el Consejo de Ministros el que tenga la última palabra. Además, una vez aprobados los estudios de carreteras deben ser incorporados en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico sin que puedan contravenir su contenido so pena de nulidad de pleno derecho.

La planificación de las carreteras a nivel estatal se contiene en actualmente en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024[30]. Conviene tener presente su contenido para entender cómo es la política en materia de infraestructuras en la actualidad que se encuentra condicionada por las prioridades de la política económica y de consolidación fiscal del Gobierno. El PITVI no se limita a enumerar y desarrollar un conjunto de proyectos o actuaciones para el desarrollo de infraestructuras, sino que va más

[30] Este sustituye al Plan estratégico de infraestructuras y transportes (PEIT) y al Plan Extraordinario de infraestructuras de 2010.

allá al determinar las acciones que se deben acometer en relación con la regulación, gestión y el funcionamiento de los distintos modos de transporte.

El plan parte del diagnóstico previo del que se desprende que la oferta media de infraestructuras en carreteras, ferrocarril de alta velocidad, puertos y aeropuertos sería suficiente para atender la demanda a medio plazo, si no fuera porque adolece de problemas de planificación y de desequilibrios territoriales. La planificación contenida en el PITVI busca además optimizar el uso de las infraestructuras con muy baja utilización. En la actualidad, un 68% de la totalidad de la red ferroviaria tiene un grado de ocupación bajo o muy bajo; el 60% de la red de alta capacidad de carreteras tiene una IMD (Intensidad Media Diaria) menor de 20.000 veh/día; 16 aeropuertos tienen menos de 100.000 pasajeros al año y 21 menos de 500.000 y el grado de ocupación medio de las terminales del sistema portuario español es del 40 por ciento.

A la vista del diagnóstico y de acuerdo con los objetivos estratégicos del plan, sus principios básicos son los siguientes:

a) Postular un enfoque integrado que abarque el conjunto del sistema del transporte.

Adecuar las infraestructuras y la prestación de servicios a la demanda real de la sociedad, garantizando la movilidad de todos los ciudadanos mediante las Obligaciones de Servicio Público.

b) Desarrollar las redes de transporte españolas considerando su inclusión y funcionalidad dentro de las Redes Transeuropeas.

c) Profundizar en la liberalización y apertura al mercado de la gestión de infraestructuras y servicios del transporte.

d) Potenciar una creciente participación del sector privado en la financiación y desarrollo del sistema de transporte.

e) Revisar y reforzar la evaluación de proyectos e inversiones, incorporando mecanismos de análisis coste-beneficio y previsiones de rentabilidad económica y financiera.

El PITVI se estructura en tres grandes programas de actuación para cada uno de los modos de transporte: programa de regulación, control y supervisión, programa de gestión y prestación de servicios, y programa de actuación inversora, que es el que tiene relación directa con las infraestructuras.

Las iniciativas de inversión en nuevos desarrollos y capacidades que el PITVI contempla tienen por objeto, fundamentalmente, completar los grandes ejes estructurantes y los itinerarios de la red, el refuerzo de las conexiones intermodales y la dotación de determinadas infraestructuras estratégicas, como las conexiones transfronterizas. En este ámbito de la planificación, se tendrá presente en las inversiones un enfoque intermodal y se incorporarán también, con la finalidad de priorizar y racionalizar las inversiones, mecanismos de análisis coste-beneficio y previsiones de rentabilidad económica, financiera y social.

Por lo demás se disponen algunas directrices específicas para las carreteras, aeropuertos y puertos[31].

Tipos, elementos y financiación de las carreteras

§ 117. De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (LC) se consideran carreteras las vías de dominio y uso público proyectadas, construidas y señalizadas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles (artículo 2.1 LC).

En cuanto a los **tipos de carreteras y elementos**, la Ley clasifica las carreteras en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales.

a) Son autopistas las carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de

[31] En el transporte por carretera las actuaciones se centrarán en: conservación y mantenimiento viario, mejora de la seguridad vial, acondicionamientos, mejora de la capacidad y nuevas variantes de población.

Junto a todo ello, se establece un subprograma de nueva infraestructura, cuyas actuaciones, de acuerdo con los principios de austeridad y de máximo rigor económico, se centran en la finalización de los itinerarios ya empezados con el objetivo de cerrar o mejorar el mallado de la red tanto a nivel radial como transversal y en la ejecución de los tramos incluidos en los corredores multimodales de la nueva Red Transeuropea de Transporte, incluyendo la ejecución de accesos viarios a puertos.

En transporte ferroviario, los objetivos específicos serán mejorar la red convencional, potenciar el transporte ferroviario de mercancías, completar la red ferroviaria de alta velocidad y mejorar la red de Cercanías.

En el caso de la red de alta velocidad, el principal objetivo que se plantea es la generalización de una efectiva reducción de los tiempos de viaje, integrándose y complementándose con la red convencional, de cara a conseguir un incremento del uso de la red y una mejor cohesión territorial.

Se definirá una estrategia para la incorporación de los tramos actualmente en construcción, para poner en valor las inversiones en ejecución y permitir una mejora progresiva de los tiempos de viaje.

En el transporte aéreo las iniciativas en materia de inversión en nuevas infraestructuras tendrán fundamentalmente por objeto el ajuste de las condiciones operativas y de capacidad derivadas de los nuevos retos y necesidades del sector.

Respecto a los aeropuertos, el objetivo fundamental será obtener el máximo rendimiento de la red actual, gestionándolos con criterios empresariales y potenciando la fortaleza de la red aeroportuaria española.

En el modo de transporte marítimo, los subprogramas de actuación inversora contemplados incluyen inversiones en el sistema de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación, y las inversiones en infraestructuras portuarias.

automóviles, con las siguientes características:

– No tener acceso a las mismas las propiedades colindantes.

– No cruzar, ni ser cruzadas a nivel, por ninguna otra vía de comunicación o servidumbre de paso.

– Constar de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación o, en casos excepcionales, por otros medios.

b) Son autovías las carreteras que no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de accesos a y desde las propiedades colindantes, y carecen de cruces a nivel.

c) Son carreteras multicarril las que, sin ser autopistas o autovías, tienen al menos dos carriles destinados a la circulación para cada sentido, con separación o delimitación de los mismos, pudiendo tener accesos o cruces a nivel. En el cómputo de carriles de estas carreteras no se tendrán en cuenta los carriles adicionales, los de espera, los de trenzado, ni los de cambio de velocidad.

d) Son carreteras convencionales las que no reúnen las características propias de las autopistas, ni las de las autovías, ni las de las carreteras multicarril. En todo caso no se consideran carreteras ni los caminos de servicio, entendiendo por tales los construidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares, ni los caminos construidos por las

personas privadas con finalidad análoga a los caminos de servicio .

La carretera tiene además lo que se llaman **elementos funcionales** de la misma como son toda zona permanentemente afecta a la conservación de la misma o a la explotación del servicio público viario, tales como centros operativos para la conservación y explotación de la carretera, áreas de servicio, vías de servicio, zonas destinadas al descanso, zonas de estacionamiento, lechos de frenado, elementos de drenaje y sus accesos, estaciones de pesaje, paradas de autobuses, zonas, aparcamientos e instalaciones de mantenimiento de la vialidad invernal y para otros fines auxiliares o complementarios. (artículo 2.2).

Además de estas categorías tradicionales la LC introduce la necesidad de facilitar aparcamientos seguros, estos son, áreas de descanso con características y servicios específicos para garantizar la seguridad de los conductores, sus vehículos y mercancías, tales como vallado perimetral, iluminación, cámaras de vídeo-vigilancia o accesos controlados por barreras de seguridad. Asimismo se atribuye la competencia al Ministerio de Fomento para el establecimiento de determinados equipamientos, como los sistemas inteligentes de transporte (sistemas electrónicos, informáticos y telemáticos para mejorar la explotación del sistema viario y la circulación en la carretera, como el cobro electrónico de peajes, etc.)

Por último, por lo que se refiere **su financiación**, la regla general respecto de las carreteras del Estado es que su financiación se hace con cargo a presupuestos públicos. No obstante cada vez más se utiliza el peaje como forma

de pago de las carreteras que tienen la denominación de autopistas o, para ser más exactos, las autopistas con la definición que de ellas da la LC son las carreteras que habitualmente se financian con peajes y por tanto son objeto de construcción bajo la formula actual de contrato de concesión de obra pública.

Ello plantea la cuestión de la política de financiación de obras públicas a que se ha hecho referencia más arriba. En todo caso siempre que ha habido una autopista se ha tratado de que hubiera un itinerario alternativo que no fuera de pago de manera que no fuera indispensable el uso y pago de la autopista, por más que nunca dicho itinerario pudiera competir en comodidad, seguridad y longitud con las prestaciones que procuraba la autopista.

B. Puertos.

Puertos

§ 118. El marco normativo de los puertos está constituido por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMAM) que ha refundido varias normas legales anteriores[32].

En materia de puertos la determinación de qué **puertos son de interés general** se efectúa por la TRLPEMAM que en su artículo 4 por remisión a un

[32] Las Leyes derogadas por la refundición son la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general y la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general.

anexo si bien establece en el propio artículo cuáles son los criterios para esa determinación teniendo en cuenta alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.

b) Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.

c) Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.

d) Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.

e) Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

Lo más notable de la organización de los puertos es que ese carácter de interés general no ha impedido que, fruto de un pacto político, **la gestión de los puertos corresponde en realidad en buena medida a las CCAA** puesto que de acuerdo con el artículo 30 del TRLPEMAM los vocales los designan las CCAA aunque deben respetar en tal designación algunos criterios que reservan algunos vocales estatales.

Ello deja en entredicho la real competencia estatal de unos puertos cuya gestión corresponde a un Consejo que nombran las CCAA.

En cuanto al **concepto de puerto** el artículo 2.1 del TRLPEMAM lo define

como el conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente.

Para **la financiación** de los puertos se ha tenido en cuenta criterios de rentabilidad de los puertos pero también de solidaridad entre ellos y así se dispone en el artículo 156 del TRLPEMAM « *3. Para garantizar la autosuficiencia económica del sistema portuario y de cada una de las Autoridades Portuarias, Puertos del Estado acordará con cada Autoridad Portuaria, en los respectivos Planes de Empresa, en la forma prevista en el artículo 52 de esta ley, los objetivos de rentabilidad anual, el rendimiento sobre el activo no corriente neto medio considerado como razonable y demás objetivos de gestión, atendiendo a la previsible evolución de la demanda, a las necesidades inversoras de cada Autoridad Portuaria derivadas de la misma, a sus características físicas y condiciones específicas, en particular las derivadas de la insularidad, especial aislamiento y ultraperifericidad, y a su posición competitiva, teniendo en cuenta el objetivo de rentabilidad anual fijado para el conjunto del sistema portuario.*

El objetivo de rentabilidad anual para el conjunto del sistema portuario se establece en el 2,5 por ciento y podrá ser revisado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en otra que se apruebe a estos efectos, en función de criterios de política económica y de transporte, de la evolución de los costes

logísticos y portuarios, de las necesidades inversoras del sistema, de la previsible evolución de la demanda y de sostenibilidad de la actividad portuaria.

En línea con esa idea de **suficiencia** del conjunto de los puertos, el artículo 159 del TRLPEMAM establece que el Fondo de Compensación Interportuario constituye el instrumento de redistribución de recursos del sistema portuario estatal. Será administrado por Puertos del Estado de conformidad con los acuerdos adoptados por el Comité de Distribución del Fondo, y se dotará anualmente en el presupuesto de explotación individual de dicho organismo público.

C. Aeropuertos.

Aeropuertos

§ 119. También en **los aeropuertos** se he hecho una **distribución de competencias en atención al interés general** del aeropuerto, pues si tal interés existe son de competencia estatal en tanto que las CCAA pueden asumir competencias en los demás.

El problema se está planteando hoy día al reclamarse la privatización de la gestión de los aeropuertos. Tal privatización puede suscitar entre otros problemas el del reequilibrio entre unas zonas u otras del territorio, dado que en Comunidades con menos población –o más extensión– los aeropuertos tienen mayores dificultades para obtener recursos de las tasas aeroportuarias; su

privatización –que demandan algunas CCAA– exigiría establecer formulas de compensación hacia los aeropuertos que siendo menos rentables deben sin embargo existir y mantenerse pues que cumplen una misión pública consistente en facilitar la comunicación a larga distancia.

La obra pública en que consiste el aeropuerto –y el bien que supone el aeropuerto ya construido– exige una aproximación que tenga en cuenta su rentabilidad, pero no es ese el único valor a tomar en consideración.

El **marco normativo** de los aeropuertos esta definido por la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea en cuyo artículo 39 se define el **concepto** de aeropuerto y se distingue de otros conceptos. A su tenor las superficies dispuestas para la llegada y partida de aeronaves se clasifican en **aeródromos y aeropuertos**.

a) Se entiende por aeródromo la superficie de límites definidos, con inclusión, en su caso, de edificios e instalaciones, apta normalmente para la salida y llegada de aeronaves. El aeródromo será eventual cuando su establecimiento obedezca a necesidades transitorias o sea designado para una utilización particular en circunstancias especiales. Los aeródromos, por la naturaleza de sus servicios, pueden ser militares o civiles, y estos últimos, así como los aeropuertos, públicos o privados.

b) Se considera aeropuerto todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material

aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga.

Por su parte el Real Decreto 2858/1981, de 27 de noviembre, sobre calificación de aeropuertos civiles dispone que serán calificados como aeropuertos de interés general por la Subsecretaría de Aviación Civil, previos los informes y acuerdos previstos en el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril:

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

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

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

d) Que sean de interés para la defensa nacional.

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

De otro lado el Real Decreto-Ley 15/2001 de 2 de noviembre dictado bajo los efectos del 11-S dispuso una clasificación de Aeropuertos de interés general en coordinados y totalmente coordinados que no parece afectar a la responsabilidad de su gestión[33].

[33] Real Decreto 697/2013, de 20 de septiembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Comités de Coordinación Aeroportuaria.

En lo que se refiere a **los servicios que se prestan** en el aeropuerto se distinguen:

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 y que dependen directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil, de acuerdo con el Real Decreto-ley 12/1978, de 27 de abril.

b) Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte aéreo que dependen asimismo directamente de la Subsecretaría de Aviación Civil.

c) Todos 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) Aquellos otros 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.

e) 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.

El proceso de privatización

§ 120. El **proceso de privatización** de la gestión de algunos aeropuertos se inició con el Real Decreto-Ley 13/2010 aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de diciembre de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para

fomentar la inversión y la creación de empleo, ha abierto la puerta a una profunda transformación en la gestión de los aeropuertos por parte de la Entidad pública empresarial AENA. En sus artículos 7 a 13 dentro de un capítulo sobre modernización del sistema aeroportuario se establecen las bases del nuevo sistema que gira en torno, por una parte, de una sociedad estatal pública –AENA Aeropuertos S.A.– que asumirá el conjunto de funciones y obligaciones que ejercía la entidad pública empresarial AENA en materia de gestión y explotación de los servicios aeroportuarios, así como cualesquiera otras que la normativa nacional o internacional atribuía a los gestores aeroportuarios, en relación a la red de aeropuertos integrada por los aeropuertos y helipuertos gestionados por AENA en el momento de entrada en vigor del Real Decreto-ley. AENA como entidad publica empresarial será la propietaria inicial de todo el capital de la nueva sociedad, si bien podrá llegar a enajenar parte del mismo sin perder nunca la mayoría absoluta del mismo.

Por otra parte el artículo 10 del citado Real Decreto Ley preveía la posible gestión individualizada de determinados aeropuertos[34] mediante contratos de concesión de los servicios aeroportuarios y la creación de sociedades filiales[35].

---

[34] El Consejo de Ministros de 15 de julio de 2011 autorizó la constitución de sendas sociedades anónimas, titulares de contratos de concesión, en los Aeropuertos de Madrid y Barcelona. El Consejo de Ministros de 29 de julio, por otra parte autorizó a «Aena Aeropuertos, S.A.», para que desarrolle los procedimientos de licitación pública que den lugar a la entrada de nuevos socios en el accionariado de las sociedades mercantiles «Concesionaria del Aeropuerto de Barcelona-El Prat, S.A.», y «Concesionaria del Aeropuerto de Madrid-Barajas, S.A.», a través de una ampliación del capital, de tal forma que «Aena Aeropuertos, S.A.», conserve una participación del 9,95% del capital social que hayan de tener las citadas sociedades tras su ampliación. Sin embargo el empeoramiento de la situación económica y la disolución de las Cámaras en septiembre de 2011 hacía poco aconsejable continuar con el proceso de concesiones que se había iniciado y que quedó paralizado.

[35] **Artículo 10.** Gestión individualizada de aeropuertos.

1. Corresponderá a *Aena Aeropuertos, S.A.* la explotación de todos los aeropuertos y helipuertos integrados en la red atribuida a su gestión, sin perjuicio de que pueda llevar a cabo la explotación

El proceso de privatización de la gestión mediante la concesión indicada llegó a abrirse en lo que se refiere a los aeropuertos de Madrid y Barcelona. En los pliegos del concurso se preveía, entre otras cosas, aparte de la venta de acciones de la nueva sociedad, el pago de unos cánones fijos y variables por parte de los adjudicatarios de la concesión[36].

El reciente Real Decreto Ley 8/2014 de 4 de julio – unas de las normas de mayor extensión con 171 páginas de BOE- ha establecido un nuevo marco regulatorio (artículos 16 a 53), a la vez que ha cambiado el nombre de «Aena Aeropuertos, S.A.» a «Aena, S.A.». Por su parte la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), creada por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, pasa a denominarse ENAIRE, y que se encarga de la gestión del tráfico aéreo. El proceso de privatización sigue, aunque con nuevas reglas; proceso que se pretendía comenzara a primeros de noviembre de 2014 y que está lleno de incertidumbres.

---

individualizada de cualesquiera de ellos mediante:
a. Un contrato de concesión de servicios aeroportuarios, en el que el concesionario asuma la gestión del aeropuerto a su propio riesgo y ventura.
b. La creación de sociedades filiales, a las que se les aplicará el mismo régimen jurídico previsto para la sociedad *Aena Aeropuertos, S.A.* en el artículo 8 adaptado a su respectivo ámbito de gestión. Dichas sociedades ostentarán los derechos y asumirán las obligaciones propias del beneficiario en las expropiaciones vinculadas con las infraestructuras aeroportuarias atribuidas a su gestión.
2. Tanto el concesionario de los servicios aeroportuarios como las sociedades filiales gestoras ostentarán a todos los efectos legales la condición de gestores aeroportuarios del correspondiente aeropuerto.

[36] El artículo 11 del Real Decreto Ley dispone que "la adjudicación de los contratos de concesión de servicios aeroportuarios a los que se refiere el apartado 1.a del artículo anterior, *Aena Aeropuertos S.A.* se ajustará a los procedimientos de licitación pública establecidos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales".

Por su parte en el número 2 del mismo artículo se dispone que por Real Decreto se aprobará un pliego general que regule el contenido de estos contratos de concesión de servicios aeroportuarios. Las concesiones se regirán por lo establecido en el pliego general, en su caso, y en los pliegos particulares que apruebe *Aena Aeropuertos S.A.*

El nuevo sistema aeroportuario obligó, además, a poner en pie un nuevo organismo regulador –la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria[37]– cuyas funciones se han asumido por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, con la finalidad de que como autoridad independiente pueda resolver cuantos problemas suscite la aparición de los nuevos gestores de la actividad de los aeropuertos abiertos a este sistema.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatutos de Autonomía.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2013.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

- ARIMAY LAMOGLIA, Esteban; PÉREZ RIVARÉS, Juan Antonio (2011): « la reordenación del sector aeroportuario español», http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3220/documento/art02.pdf?id=3368

[37] Creada por Real Decreto-ley 11/2011, de 26 de agosto.

- ARIMAY LAMOGLIA, Esteban (2011): «Nuevo régimen jurídico del sistema aeroportuario español: ¿hacia una mayor competencia entre aeropuertos?», http://www.uria.com/documentos/publicaciones/3441/documento/biblio12.pdf?id=3995