



IUS PUBLICUM INNOVATIO  
STRATEGIC PUBLIC LAW



Spin-off  
Universidade  
da Coruña

AL INSTITUTO DOMINICANO DE AVIACIÓN CIVIL (IDAC)

Atención: DR. ROMÁN E. CAAMAÑO

DIRECTOR GENERAL

VÍA: DR. RAFAEL DICKSON MORALES

**LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS AEROPUERTOS PRIVADOS  
INTERNACIONALES**

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

CATEDRÁTICO-DIRECTOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE DERECHO  
PÚBLICO GLOBAL DE LA UNIVERSIDAD DE A CORUÑA (ESPAÑA)

PRESIDENTE DEL FORO IBEROAMERICANO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO

PRESIDENTE DE LA SECCIÓN ESPAÑOLA DEL INSTITUTO  
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

MIEMBRO DE LA ACADEMIA INTERNACIONAL DE DERECHO COMPARADO

PRESIDENTE DE LA SPIN OFF IUS PUBLICUM INNOVATIO



## **INDICE**

### **I. OBJETO DE LA CONSULTA**

### **II. INTRODUCCIÓN**

### **III. INTERVENCIÓN PÚBLICA E INTERÉS GENERAL EN MATERIA INFRAESTRUCTURAL**

### **IV. EL DERECHO DE LAS INFRAESTRUCTURAS**

### **V. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS INFRAESTRUCTURAS**

### **VI. DIMENSIONES DEL INTERÉS GENERAL QUE CONCURREN EN LOS AEROPUERTOS INTERNACIONALES, PÚBLICOS O PRIVADOS.**

### **VII. LA PROPIEDAD DE LOS AEROPUERTOS Y SU GESTIÓN O GOBERNANZA.**

### **VIII TÍTULOS HABILITANTES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE AEROPUERTOS PRIVADOS INTERNACIONALES**

### **IX. REGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA: APROXIMACIÓN GENERAL**

### **X. CONCLUSIONES**



## I. OBJETO DE LA CONSULTA.

Se nos consulta acerca de la naturaleza jurídica de los aeropuertos internacionales privados en el Derecho Administrativo en general, y en el Derecho Administrativo Económico en particular, cuestión que requiere una serie de disquisiciones y análisis acerca de tópicos y conceptos que han ido cambiando con el paso del tiempo y que, ahora, en un modelo que se define como Estado social y democrático de Derecho, presenta unas características propias bien definidas.

Para ello, será necesario precisar el alcance de los límites y el marco de acción y operatividad de los poderes y potestades públicas, así como el alcance de la iniciativa privada en el contexto de los principios de subsidiariedad y solidaridad, fundamentos y garantes del mismo Estado social y democrático de Derecho. En este contexto, resulta pertinente traer a colación las más modernas tendencias del Derecho Comparado en relación con el llamado Derecho de la Infraestructura, un sector del Derecho Administrativo con perfiles y principios singulares que plantea importantes consideraciones acerca de la imprescindible colaboración entre lo público y lo privado en la materia.

Por otra parte, en el marco de los postulados desde los que se construyen las instituciones y categorías del Derecho de la Infraestructura, o Derecho de las Infraestructuras, es menester situarse en la dimensión compatible y complementaria entre el interés general y el interés particular. En el mismo sentido, debemos analizar el alcance de la actividad propia que se desarrolla en las infraestructuras aeroportuarias internacionales, en la que aparecen variados y relevantes aspectos y dimensiones del interés general.

La naturaleza del accionariado de los aeropuertos internacionales y la gestión de los mismos es otra cuestión que debe ser abordada pues existen diversas fórmulas y versiones en el Derecho Comparado que afectan al régimen jurídico aplicable a las infraestructuras aeroportuarias.

Los títulos habilitantes para la construcción y explotación de los aeropuertos internacionales también deben ser estudiados pues las autorizaciones, permisos, licencias, concesiones, asociaciones público-privadas expresan diferentes intensidades de la intervención de los Poderes públicos en función



precisamente de la naturaleza de una actividad que a todas luces es de interés general por obvias razones que, sin embargo, comentaremos en el epígrafe correspondiente de esta opinión jurídica.

El Derecho de la Infraestructura, como razonaremos en esta opinión jurídica, es un libro abierto de Derecho Administrativo en el que encontramos desde actos administrativos, normas, acción de policía, de servicio público o de interés general, de fomento, potestades de intervención. Se trata de un sector propio y con personalidad singular dentro del Derecho Administrativo, que trasciende el denominado Derecho de la Obra Pública, anclado éste en una perspectiva más estática de la cuestión, y que hoy adquiere una especial singularidad a causa de su inserción en el Estado social y democrático de Derecho.

## II. INTRODUCCIÓN.

Los aeropuertos, como es bien sabido, son las infraestructuras del transporte aéreo donde los aviones aterrizan, despegan y se estacionan, para proceder al embarque de los pasajeros, sus equipajes y la carga. Frente a la presencia monopolística en el pasado del Estado, hoy se observa una creciente tendencia a la privatización de estas infraestructuras con el fin de realizar mejor sus actividades, unas actividades que, aunque en su mayoría realizan empresas privadas no por eso el interés general desaparece o reduce su intensidad. Más bien, todo lo contrario, pues como vamos a argumentar, la naturaleza de esos intereses colectivos, condicionan, como es lógico, el régimen de Derecho Administrativo que caracteriza el llamado Derecho Infraestructural o Derecho de la Infraestructura, hoy parte integrante, por derecho propio, del llamado Derecho Administrativo Especial o Económico.

Como es sabido, el aeropuerto es el aeródromo en el que existen de modo permanente instalaciones y servicios de interés general para asistir de modo regular al transporte aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga. Esta definición, basada en la actual Ley de navegación Aérea del Reino de España, es de 1960. Hoy, el concepto en boga, por las razones que vamos a exponer, es el de infraestructura aeroportuaria, en la que las instalaciones son medios en los que desarrollan



servicios varios de interés general destinados a un transporte aéreo de pasajeros y de carga que coadyuve al desarrollo social y económico de los países.

Los aeropuertos, sean de titularidad pública, de titularidad privada, de gestión pública o de gestión privada, nacionales, regionales o internacionales, son, en cuanto infraestructuras, un conjunto de instalaciones establecidas en la superficie para el servicio de las operaciones de las aeronaves que, con el transcurso del tiempo, se ha convertido en un elemento esencial para el transporte aéreo, tanto desde el punto de vista técnico operativo como desde la óptica económica al constituirse en un centro generador de negocio cuya influencia trasciende la propia instalación<sup>1</sup>.

Los aeropuertos son infraestructuras de interés general puesto que, en su seno, en sus instalaciones, nos encontramos con cuestiones que afectan a la seguridad de los viajeros, a la emigración, a la salubridad, a la salud pública, al control de alimentos, a la alimentación, al control del tráfico aéreo, a la existencia de zonas de tránsito internacional, materias todas ellas inscritas inescindiblemente en el concepto de interés general. Por ello, en su gestión, aunque se trate de aeropuertos internacionales privados, los Poderes públicos deben estar presentes pues en todo lo que se refiere al interés general es menester garantizar condiciones de objetividad, tarea que compete a la Administración pública, quien debe desplegar una actividad regular y continua para supervisar y vigilar su debido y correcto funcionamiento.

La conformación jurídica de la infraestructura aeroportuaria como actividad integral y estratégica de interés general, va más allá del concepto de servicio público en sentido estricto o de servicio económico de interés general como más adelante comentaremos. Tal configuración va a ser determinante para seleccionar el título habilitante para que estas infraestructuras se pongan en funcionamiento y puedan ser gestionadas convenientemente.

Hoy, en 2020, tras las últimas investigaciones realizadas en la materia, podemos afirmar, como desarrollaremos en un epígrafe posterior, que, dada la relevancia económica y social de las infraestructuras, dentro del Derecho Administrativo, en la parte especial, se empieza a plantear con todo fundamento un Derecho de la

---

<sup>1</sup> E. REGALÉS CRISTÓBAL, La infraestructura y el espacio aéreo como elemento del mercado del transporte: gestión, sistema normativo y derecho comparado, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, 2015, p. 237



Infraestructura con caracteres y principios propios que tiene como objeto de estudio la infraestructura, entendida ya, no como una obra pública ni como un servicio público, sino como un medio de interés general que, produciendo un evidente beneficio colectivo, contribuye al desarrollo económico y social de un país.

En este contexto, siendo los títulos tradicionales para la presencia de la iniciativa privada en la materia las autorizaciones y las concesiones, es menester una reflexión acerca de cuál debe ser, a día de hoy, en el marco de las nuevas leyes de alianzas público privadas, de participación público privada o de asociaciones público privadas, la forma jurídica más idónea y adecuada para la preservación del interés general en la construcción y explotación de estas infraestructuras aeroportuarias.

Parece claro que, en los supuestos de aeropuertos de titularidad pública, la participación del sector privado en calidad de gestor debe operarse a través de la concesión, aunque cabría pensar en alguna modalidad de participación público privada. Sin embargo, en los casos de aeropuertos, nacionales o internacionales, de titularidad y gestión privada, la simple autorización, dada la magnitud de los intereses generales en presencia, la discrecionalidad inherente a estas decisiones, y su afección al desarrollo económico y social de las naciones, la técnica autorizatoria no es, como posteriormente demostraremos, el título habilitante pertinente e idóneo para que la infraestructura aeroportuaria como tal pueda desarrollar la compleja y dinámica actividad de interés general que tiene encomendada. En cambio, la legislación más reciente y novedosa de alianzas y asociaciones público privadas, además de prever la fórmula justa y adecuada par estos casos, garantiza un mayor control, vigilancia y supervisión de los Poderes públicos sobre el conjunto integrado de actividades y servicios de diferente naturaleza que se despliegan su virtualidad operativa al interior de la infraestructura aeroportuaria.

En este sentido, si tenemos presente el sentido y funcionalidad del Derecho de la Infraestructura y sus principios informadores, que a continuación estudiaremos, debemos afirmar que siendo el régimen jurídico de las infraestructuras de Derecho Administrativo, la primacía de los intereses generales la construcción y explotación de aeropuertos privados internacionales, encuentra, donde existan estas Normas, un acomodo más racional y operativo a través de estas alianzas o asociaciones público privadas que desde la



autorización administrativa que, por su propia naturaleza, está pensada para comprobar estáticamente, en un momento determinado, el cumplimiento de una serie de requisitos o condiciones que establece la normativa que la regula.

La concesión, como es bien sabido, y luego comentaremos, opera en sectores reservados a la Administración pública que ésta permite al sector privado espacios de gestión. Obviamente, en los casos de infraestructuras privadas, en titularidad y gestión, tal figura jurídica no tiene aplicación por lo que la discusión acerca de este punto se centra en la elección del título jurídico más adecuado en función de las especiales características que concurren en la construcción y operación de aeropuertos internacionales privados.

### **III. INTERVENCIÓN PÚBLICA E INTERÉS GENERAL EN MATERIA INFRAESTRUCTURAL.**

En el Estado social y democrático de Derecho que en República Dominicana da nada menos que nombre al Capítulo II de su actual Constitución, la intervención de los Poderes públicos debe orientarse a crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos para su realización y fomentando la participación de todos en la vida política, social, económica y cultural. Por tanto, Los Poderes públicos deben promover la dignidad humana, los derechos fundamentales de las personas, las libertades y el fomento de la participación social.

Las iniciativas sociales, de las empresas e instituciones que integran la comunidad, deben ser atendidas por los Poderes públicos y, cuándo se acredite que contribuyen al interés general, deben ser objeto de la acción administrativa del fomento en cualquiera de sus formas y manifestaciones. Más, si cabe, en un momento de grave crisis económica como la que ha traído consigo la emergencia sanitaria que todos estamos sufriendo.

En el caso de las infraestructuras, como estudiaremos más adelante, su imbricación y simbiosis con el interés general es bien patente pues nada menos que contribuyen poderosamente al desarrollo económico y social de las



naciones. En el caso de la infraestructura aeroportuaria, las implicaciones en materia de seguridad, espacio aéreo, migración, aduana, higiene y salud de animales y alimentos o, entre otras, tratamiento de las carga, justifican más que sobradamente que, aunque sean de titularidad y gestión privada, los Poderes públicos tengan una multitud de tareas que realizar que, obviamente, por exigencias de la simplificación inherente a la eficacia que cabe esperar de la Administración, deben plantearse de forma sincronizada, integrada.

La intensidad del título de intervención, del título habilitante para la puesta en marcha y explotación de estas infraestructuras va a depender de la intensidad del interés general en presencia y, por supuesto, del régimen jurídico vigente en la materia. Cuestión que debe estar impregnada de los elementos que conforman la esencia del Estado social y democrático de Derecho: juridicidad, separación de los poderes, reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, solidaridad y participación.

A los efectos de esta opinión jurídica destacamos, junto al reconocimiento de los derechos y libertades, también las económicas, la participación, que en este tiempo, en diversas latitudes, con mayor o menor fortuna, se ha concretada en leyes y normas de asociación o alianzas público-privadas, una fórmula que cuando se ajusta a la realidad, produce réditos positivos para el desarrollo económico y social de los países y, por ende, coadyuva la mejora de las condiciones de vida de los usuarios de las infraestructuras de que se trate en cada caso.

En este contexto, el sentido de la libertad económica y el alcance de la presencia del Estado en la economía es un tema permanente del debate académico acerca de las relaciones entre libertad y Estado. En mi opinión, siguiendo a los profesores de la Escuela de Friburgo, los patrocinadores de la teoría de la economía social de mercado, la clave está en que exista tanta libertad como sea posible y tanta intervención como sea imprescindible.

Esta breve, pero sabia fórmula, resuelve muchos problemas y ayuda sobremanera a situar ambas cuestiones desde la perspectiva del pensamiento compatible y complementario. En términos generales, se puede afirmar que la principal función del Estado es la de garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos. En este caso, cuando existe una iniciativa privada para conformar una infraestructura aeroportuaria internacional de iniciativa



privada, es estratégico y prioritario garantizar que el uso público del aeropuerto se va a realizar en las mejores condiciones de seguridad, salubridad, migración, entre otros, como exigencia del servicio objetivo al interés general que debe caracterizar la funcionalidad de los Poderes públicos en un Estado social y democrático de Derecho. Y, cuándo la tarea es de la envergadura de la que encontramos en los aeropuertos internacionales, públicos o privados, deben seleccionarse los títulos habilitantes más adecuados e idóneos para que esas funciones de interés general queden suficiente y plenamente garantizadas, no sólo al inicio, sino durante el transcurso del tiempo de la explotación, lo que reclama títulos de mayor intensidad en la intervención como pueden ser la concesión de obra pública o las alianzas público privadas, según la titularidad de la infraestructura en cuestión sea pública o privada respectivamente.

Pretender que la libertad económica sea absoluta y que la intervención de los Poderes públicos sea insustancial o decorativo, o que la función estatal sea de tal calibre que acabe dirigiendo y sustituyendo a la iniciativa privada, son dos excesos que la experiencia histórica que dejado bien patentes. Ni el Estado, como decía Hegel, es la encarnación del ideal ético, ni el mercado, como afirman algunos de los más rutilantes representantes de la Escuela de Chicago es el espacio de la asignación de los derechos y los deberes sin limitación alguna.

En esta materia no podemos olvidar que el principio de subsidiariedad, inherente a un Estado social y democrático de Derecho, limita considerablemente la operatividad del poder público y responsabiliza a las personas, físicas o jurídicas, en el cumplimiento de sus fines vitales y sociales. Como principio superior filosófico-social tiene tres importantes corolarios. Primero: un sistema social es tanto más perfecto cuanto menos impida a los individuos la consecución de sus propios intereses. Segundo: un sistema social es tanto más valioso cuanto más se utilice la técnica de la descentralización del poder y la autonomía de las comunidades menores. Tercero, y muy importante, un sistema social será más eficaz cuanto menos acuda a las leyes y más a la acción de fomento y a los estímulos para alcanzar el interés general. En el caso de las infraestructuras, este principio plantea que esa acción de fomento, que esa colaboración del Poder público con las iniciativas sociales, se realice a través de fórmulas jurídicas adecuadas, de formas jurídicas dinámicas, como pueden ser la concesión de obra pública o las alianzas público privadas. Una autorización, una licencia o un



permiso, no es el título jurídico más coherente para la construcción y gestión de una infraestructura del rango de un aeropuerto internacional, aunque sea de titularidad privada por las razones que desarrollaremos posteriormente.

Por eso, el principio de subsidiariedad supone tanta libertad económica como sea posible y tanta intervención pública como sea imprescindible. Una afirmación que en la materia que nos ocupa en este dictamen plantea precisamente el marco y la intensidad que reclaman los intereses generales en presencia por parte del Poder público. Cuestión que es determinante, insistimos de la solución que vamos a recomendar en las conclusiones de esta opinión jurídica.

En efecto, en el Derecho Administrativo el interés general, como a continuación voy a señalar brevemente, es la noción clave por lo que el régimen jurídico de las actividades en las que hay intereses generales de por medio va a depender de su potencia y del calibre de su presencia.

Además, debemos tener en cuenta, para concretar el alcance de la incidencia de las técnicas del Derecho Administrativo en la materia, que el Poder público en un Estado social y democrático de Derecho tiene una función ordenadora en la vida económica y social, tiene un cometido fundamental: establecer el marco en el que se consiga la mayor medida posible de bienestar general y se promueva el libre desarrollo de la persona en beneficio de la generalidad. Por eso, la finalidad de la política económica, que siempre tiene un claro sentido instrumental, es la creación de los medios adecuados para que la economía alcance su fin social: una mayor productividad socioeconómica y un mayor nivel de vida de todos los ciudadanos. En este sentido, las infraestructuras, también obviamente las aeroportuarias, elementos básicos de la política económica de cualquier Gobierno, de cualquier Administración, cumplen su función en el Estado social y democrático de Derecho cuándo a su través se contribuye decididamente al progreso y desarrollo social del país y, por ende, los ciudadanos, los usuarios, mejoran sus condiciones de vida con su uso regular y continuado en el tiempo. Y esta tarea, debe ser garantizada por los Poderes públicos, que deben seleccionar de las técnicas disponibles aquellas más adecuadas a tal finalidad.

Obviamente, en un Estado social y democrático de Derecho, la garantía y preservación del interés general, clave de bóveda del Derecho Administrativo como lo ha calificado el Conseil d'État francés en su rapport de 1999, requiere



que las diferentes técnicas jurídico-administrativas se usen precisamente para la finalidad que les es propia. Por eso, a la hora de seleccionar el mejor título para construir y explotar un aeropuerto internacional, hay que tener en cuenta, insisto, a través de que técnica se preserva mejor la seguridad, el derecho a la salud, las cuestiones migratorias, la salubridad, el control sanitario de la carga especialmente de los alimentos, el régimen de la carga aérea, expresiones del interés general estratégico que encontramos en esta materia.

El interés general, como es bien sabido, es el interés de las personas, como miembros de la sociedad, en que el funcionamiento de las instituciones públicas, de la Administración particularmente, se dirija a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos fortaleciendo los valores superiores del Estado social y democrático de Derecho.

La idea, básica y central, de que el interés general en un Estado social y democrático de Derecho se proyecta sobre la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos en lo que se refiere a las necesidades colectivas, exige que en cada caso la actuación administrativa explicita, a través de actos y normas, de poderes, esa esencial tarea de desarrollo y facilitación de la libertad solidaria de los ciudadanos. Por eso, la construcción y explotación de un aeropuerto privado internacional, ha de tener en cuenta la normativa vigente en cada momento, y a través de su análisis, motivar adecuadamente por qué tal o cual técnica jurídica preserva y asegura todas y cada una de las dimensiones del interés general en juego.

Por tanto, el interés general, en su doble condición, como expresión de los valores del Estado social y democrático de Derecho en abstracto y como concreción de dichos valores a la realidad, en este caso a la construcción y explotación de una de las infraestructuras más relevantes, habilita al quehacer administrativo y, en sentido contrario, prohíbe ciertas actuaciones contrarias a los valores superiores del Ordenamiento y a los postulados del Estado social y democrático de Derecho.

La característica que mejor define al interés general, a los intereses generales, tan presentes en materia aeroportuaria, es el destino a un fin, a un fin siempre a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. En este caso a que los



ciudadanos puedan ejercer su derecho fundamental a la movilidad en las mejores condiciones de seguridad, salubridad, migración, sanidad...

La selección de la técnica jurídico-administrativa precisa, adecuada, idónea, proporcional, acerca del título habilitante para construir y explotar un aeropuerto internacional, sea público o privado, entraña un juicio de discrecionalidad en el que la autoridad competente, de forma justificada explicita las razones que, a su juicio, aconsejan tal decisión.

Es decir, como dispone el considerando tercero de la Ley nº 107-13 de 2013 de procedimientos administrativos de la República Dominicana, la Administración pública debe actuar al servicio objetivo del interés general, siendo de gran relevancia su sometimiento pleno al Ordenamiento jurídico proclamado expresamente en el artículo 138 constitucional.

Por ello, en estos casos, la Administración debe buscar la solución más objetiva, que mejor atienda las exigencias del interés general en presencia. Debe pronunciarse sobre la más justa y más adecuada al interés general. Por eso, en la motivación del ejercicio de poderes discrecionales, el juez deberá controlar en qué medida el juicio volitivo de la Administración se realiza en estos términos. Ello supone que la argumentación sobre la decisión adoptada debe ser la más justa y la más adecuada al interés general es fundamental.

La exigencia de que el interés general en el Estado social y democrático de Derecho se concrete en la realidad supone, como estamos razonando, que sobre la Administración pública recae la carga, la obligación de motivar, de alegar y probar en cada caso la específica causa del interés general sin que sea suficiente invocar genéricamente su posición de gestor ordinaria de los asuntos comunes.

Esta obligación que grava sobre la Administración pública se explica de una manera muy sencilla. La Administración actúa, unilateral y bilateralmente, a través de actos y contratos que traen causa en las normas jurídicas, desde la constitución al último reglamento. Esa actuación en algunos casos requiere del ejercicio de poderes y potestades atribuidos por el Ordenamiento jurídico en sentido amplio. Esos poderes y potestades deben estar justificados, motivados, razonados de acuerdo con la dimensión concreta del interés general. Es más, en



estos supuestos en que la Administración actúa en régimen de exorbitancia es menester que el interés general concreto en que se amparan esos poderes o potestades se argumente sobre la realidad y de acuerdo con la razón en el marco de la juridicidad, del Derecho aplicable en cada momento.

#### **IV. EL DERECHO DE LAS INFRAESTRUCTURAS.**

El Derecho de las obras públicas ha cambiado sustancialmente en los últimos tiempos. En el presente, las tradicionales obras públicas han ido dejando paso al concepto de infraestructura, más amplio, dinámico y aglutinador de una serie de operaciones en las que la sinergia entre el espacio público y el privado es esencial. No se puede olvidar que en el desarrollo económico y social de los países el Estado, los Poderes públicos, juegan un papel de gran relevancia en el planeamiento, inversión, provisión, gestión y fiscalización de las infraestructuras.

La Administración pública debe proteger el interés general en que se traducen las infraestructuras, sean éstas de titularidad pública o privada, sean de gestión pública, sean de gestión privada. Los beneficios colectivos que se derivan, por ejemplo, de un aeropuerto internacional, dependen en buena medida de que los diferentes aspectos del interés general en presencia estén debidamente atendidos y gestionados, siendo su preservación y garantía obviamente de competencia del Estado.

La ejecución de obras públicas, la ejecución de los servicios de operación y mantenimiento de obras y bienes públicos, figuras bien conocidas en el Derecho Administrativo, hoy pasan a encuadrarse bajo un complejo de operaciones de provisión, gestión y mantenimiento que conocemos como infraestructuras y que disponen de regímenes jurídicos adaptados a sus peculiaridades. En terminología del BID, la infraestructura es un conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones generalmente de larga vida útil que constituyen la base sobre la que son prestados los servicios considerados necesarios para la mejora de la vida de las personas y consiguientemente para el desarrollo integral de un país. En este sentido, las infraestructuras son medios vinculados al desarrollo que incluyen todas las instalaciones y demás activos que constituyen el



fundamento material necesario, y técnicamente apropiado, para contribuir al desarrollo económico y social de un país y, por ello, al libre y solidario desarrollo de las personas y de la sociedad en las que se integran.

Hoy, la perspectiva estática de la obra pública considerada como unidad concentrada, es superada por la dimensión dinámica de la infraestructura, tal y como se manifiesta en los aeropuertos, que van más allá de los aspectos materiales de la construcción, las instalaciones o los equipamientos. En efecto, la infraestructura se diferencia de la obra pública en que en ella se integran servicios, elementos no tangibles, y, sobre todo, como señala Ariño Ortiz, en la dimensión finalista en el sentido de que la infraestructura engloba todo lo indispensable para que funcione una determinada organización<sup>2</sup>.

En las infraestructuras aeroportuarias, las instalaciones, los elementos materiales y su conservación y mantenimiento tienen sentido en la medida en que la integralidad de los servicios que se prestan, todos de interés general obviamente: apoyo al viajero en sus diferentes aspectos: gestión de pasajes, seguridad, transporte, salubridad, alimentación, migración..., se encuentran sincronizados y formando parte de un sistema, que sea público o privado en su titularidad, o en su gestión, conforman un haz de necesidades colectivas en las que las potestades públicas son importantes para garantizar su correcto y objetivo funcionamiento.

Las infraestructuras son políticas de Estado pues las decisiones en esta materia, de una u otra manera son de naturaleza pública. Están inescindiblemente vinculadas al interés general pues deben estar comprendidas en una estrategia pública de desarrollo integral de un país. Por eso, al decir de Bercovici, el planeamiento estatal para la creación, ampliación, mantenimiento o actualización de las infraestructuras es esencial pues las infraestructuras no son un fin en sí mismas, sino medios al servicio de objetivos de política pública<sup>3</sup>. En el caso de los aeropuertos, su vinculación al turismo, al desarrollo comercial y, especialmente, su condición de nudo de comunicaciones y de trasiego de personas y de mercancías, con todos los servicios y actividades inherentes, los convierten en infraestructuras de especial interés general.

---

<sup>2</sup> G. ARIÑO ORTIZ, Principios de Derecho Público Económico, Madrid, 1999, p. 652

<sup>3</sup> G. BERCOVICI, Elementos de Direito da Infraestrutura, Sao Paulo, 2015, p.22



Desde esta perspectiva, podemos entender por infraestructura la actividad de interés general consistente en proveer, mantener y operar activos de interés general que producen un beneficio colectivo dirigidos estrechamente a promover el desarrollo económico y social en un marco de Derecho Administrativo. Esto es así precisamente a causa de los servicios de interés general que en su interior se prestan y a que el conjunto, la infraestructura, es un medio indispensable para el desarrollo económico y social de un país que proporciona evidentes beneficios a la colectividad. En otras palabras, aunque al interior de la infraestructura puedan realizarse un sinfín de actividades de Derecho Privado, el sistema general está regulado por el Derecho Administrativo, que tiene a su disposición un elenco de técnicas de distinta intensidad y naturaleza que deberán ser empleadas, de acuerdo con el Ordenamiento nacional, si es que nos encontramos con instalaciones privadas o de gestión privada, en un marco de colaboración público privada, bien sea a través de la concesión de obra pública, bien sea a través de las alianzas público privadas.

En esta aproximación al concepto de infraestructura, necesario a los fines de la consulta que se nos realiza, es fundamental comprender que en efecto es posible, es el caso que nos ocupa, que esta sea de titularidad privada y gestionada por una persona jurídica privada. En estos supuestos, el fin de la actividad que se realiza a través de la infraestructura también es, no podría ser de otra forma, de interés general, aunque su gestión, además de producir beneficios para la colectividad, traiga consigo también beneficios para el titular y gestor de la misma, pues de lo contrario no asumiría tal función. Pero debe quedar claro, insistimos, que la actividad y los servicios que se prestan son de interés general. Es la consecuencia de la participación público privada aplicada al mundo de las infraestructuras.

En estos casos, infraestructuras privadas, la finalidad es la misma que la de las infraestructuras públicas, promover en concreto el desarrollo económico y social de un país, del que se derivan beneficios para las personas que usan, que utilizan las infraestructuras.

Unas buenas infraestructuras aeroportuarias son exigibles, sean de titularidad pública o privada, de gestión pública o privada, como medios para el desarrollo



económico y social de un país. Desarrollo que no sólo se mide a través de indicadores netamente económicos. También hay que tener presente los indicadores sociales, aquellos que se refieren a las reales condiciones de vida de las poblaciones, de las personas que las componen. Y en este campo, nos encontramos con el Índice de Desarrollo Humano diseñado por Mahbub ul Haq y Amartya Senn, que atiende directamente al bienestar de la población, de las personas que la integran.

En efecto, en un aeropuerto, sea nacional, internacional, de titularidad pública o privada, de gestión pública o privada, quienes lo usan, mejor, sus beneficiarios, se encuentran bajo un nudo de redes, de relaciones, de servicios, a través de los cuales el derecho a la movilidad se realice en las mejores condiciones posible, con los mayores estándares de calidad existentes.

El aeropuerto, pues, desde este punto de vista, debe gestionarse integralmente en tales condiciones que el derecho a la movilidad aérea de las personas se satisfaga adecuadamente, de manera que se promueva el libre y solidario desarrollo de los ciudadanos, de cada ciudadano. También por esta poderosa razón, las infraestructuras aeroportuarias están incrustadas en el mismo ADN del interés general porque son estratégicas para alcanzar el interés general más relevante de un Estado social y democrático de Derecho: la mejora integral y permanente de las condiciones de vida de los ciudadanos en cuanto miembros del cuerpo social.

En este sentido, es fundamental que los Poderes públicos, por si o en colaboración con los particulares, promuevan infraestructuras que aumenten el número y la calidad de los hospitales, de las carreteras, de las escuelas, de las universidades, de las autopistas, de los puertos y, por supuesto de los aeropuertos.

Entendiendo, como entendemos el Derecho Administrativo como el Ordenamiento que regula los asuntos de interés general de acuerdo con arreglo a la racionalidad y la justicia, resulta que las infraestructuras, cualquiera que sea su naturaleza, forma de gestión o ámbito territorial, deben estar bajo el paraguas Derecho Administrativo siendo de aplicación sus técnicas y principios por más que al interior de las mismas puedan existir, como de hecho existen, una



multiplicidad de relaciones jurídico privadas si bien, esto es capital, al servicio del superior interés general.

La consideración de las infraestructuras, también las de titularidad y/o gestión privada, como actividades o medios de evidente interés general, condiciona las decisiones empresariales que, más allá del lógico beneficio económico, no debe perder nunca de vista el beneficio colectivo que se deriva de su funcionamiento en buenas condiciones, en condiciones que mejoren las condiciones de vida de quienes prefieren la movilidad aérea para sus viajes.

En materia de aeropuertos no es tanto el servicio público –o de interés general- de transporte aéreo prestado por las aerolíneas lo determinante, como en la operación de iluminación pública no es lo decisivo la prestación del servicio público –o de interés general- eléctrico a las personas físicas o jurídicas, o el ferrocarril no se agota en la actividad misma de la prestación del servicio público –o de interés general- de transporte ferroviario de cargas o de pasajeros. En todas estas infraestructuras la clave está en los beneficios colectivos, que son indivisibles e inespecíficos, que de ellas se derivan, que, a su vez, están orientados interés general por excelencia en esta materia: el desarrollo social y económico de una nación.<sup>4</sup>

## **V. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS INFRAESTRUCTURAS.**

La importancia de las infraestructuras es tal que la doctrina empieza a hablar, para caracterizar la realidad del tiempo en que vivimos y la relevancia del desarrollo económico y social de los pueblos, de la existencia de una verdadera Administración infraestructural<sup>5</sup> en cuanto conforma a la nueva Administración pública que emerge de las transformaciones del mundo moderno y a la que se reclama indubitablemente, y cada vez con mayor intensidad, planeación, planeamiento, perspectiva de largo plazo, visión estratégica. En efecto, las

---

<sup>4</sup> A. NEVES DAL POZZO, O Direito Administrativo da Infraestrutura, Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Sao Paulo, 2020, p. 95

<sup>5</sup> L. PAREJO ALFONSO, en Manual de Derecho Administrativo, L. PAREJO ALFONSO-A. JIMENEZ-BLANCO-L. ORTEGA ALVAREZ, Madrid, 1990, p.29



políticas públicas en un Estados social y democrático de Derecho del siglo XXI deben diseñarse desde estas características y parámetros en las que caben perfectamente, solo faltaría, los actores privados, como la real realidad del presente acredita diariamente.

En este sentido, el denominado Derecho Administrativo de la Infraestructura estudia la actividad de infraestructura, que no se agota ni confunde con las actividades administrativas de policía, fomento, servicio público o gestión de bienes públicos. Alguno de sus principios están próximos a los del servicio público pero la radical diferencia entre servicio público, llamado a satisfacer al usuario individualmente considerado, *uti singuli*, e infraestructura, dirigida a satisfacer a la colectividad en general para el impulso del desarrollo económico y social, *uti universi*, justifica la existencia de principios propios, específicos del Derecho Administrativo de la Infraestructura en los que, si cabe, se refleja con más nitidez su imbricación con el mismo interés general. Veamos<sup>6</sup>

Principio de indisponibilidad de la actividad de infraestructura, corolario del fundamental principio de indisponibilidad del interés general, propio y específico del régimen de Derecho Administrativo. Sea de titularidad pública, de titularidad privada, de gestión pública, de gestión privada, la infraestructura, en este caso el aeropuerto, debe regirse por la Ley y el Derecho sirviendo objetivamente al interés general. Es decir, toda una serie de sub-actividades que se realizan al interior de la infraestructura, aunque algunas sean de Derecho Privado, deben entenderse y realizarse desde el principio de la preferencia del interés general sobre el interés particular. La infraestructura, el aeropuerto, es un sistema integral, un nodo de actividades y relaciones que tienen sentido en la medida en que la infraestructura aeroportuaria sea motor del desarrollo social y económico de un país, de lo que se derivará la mejora de las condiciones de vida de las personas que ejercen en su seno el derecho a la movilidad aérea.

Es menester distinguir entre el régimen jurídico de la infraestructura, que cae bajo el dominio del Derecho Administrativo, donde juegan las diferentes técnicas existentes, y el régimen jurídico de los servicios y relaciones que se prestan con base en la infraestructura aeroportuaria, alguno de los cuales pueden ser privados y por tanto regido por esta parte tan relevante del Derecho.

---

<sup>6</sup> Cfr. A. NEVES DAL POZZO, Op. Cit, pp. 106 y ss.



Hasta la llegada, hasta el advenimiento de las Normas sobre participación público-privada, asociaciones público-privadas, alianzas público-privadas, el título utilizado por los Poderes públicos para la construcción, explotación y ejecución de aeropuertos de gestión o titularidad privada era la autorización. La concesión se utiliza para permitir a particulares estar presentes y participar en un espacio considerado producto de la “publicatio”, en cuya virtud los Poderes públicos declaran de titularidad y gestión pública ciertas actividades o bienes. Hoy, con Leyes en casi todos los países de alianzas público privadas, la tendencia lógica es construir y explotar estas infraestructuras, también las aeroportuarias, bajo esta figura jurídica que ofrece un régimen jurídico en el interés general ínsito en ellas queda mejor asegurado y preservado que a través de la técnica autorizatoria, pensada y diseñada para otras actividades y realizaciones.

Entre los principios que rigen el Derecho de la Infraestructura de interés para este dictamen encontramos, entre otros, los de indivisibilidad. Frente al servicio público, en el que prima la divisibilidad, las infraestructuras benefician a la sociedad en su conjunto, por más que derivadamente el beneficio colectivo que proporcionan es recibido y experimentado por las personas concretas que lo disfrutan. En estos casos, por contraposición a lo que acontece en los supuestos de servicios públicos, no es posible individualizar su utilización a usuarios concretos, individualizables. Por eso en las infraestructuras la intensidad de la presencia y de la intervención de los Poderes públicos, aunque sean de titularidad y gestión privada, o de titularidad pública y gestión privada, es más intensa que en los servicios públicos.

El principio de indivisibilidad caracteriza indeleblemente a las Infraestructuras como instituciones bajo régimen jurídico-administrativo en cuanto a la imposibilidad de fraccionar la actividad que en ellas se realiza en relación al usuario. Es decir, el conjunto de normas que se proyectan sobre la llamada actividad de infraestructura está impregnadas por este principio.

Inseparablemente unido al principio de indivisibilidad está el principio de generalidad o inespecificidad, principio que diferencia a la infraestructura del servicio público pues en estos casos –infraestructuras-, al contrario de lo que



acontece con los servicios públicos, -prestados a destinatarios ciertos o, al menos, identificables- se destinan a la colectividad en general, a sujetos que no se pueden identificar o su identificación no es esencial a su sentido y funcionalidad.

También rige en esta materia el principio de intergeneracionalidad, pues las infraestructuras son esencialmente medios diseñados para el disfrute de varias generaciones. En el caso de los aeropuertos es evidente. Este principio no es de menor importancia pues afecta de manera intensa en el régimen de su provisión, mantenimiento y ejecución, por lo que el análisis que habrán de hacer los Poderes públicos en esta materia confirma el elevado interés general existente.

Unido al principio de intergeneracionalidad se encuentra el principio de prospectividad, en cuya virtud los Poderes públicos deben velar por que las decisiones que se adoptan, también en el ámbito privado, deben proyectarse hacia el futuro, de manera que entrañen estrategias de gasto, de beneficios y de riesgos más allá del tiempo en que fueron construidas. Se trata de organizar el presente de la infraestructura para gestionar un futuro en mejores condiciones para el desarrollo económico y social, lo que trascienda el interés particular y nos coloca de nuevo en la senda de interés general.

El principio de multilateralidad, de aplicación a las infraestructuras, da lugar a posiciones jurídicas activas y pasivas para diversos sujetos de Derecho. Es decir, de las normas que disciplinan el régimen de las infraestructuras surgen, directa o indirectamente, posiciones jurídicas activas para una generalidad de personas pues en la llamada Administración estructural las decisiones administrativas están destinadas a producir un beneficio colectivo ordenado al desarrollo social y económico del país.

Por lo que se refiere al principio de planeamiento o planeación estratégica, siendo las infraestructuras, como son, políticas de Estado, es menester que, aunque sean privadas o de gestión privada, los Poderes públicos realicen una actividad de anticipación de coyunturas futuras con el fin de garantizar su continuidad en las mejores condiciones técnicas posibles. Es decir, a los Poderes públicos, especialmente en un Estado social y democrático de Derecho, corresponde adecuar la actividad de la infraestructura a un proceso racional



previo de organización de la información y de diseño e implementación de decisiones administrativas orientadas a la mejora continua y permanente de su función de desarrollo social y económico del país. Este principio, también, por su obvia inserción en el interés general, reclama de las Autoridades públicas una visión tendente a buscar la mayor integración posible con otras infraestructuras, especialmente de transporte, existentes, tarea que corresponde a los Poderes públicos por mor de la sincronización y articulación de competencias públicas presentes en esta materia.

En virtud del principio de sectorialidad, el denominado Derecho Administrativo de la Infraestructura debe tener presente que, en armonía con los principios generales que presiden esta materia, existen principios propios de cada sector infraestructural. Por ejemplo, en el caso de las infraestructuras aeroportuarias, por su especial singularidad, compartiendo los mismos principios que las infraestructuras portuarias o viarias, su especialidad presenta rasgos propios que no es menester desarrollar en este momento.

Finalmente, el principio de sostenibilidad, hoy de palpitante y rabiosa actualidad en todas las políticas públicas llamadas de Estado, en materia de infraestructuras plantea el desafío de plantear el desarrollo social y económico que justifica la actividad infraestructural de forma que atienda a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Es decir, los Poderes públicos deben garantizar que los recursos destinados a las infraestructuras alcancen también a las generaciones por venir.

Finalmente, el principio de innovación tecnológica se proyecta intensamente sobre las infraestructuras pues sin la implementación de los avances científicos y tecnológicos éstas no cumplirían su función. Los Poderes públicos también esta materia deben garantizar, especialmente en el caso de las infraestructuras privadas o de gestión privada, que en todo momento las relaciones jurídicas producidas en su seno cuentan con las pertinentes cláusulas de progreso tecnológico que permitan su mejora tecnológica.

Los principios que presiden el régimen del Derecho de las Infraestructuras acreditan fehacientemente el elevado y relevante interés general que concurre en ellas, también obviamente en las aeroportuarias, que justifican un régimen de



Derecho Público, aunque el aeropuerto, internacional o no, sea de titularidad privada o de titularidad pública, pero de gestión privada.

Los principios inherentes al régimen de las infraestructuras confirman el elevado interés general existente en ellas y reclaman un régimen del Derecho Administrativo que presida el sistema integral de actividades y relaciones en ellas existentes.

Es tal la intensidad del interés general ínsita en las Infraestructuras, también obviamente en las aeroportuarias, que el título idóneo para su construcción y explotación, en caso de ser de titularidad y gestión privada, que se precisa una dosis de discrecionalidad de tal relevancia que la técnica autorizatoria, pensada y construida para la mera acreditación de requisitos a través de potestades regladas, no está en condiciones de suministrar. Las alianzas o asociaciones público privadas, por contraste, dado su régimen y principios, sí, como analizaremos más adelante.

## **VI. DIMENSIONES DEL INTERÉS GENERAL QUE CONCURREN EN LOS AEROPUERTOS INTERNACIONALES, PÚBLICOS O PRIVADOS.**

Los principios informadores del régimen de las infraestructuras aeroportuarios de por sí ya justifican sobradamente la existencia de relevantes y estratégicos intereses generales, con mayor razón, si cabe, cuando éstas son de ámbito internacional, supranacional.

En las infraestructuras aeroportuarias se produce, no sólo el desembarque de los viajeros, de los pasajeros y sus equipajes, sino también de la carga que transportan los aviones. En este sentido, los aeropuertos, sobre todo los internacionales, conforman plataformas logísticas en las que se desarrollan todo tipo de operaciones relacionadas con la carga aérea: recepción, almacenaje, preparación para el transporte, despacho aduanero, control de sanidad exterior...entre las que nos encontramos tareas de evidente interés general, en las que los Poderes públicos deben estar bien presentes. Es el caso, por ejemplo, del despacho aduanero y de los controles de los laboratorios de sanidad exterior



para garantizar que el contenido de la carga, cuándo se trate de partidas alimentarias se encuentra en óptimas condiciones. Es el caso del acondicionamiento de mercancías peligrosas y en general de la actividad de inspección de las mercancías.

Por otra parte, no podemos olvidar la incidencia que tiene el desarrollo sostenible en la construcción y explotación de las infraestructuras aeroportuarias. En efecto, uno de los objetivos clave, por ejemplo, de la política de transportes en la Unión Europea, lo constituye una estrategia integrada que garantice a la vez el correcto funcionamiento de los sistemas de transporte aéreo, la promoción del desarrollo sostenible y, en consecuencia, la protección del medio ambiente, a su vez uno de los actuales Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS). Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible son dos aspectos relevantes y estratégicos del interés general en el plano del Derecho Administrativo Global.

La seguridad de los pasajeros y del personal que trabaja en los aeropuertos es, en el presente, ante las amenazas terroristas, por ejemplo, un ámbito de intervención de los Poderes públicos que obliga a realizar políticas de prevención que permitan detectar en la medida de lo posible, los riesgos existentes. En este sentido, la protección de los datos personales de los viajeros y la su libre circulación también afecta a la seguridad pública y también, en ocasiones a la defensa nacional.

Los aeropuertos, como es sabido, consecuencia de su lógico proceso de evolución, han dejado de ser exclusivamente infraestructuras de transporte aéreo en sentido estricto para convertirse en sistemas complejos, no sólo en lo que atiende a su propia estructura, sino en lo que se refiere, sobre todo, a sus relaciones con determinadas actividades económicas y también, por supuesto, a sus vinculaciones con otras dimensiones del interés general tan relevantes como pueden ser el urbanismo y la ordenación del territorio. En efecto, la organización del espacio, su potencialidad económica, el uso del suelo y otros factores de esta índole, determinan que en la construcción y explotación de un aeropuerto, sobre todo de ámbito internacional, estos aspectos afecten a la instalación y puesta en marcha de la infraestructura aeroportuaria<sup>7</sup>. La influencia

---

<sup>7</sup> A. GARCIA LIZANA, Análisis cualitativos, en El impacto de los aeropuertos sobre el desarrollo económico, Madrid, 1996, p. 87



del aeropuerto sobre su entorno, muchas veces ha pasado, puede tener tal calibre que sea necesario armonizar los usos y crecimientos de la infraestructura y de su zona de reserva.

En Europa, las Autoridades competentes de los Estados miembros de la Unión pueden calificar algunas actividades económicas realizadas por los aeropuertos como servicios de interés económico general al amparo del artículo 106 del Tratado y de la jurisprudencia vertida en la sentencia Altmark y prever una compensación por la prestación de estos servicios que siendo de servicio público son realizados efectivamente por las empresas. En estos casos, para que las actividades tengan tal calificación deben tener unas características especiales en relación con las actividades económicas ordinarias y que el objetivo de interés general perseguido por el Estado no puede ser simplemente el de desarrollar determinadas actividades económicas.

El espacio aéreo tiene una relación muy directa con el entorno de la infraestructura aeroportuaria. Efectivamente, si consideramos que el espacio aéreo es también una infraestructura, con un tratamiento jurídico específico e independiente, dada su naturaleza interseccional se puede decir que de algún modo que forma parte de la infraestructura aeroportuaria, teniendo muy en cuenta el ámbito de afectación del aeropuerto. El espacio aéreo terminal, parte del espacio aéreo en el que se desarrollan los vuelos próximos al aeropuerto, dentro del cual se prestan los servicios de tránsito. Pues bien, la organización y diseño del espacio aéreo que comprende el aeropuerto y sus aledaños, determinará el marco de su uso y capacidad operativa. Además, los recursos que se requieren y las instalaciones afectarán para su buen funcionamiento a las zonas adyacentes, con mayor incidencia si se trata de núcleos urbanos, zonas industriales o reservas naturales<sup>8</sup>.

En los aeropuertos internacionales, otra cuestión que afecta al interés general es la de las asignaciones de slots o franjas horarias, ahora en manos de las Autoridades Internacionales, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, dónde, además, hay que tener presente otras dimensiones de interés general como pueden ser la regulación sobre acceso de las compañías aéreas internacionales al mercado comunitario, las reglas sobre defensa de la

---

<sup>8</sup> E. REGALÉS, Op. Cit. p. 62



competencia y, como ya hemos señalado, las normas medioambientales y las servidumbres acústicas.

Para la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), aeropuerto internacional es todo aeropuerto designado por el Estado contratante en cuyo territorio está situado, como puerto de entrada o salida para el tráfico internacional, donde se llevan a cabo trámites de aduanas, inmigración, salud pública, reglamentación veterinaria y fitosanitaria, y procedimientos similares. La dimensión internacional del aeropuerto lleva ínsita en su seno, por obvias razones, una serie de actividades de evidente interés general que son muy bien descritas en esta definición de la OACI del Anexo 9 –Facilitación al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, undécima edición, julio de 2002, Capítulo 1.A, pág. 1-1.

Finalmente, otro aspecto a destacar de indudable interés general lo encontramos en la existencia en los aeropuertos internacionales de zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos. Tales espacios se caracterizan por encontrarse vinculados a dos actividades: el transporte aéreo internacional y el control de frontera estatal. Se trata de zonas que delimitan un particular espacio para una concreta actividad de movimiento internacional de personas, espacio en el que la normativa se proyecta de forma especial. Los viajeros de cualquier nacionalidad y vuelo de procedencia o destino se encuentran transitando con carácter previo o posterior al control estatal de frontera y que constituyen espacios delimitados y cerrados para ese uso provisional de movimiento internacional de personas<sup>9</sup>.

Los aeropuertos, especialmente los internacionales, sean públicos o privados, de gestión pública o de gestión privada, son infraestructuras de interés general en los que la presencia e intensidad de estos intereses colectivos, de estos intereses sociales, justifican la aplicación de un régimen de Derecho Administrativo.

---

<sup>9</sup> A. DEL VALLE GÁLVEZ, Las zonas internacionales o zonas de tránsito de los aeropuertos, ficción laminar fronteriza, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº 9, 2005, pp 1-4.



## VII. LA PROPIEDAD DE LOS AEROPUERTOS Y SU GESTIÓN O GOBERNANZA.

El panorama del Derecho Comparado en esta cuestión arroja diversas opciones y posibilidades apreciándose en los últimos tiempos una creciente tendencia, incluso en los aeropuertos de titularidad pública, a la gestión según patrones del sector privado, bien en virtud de concesiones de obra pública, bien en virtud de alianzas público privadas, bien en virtud de la creación de entes públicos empresariales. Las razones de tal proceder las encontramos en la necesidad de garantizar ratios de calidad en el funcionamiento de las infraestructuras aeroportuarias, unas ratios que la gestión pública centralizada, por razones evidentes, no ha conseguido tras muchos años de gestión directa de estas infraestructuras,

Como es sabido, los aeropuertos han sido infraestructuras intensamente reguladas, habiendo sido la propiedad pública, dada su condición histórica de monopolio natural, una constante que hasta hace no mucho tiempo ha prevalecido de forma hegemónica evitando así la presencia del sector privado, tanto en su accionariado como en su gestión.

Por lo que se refiere a la propiedad pública de los aeropuertos hay diferentes posibilidades: total o parcial. Y en este caso la participación pública puede ser mayoritaria o minoritaria y conllevar o no la gestión pública de la actividad infraestructural. El contexto mundial enseña que la propiedad pública es muy frecuente, correspondiendo, por ejemplo, en los Estados Unidos a los Entes locales.

Como señalan Betancor y Espinosa, la privatización de los aeropuertos ha adoptado distintas formas a nivel internacional y ha variado con el transcurso del tiempo<sup>10</sup>. Veamos.

Encontramos casos de propiedad y gestión estrictamente pública: es el caso más tradicional en el que el departamento de Aviación Civil bajo la dependencia

---

<sup>10</sup> O. BETANCOR-M.P. ESPINOSA, Privatización, competencia y regulación aeroportuaria: experiencia internacional, Documento de Trabajo, FEDEA, marzo de 2015, pp. 5 y ss.



jerárquica del Ministerio de Transportes gestiona burocráticamente los aeropuertos de un país.

También es posible la propiedad y la gestión pública, pero atendiendo a criterios comerciales. En estos casos, al interior de los países se crean estructuras públicas empresariales sujetas al Derecho privado en las que se permite el acceso a los mercados privados de capital. Es el modelo actual del Reino de España a partir de la transformación jurídica operada en AENA. Entidad pública empresarial con autonomía financiera que opera bajo la tutela del Ministerio competente en materia de transportes.

Una opción más infrecuente parte de propiedad y gestión pública por parte de un Ente federal, regional o autonómico, que se presenta como alternativa a la propiedad pública de una Administración central.

La modalidad más frecuente en este tiempo sin duda alguna es la que parte de propiedad pública/propiedad privada y gestión pública/gestión privada, que a su vez se descomponen en cuatro fórmulas. A saber: propiedad pública y gestión privada a través de contratos de concesión de obra pública; alianzas público privadas a través de contratos de concesión tipo Build Operate Transfer (BOT) que afectan a la construcción y explotación del aeropuerto; propiedad parcialmente privada y control del sector privado en el que éste participa de la propiedad, del capital, que cuando la participación es mayoritaria trae consigo el control de la gestión (privatización mayoritaria); y, finalmente, (privatización minoritaria), participación minoritaria del sector privado y control público de la gestión del aeropuerto.

También es posible, es el caso al que nos referimos en este dictamen, a aeropuertos de propiedad y gestión enteramente privados, bien sea por privatización completa, bien sea, a este supuesto nos referimos, de aeropuertos totalmente privados en su construcción y explotación. En estos casos, encontramos desde autorizaciones administrativas hasta alianzas público privadas en las que el sector público, a causa de los intereses generales en presencia, respetando el ámbito privado en la operación aeroportuaria, participa en la preservación y garantía de esos intereses generales a los que anteriormente hemos hecho referencia.



En Europa, la realidad acredita que el 78% de los aeropuertos son de titularidad pública, el 13% de titularidad mixta, y solo el 9 % son totalmente privados. Los aeropuertos de propiedad pública atienden al 54% de la demanda, los mixtos al 34% y los privados al cien por cien al 14%. Sin embargo, el mayor aeropuerto de Europa por demanda es Londres Heathrow, totalmente privado, a quien sigue Charles de Gaulle y Frankfurt, son de accionariado mixto<sup>11</sup>.

### **VIII. TÍTULOS HABILITANTES PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS AEROPUERTOS PRIVADOS INTERNACIONALES.**

La selección del título adecuado para la construcción y explotación de una infraestructura aeroportuaria privada de ámbito internacional tiene una evidente conexión con la noción de servicio público pues según cual sea el concepto que manejemos, así será la forma a través de la cual los Poderes públicos permitirán el despliegue de la infraestructura.

Ya hemos precisado que estamos en presencia de una infraestructura de interés general de naturaleza reticular en la medida en que en su interior se producen una serie de actividades y servicios. Actividades y servicios de evidente interés general como antes precisamos. El aeropuerto, la infraestructura aeroportuaria, no es un servicio público. Entre otras razones por que en el servicio público los beneficios son *uti singuli*, para quienes usan ese servicio concreto. En las infraestructuras el beneficio va dirigido a la colectividad y, por ello, sus beneficiarios son *uti universi*.

Insisto, siendo la infraestructura privada, el título para su construcción y explotación, a causa de la intensidad de la presencia del interés general, de la discrecionalidad reinante debe ser una asociación público privado pues no existe *publicatio* ser la titularidad privada. Argumentos suficientes para excluir tanto la concesión de obra pública como la autorización

La misma mutabilidad de las instituciones, categorías y conceptos del Derecho Administrativo en función del marco constitucional y del entendimiento que se tenga del interés general, demuestra el distinto alcance y funcionalidad que

---

<sup>11</sup> Ibidem



pueden tener las técnicas jurídicas del Derecho Administrativo en cada momento.

Quizás por ello, durante la década de los cincuenta del siglo pasado, se admitió la tesis de la “noción imposible” para señalar las obvias e insalvables dificultades para perfilar un concepto estático y unilateral del servicio público como paradigma del Derecho Administrativo.

El advenimiento del Estado social colocó de nuevo al servicio público, ahora desde una perspectiva más amplia, en el lugar central. Es el tiempo de la expansión de las actividades estatales en la sociedad y aparecen, por ello, bajo la rectoría del Estado, los servicios de educación, sanidad, transportes, entre otros tantos.

Simplificando mucho las cosas, tarea que es la propia de una consulta de esta naturaleza, se puede afirmar que la constitución del concepto del servicio público siempre despertó una penetrante y aguda polémica con las libertades públicas y los derechos fundamentales. Es más, la tensión entre poder y libertad siempre corrió pareja al binomio, a veces en grave confrontación dialéctica, Estado – Sociedad. Y, es lo más probable, de esta dicotomía nacerían tanto la técnica autorizatoria como la institución concesional, fieles reflejos del diferente grado de intervención que se reservaba el Estado en relación con la vida social. Ciertamente, el nacimiento de la concesión administrativa como modo indirecto de gestión de los servicios públicos se inscribe en el proceso de deslinde, desde el marco de la exclusividad, de titularidad pública y permisión de gestión privada de la actividad, toda vez que llegó un momento en pleno Estado liberal en que el Estado no se consideraba digno de mediar en el mundo de la economía, sector que debía gestionarse aguas arriba del propio Estado.

Hoy, desde los postulados del Estado dinámico del Bienestar observamos, al menos en el ámbito económico, que el servicio público en sentido técnico – jurídico apenas cuenta en los países de la Unión Europea especialmente y, en su lugar, especialmente para las actividades de contenido económico, emergen los servicios de interés general, o los servicios de interés económico general y, por ende, se produce una vuelta al Derecho Administrativo, por supuesto diferente al del siglo pasado, más desafiante si cabe en su papel esencial de



construir técnicas jurídicas que garanticen el bienestar integral de los ciudadanos, en este caso dirigidas a promover el desarrollo social y económico proporcionando evidentes beneficios colectivos a la ciudadanía.

El Estado, pues, ya no es un mero prestador de servicios públicos. El Estado es, sobre todo y ante todo, garantizador de derechos y libertades ciudadanas, para lo cual goza de un conjunto de nuevas técnicas jurídicas que le permiten cumplir cabalmente esa función. Entre ellas encontramos las asociaciones entre el sector público y el sector privado, que tanta relevancia tienen en el moderno Derecho de la Infraestructura y que, sin lugar a dudas, constituyen la técnica idónea y adecuada para su construcción y explotación cuando se trata de la titularidad privada.

Por tanto, el concepto del servicio público, deudor de una concreta y peculiar manera ideológica de entender las relaciones Estado – Sociedad, pierde su sentido jurídico - administrativo al desvanecerse el marco general que le servía de apoyo. Se reduce notablemente en su configuración por cuánto ahora lo normal y ordinario es la realización de determinadas actividades de relevancia pública en régimen de libertad, en régimen de competencia. Por ello, insisto, en un nuevo marco, aparecen nuevos conceptos que ponen en cuestión la versión clásica de la noción del servicio público posibilitando nuevas soluciones.

El principio es la libertad, pero modalizado o contextualizado por la dimensión solidaria que es inherente en un Estado que se define como social y democrático de Derecho. Entonces, la Administración pública, insisto, garantiza la libertad en la prestación de los servicios de interés general con arreglo precisamente a su propia funcionalidad. Las exigencias del principio de libertad solidaria en la prestación de los servicios de interés general, no se puede olvidar, se derivan de la libertad de elección de servicios que asiste a los ciudadanos, a los usuarios.

No se puede olvidar que, en este ambiente, se ha planteado una de las principales tensiones que la teoría de los servicios de interés general parece solucionar. Me refiero a la tradicional polémica entre servicio público y derechos fundamentales o libertades públicas. Desde la teoría del servicio público, es claro que la titularidad pública choca frontalmente con el núcleo esencial de la libertad económica y que, por el contrario, la teoría del servicio de interés general permite



el juego del binomio libertad - interés general desde la perspectiva garantizadora de la función del Estado. Por eso, los servicios y actividades que se realizan al interior de la infraestructura aeroportuaria, salvo los de policía y seguridad, y aquellos en los que es indispensable la potestad pública, control exterior de los alimentos, migración...deben ser calificados de interés general.

Además, no podemos perder de vista algo muy importante y que para el Derecho Administrativo es esencial: la realidad. Hoy, guste mucho o poco, existe un gradual proceso de despublicación, de desregulación, o, si se quiere, de privatización que plantea el gran desafío común de definir el papel del Estado en relación con los servicios públicos. En Europa, tras los Tratados fundacionales y Maastricht, es menester tener presente que la realidad del Mercado Único se llama libre competencia y que, por ello, la Administración pública no puede mirar para otro lado. Lo que no quiere decir, insisto, que la Administración pública ceda inerte ante los encantos del mercado. No, pero tampoco es de recibo alimentar versiones caducas que hablen de que el Estado sea la encarnación del ideal ético, como pretendía Hegel.

En este sentido, algunos autores piensan que la pérdida de sentido hoy de la noción clásica del servicio público es poco menos que una traición al Derecho Administrativo. Quienes así piensan no son conscientes de que precisamente a través de la emergencia de nuevos conceptos como el del servicio de interés general, o el servicio de interés económico general, el Derecho Administrativo, nuestra disciplina, está recobrando el pulso y un protagonismo inusitado, tal y como lo acredita el denominado Derecho de la Infraestructura, al que nos referimos con anterioridad en un epígrafe de esta opinión jurídica.

No se trata, pues, de certificar sólo, para el tiempo presente, la muerte de una categoría jurídico – administrativa que en su día jugó un papel muy destacado en la recuperación del viejo continente tras la Segunda Guerra Mundial; se trata de registrar el nacimiento de un nuevo Derecho Administrativo que, a través de nuevas instituciones, sigue buscando, como ansiaba Ihering, la mejor regulación de la gestión del interés general. En este contexto se enmarcan los servicios de interés general y el Derecho de la Infraestructura.



Hoy, por todo ello, reaparece con toda su fuerza el Derecho Administrativo, en la materia que nos ocupa, en forma de servicio de interés general o servicio económico de interés general: justamente la categoría que utiliza el Derecho Comunitario Europeo para definir esta especial posición jurídica del Estado en relación con los antaño denominados servicios públicos.

Como es sabido, en los denominados servicios económicos de interés general, la función de garante del Estado aparece en todo su vigor a través de las llamadas obligaciones de servicio público, entre las que el servicio universal es la más típica y característica y dónde mejor se contempla esa nueva función del Estado garante.

En lo que se refiere a la actividad económica, el Estado asume la titularidad renunciando a la gestión en virtud de la conocida doctrina del concesionario interpuesto. Así, la declaración del servicio público implica desde el principio la titularidad pública, mientras que la gestión se confía a los particulares. Más adelante, el espacio local, que siempre es el mejor laboratorio del Derecho Administrativo, nos lleva, de la mano de los fabianos en el Reino Unido, a los supuestos de municipalización de servicios públicos municipales. En 1929, la gran depresión trae consigo la quiebra de los grandes concesionarios, por lo que será el Estado, y ya no digamos en Europa tras la II Gran Configuración, quien tenga que correr con la responsabilidad, también, de la prestación directa de los servicios.

La incidencia de las nuevas nociones de Política Económica ha traído consigo la crisis del servicio público y la aparición de nuevos conceptos, entre los que destacaría el de servicio económico de interés general, que, como sabemos, procede del Derecho Comunitario.

Los países de la Unión Europea se dividen entre los que siguen, en este punto, servicio con "*publicatio*" y régimen exorbitante de cuño francés, y los que se alinean con las denominadas "*public utilities*" garantizadas por la regulación – sin más- de la actividad de los sujetos privados prestados de dichos servicios, de orientación claramente anglosajona.



Estamos ante infraestructuras, instituciones de interés general, aunque sean de titularidad y gestión privada. La intensidad del interés general, creciente en las infraestructuras, como hemos señalado en el cuerpo de este dictamen, modula extraordinariamente el título adecuado y pertinente para su construcción y explotación. En efecto, la autorización administrativa no está pensada como técnica jurídica para adjudicar negocios jurídicos públicos de gran relevancia pues el margen de discrecionalidad ínsito en ella es mínimo, por no decir nulo. En estos casos la Administración simple y llanamente comprueba que se dan los requisitos o condiciones establecidos en la norma de otorgamiento y decide en consecuencia.

En efecto, la autorización, como bien sabemos desde la famosa definición de Zanobini que se repite de generación en generación, es esencialmente la remoción de un obstáculo, de un impedimento que bloquea la realización de un derecho preexistente.

Por tanto, la construcción y explotación de infraestructuras aeroportuarias privadas, dada las implicaciones que tiene en relación con el interés general anteriormente expuestas, dada su imbricación en el desarrollo económico y social de un país y, sobre todo, dada su naturaleza estratégica, excede con mucho de su ejercicio a través de una autorización que, sabemos, se circunscribe a los casos en que no hay limitación en el número de beneficiarios, discrecionalidad de los Poderes públicos. Como quiera que estamos en presencia de infraestructuras, que, por su naturaleza, están vinculadas nada menos que al progreso integral de las naciones, el juego de la discrecionalidad, atemperada por las reglas del Estado de Derecho por supuesto, impide que opere en estos casos la autorización.

Por lo que se refiere a la concesión, como se sabe, esta técnica jurídica está pensada, como explicábamos anteriormente, en virtud de la publicatio, por la que el Estado se reserva un servicio o un bien, de forma que en cuya virtud de la técnica concesional el Poder público confía a un particular el ejercicio de una actividad que tiene como finalidad, la gestión de un servicio, la realización de una obra pública o la construcción y explotación de una infraestructura pública.



Son las concesiones de servicios públicos, a la que nos referimos anteriormente, o las concesiones de obra pública, hoy denominadas concesiones de infraestructuras públicas. En ambas modalidades concesionales la discrecionalidad de la Administración, que no arbitrariedad, es amplia, por lo que éstas cuando otorgan las concesiones deben hacer un ejercicio de motivación intenso y extenso.

Ahora bien, cuando estamos ante una infraestructura privada, de titularidad privada, la concesión no puede operar porque solo es posible en espacios reservados al Estado, a los Poderes públicos, en virtud de la denominada publicatio, que en el caso que estudiamos en ese dictamen es inexistente.

Es decir, para la construcción y explotación de un aeropuerto internacional privado el título habilitante justo, adecuado y preciso, existiendo una Ley en la materia, es la asociación público privada, que, dadas las características y principios inspiradores de esta rama del Derecho Administrativo que son las infraestructuras, se ajusta como anillo al dedo, como traje a medida al supuesto objeto de esta consulta jurídica. Sobre todo, si tenemos en cuenta la capacidad de acometer las inversiones que sean necesarias y el mejor atendimento de los diferentes intereses generales en presencia. Así, a través de una alianza o asociación público privada bien diseñada se podría contribuir a un mejor desarrollo económico y social que traiga consigo un crecimiento de la productividad nacional y un transporte aéreo de personas y de cargas con mayor eficiencia ingresando a un círculo altamente virtuoso.

## **IX. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LA REPUBLICA DOMINICANA: APROXIMACIÓN GENERAL.**

La existencia de infraestructuras privadas, de aeropuertos privados, también de ámbito internacional, es una realidad tal y como señalamos anteriormente. Que las infraestructuras sean por naturaleza y por esencia de interés general no obsta ni impide que puedan ser de titularidad privada, menos de gestión privada. Lo decisivo no es de quien sea la infraestructura, ni quien la gestione, sino que a su



través realmente se contribuya al progreso y desarrollo social de las naciones y de los pueblos.

Como ya hemos advertido, la discrecionalidad existente en estos supuestos a causa de la intensidad de los intereses generales en presencia nos conduce a la asociación público privada como el título justo, pertinente, adecuado. La autorización, por los motivos antedichos, no es la forma jurídica idónea, adecuada y proporcionada para la construcción y explotación aeropuerto internacional privado. Sí, en cambio, una asociación o alianza público privada dada la variedad y multiplicidad de formas que puede adoptar como vamos a exponer brevemente a continuación en la parte final de este dictamen jurídico.

En el caso de la República Dominicana, hemos de tener presente que el 20 de febrero del año en curso se promulgó una ley de alianzas público privadas. En efecto, el considerando primero de la Ley reconoce que se aprueba teniendo en cuenta que el logro de la visión de la nación previsto en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 requiere del Estado la provisión de infraestructuras y servicios públicos de calidad, ya sea por cuenta propia o por delegación, incluyendo la asociación en participación.

En tal considerando, pues, se distingue claramente entre infraestructuras y servicios públicos siguiendo las nuevas tendencias del Derecho de la Infraestructura que las conciben como estructuras reticulares en las que se realizan actividades y servicios de interés general pues la infraestructura, en este caso la aeroportuaria, sea de titularidad pública o privada, por su obvia incardinación en los más elevados intereses generales, está sujeta a un régimen de Derecho Administrativo. El servicio público, como bien sabemos, tiene eficacia *uti singuli* mientras la infraestructura *uti universo*.

En el considerando segundo de esta Ley se reconoce la naturaleza instrumental de las infraestructuras al servicio del desarrollo económico y social del país cuando se dispone que las asociaciones del sector público con el sector privado deben promover el crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, a la vez que asegurar el acceso de la población a bienes y servicios básicos. En efecto, las infraestructuras, especialmente las aeroportuarias, producen evidentes



beneficios colectivos a los usuarios que redundan obviamente en un mejor y más sostenido desarrollo económico y social del país.

Además, desde el punto de las relevantes inversiones que se precisan para construir, explotar y mantener estas infraestructuras, también las privadas, estas asociaciones o alianzas pueden garantizar, como dispone el tercer considerando de la Ley, los proyectos e inversiones necesarias para una adecuada provisión, gestión y operación de bienes, infraestructuras y servicios públicos, requiere del establecimiento de mecanismos institucionales o contractuales que permitan conciliar la búsqueda de utilidades de la actividad privada con contrapartidas y contraprestaciones adecuadas al interés público y la satisfacción del interés general.

El considerando noveno de la Ley de la República Dominicana a que nos referimos confirma que las asociaciones público privadas, de acuerdo con la mencionada Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, se refieren a inversiones para el desarrollo de infraestructuras para el desarrollo del turismo, entre las que obviamente se encuentran los aeropuertos internacionales, sean públicos sean privados.

El artículo 4.6 de la citada Ley en sede de definiciones, establece el objeto propio de estas alianzas. Interesa reproducirlo pues, a mi juicio, encaja a la perfección con la forma jurídica más pertinente para la construcción y explotación de un aeropuerto internacional privado a partir de la entrada en vigor de esta Norma jurídica.

“La alianza público privada es el mecanismo por el cual agentes públicos y privados suscriben voluntariamente un contrato de largo plazo, como consecuencia de un proceso competitivo, para la provisión, gestión y operación de bienes o servicios de interés social en el que existe inversión total o parcial por parte de agentes privados, aportes tangibles o intangibles por parte del sector público, distribución de riesgos entre ambas partes, y la remuneración esté asociada al desempeño conforme a lo establecido en el contrato”.

Una lectura de este apartado 6 del artículo 4 nos permite afirmar que una infraestructura internacional, nacional, pública, privada, de gestión pública, de



gestión privada, encaja como anillo al dedo, como traje a la medida, por usar una expresión coloquial que se entiende muy bien. Es verdad que en el precepto no aparece el término infraestructura, pero no lo es menos que en los considerandos de la norma está bien claro, como antes señalamos, que estas asociaciones se prevén para las infraestructuras y que, por otra parte, el número 9 de este precepto define lo que es un bien de interés social: “cualquier obra o activo cuyo uso permite satisfacer necesidades de interés colectivo, incluyendo los bienes públicos”, definición que se refiere a lo que es una infraestructura tal y como se deduce de la actual concepción, expuesta en los epígrafes anteriores, de esta categoría propia del Derecho Administrativo.

Por tanto, la ley dominicana de alianzas público privadas de 20 de febrero de 2020, de acuerdo con sus principios y su objeto permitiría la construcción y explotación de un aeropuerto internacional privado.

## **X. CONCLUSIONES.**

De las presentes consideraciones jurídicas extraemos las siguientes conclusiones con las que ponemos punto final a esta opinión jurídica.

PRIMERA. Las infraestructuras, sean públicas o privadas, por su incardinación en el interés general, conforman una materia relevante de la parte especial del Derecho Administrativo pues constituyen instituciones en cuyo seno confluyen una serie de actividades y servicios orientados y dirigidos a fomentar el desarrollo económico social de los países.

SEGUNDA. En las infraestructuras aeroportuarias se realizan diferentes actividades y se prestan servicios varios que van desde la seguridad, la vigilancia, la salubridad, la sanidad, el control exterior de alimentos, la migración, entre otros, todos de obvio interés general, que reclaman el régimen de Derecho Administrativo.



TERCERA. Las infraestructuras aeroportuarias, públicas o privadas, nacionales o internacionales, tanto en su titularidad como en su gestión, son medios que se ordenan al desarrollo económico y social de los países,

CUARTA. El derecho de las infraestructuras aeroportuarias está impregnado por una serie de principios propios de esta materia que confirman su vocación de servicio al interés general y su sometimiento al régimen de Derecho Administrativo.

QUINTA. Mientras que los servicios públicos proporcionan beneficios *uti singuli*, a los usuarios que los usan, las infraestructuras, también las aeroportuarias, proporcionan beneficios colectivos, *uti universi*, por lo que su régimen jurídico es distinto, también en lo que se refiere a los títulos habilitantes para su construcción y explotación.

SEXTA. El Derecho Comparado nos muestra casos de infraestructuras aeroportuarias públicas de gestión centralizada, de gestión privada, así como de titularidad y gestión privada, también para el tráfico internacional de personas y de mercancías.

SÉPTIMA. La autorización administrativa, en cuanto técnica jurídico-administrativa establecida para remover los obstáculos que impiden el ejercicio de un derecho preexistente, dado su carácter reglado y su inexistente discrecionalidad para su otorgamiento, no es la fórmula jurídica adecuada para la puesta en marcha de infraestructuras de titularidad y gestión privadas.

OCTAVA. La construcción y explotación de aeropuertos internacionales privados, dada su naturaleza estratégica para el desarrollo económico y social del país, la magnitud de las inversiones necesarias, su vinculación a la productividad nacional, su compromiso con la creación de empleo, su relación con la mejora de la eficiencia del transporte aéreo de personas y mercancías, y teniendo en cuenta el calibre y relieve de los intereses generales en presencia, una vez excluidas la concesión de obra pública y la autorización administrativas, por las razones esgrimidas en esta opinión jurídica, debe realizarse a través de las alianzas público privadas tal y como está regulada en la actual Ley dominicana en la materia de 20 de febrero de 2020.



IUS PUBLICUM INNOVATIO  
STRATEGIC PUBLIC LAW



Spin-off  
Universidade  
da Coruña

Esta es mi opinión que, como siempre, someto gustoso a otra mejor fundada en Derecho.

En Madrid, al 8 de abril de 2021.

Prof. Dr. Dr. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Catedrático-Director del Grupo de Investigación de Derecho Público Global de la Universidad de A Coruña (España).

Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

Presidente de la Sección Española del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado.