

SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS AEROPUERTOS PRIVADOS INTERNACIONALES

THE LEGAL NATURE OF INTERNATIONAL PRIVATE AIRPORTS

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

Catedrático-director del grupo de investigación de derecho público global de la universidad de la Coruña (España). Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.
ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-9641-5419>].
rajaim@gmail.com

Recibido em: 24.12.2020

Aprovado em: 10.02.2021

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai/17.jram>]

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Internacional

RESUMEN: El presente trabajo tiene la intención de analizar la naturaleza jurídica de los aeropuertos internacionales privados en el Derecho Administrativo. Para eso, inicialmente se examina como el interés general, en un Estado Social y Democrático de Derecho, se concrete en la realidad del Derecho Administrativo, en especial en las nociones del Derecho de las Infraestructuras, que también son objeto de análisis en este estudio. Así, más adelante, el trabajo identifica y aclara los principios del Derecho Administrativo de la Infraestructura que confirman el elevado interés general existente en los aeropuertos internacionales. En seguida, estructurando-se en el Derecho Comparado, se presentan diversas opciones y modalidades de propiedad de los aeropuertos y su gestión o gobernanza, desde la propiedad y gestión estrictamente pública hasta los aeropuertos totalmente privados en su construcción y operación. Este enfoque es fundamental para investigar los aspectos de la infraestructura

ABSTRACT: This work intends to analyze the legal nature of private international airports in Administrative Law. For this purpose, initially it is examined how the public interest, in a social and democratic State of Law, is materialized in the reality of Administrative Law, especially in the notions of Infrastructure Law, which are also the object of analysis in this study. Thus, later on, the paper identifies and clarifies the principles of Infrastructure Administrative Law that confirm the high public interest existing in international airports. Then, structured in Comparative Law, various options and modalities of airport ownership and their management or governance are presented, from strictly public ownership and management to totally private airports in their construction and operation. This approach is essential for investigating the aspects of airport infrastructure that get closer and distance themselves from the notion of public service and what should be the most suitable and appropriate

aeroportuaria que se acercan y se distancian de la noción de servicio público y cuál debe ser la forma jurídica más idónea y adecuada para la preservación del interés general en la construcción y explotación de estas infraestructuras aeroportuarias.

PALABRAS CLAVE: Aeropuertos internacionales – Infraestructuras aeroportuarias – Interés general – Desarrollo económico y social – Alianzas público-privadas.

legal form for the preservation of the public interest in the construction and operation of these airport infrastructures.

KEYWORDS: International airports – Airport infrastructures – General interest – Economic and social development – Public private alliances.

SUMÁRIO: I. Introducción. II. Intervención pública e interés general en materia infraestructural. III. El derecho de las infraestructuras. IV. Los principios del derecho administrativo de las infraestructuras. V. Dimensiones del interés general que concurren en los aeropuertos internacionales, públicos o privados. VI. La propiedad de los aeropuertos y su gestión o gobernanza. VII. Títulos habilitantes para la construcción y explotación de los aeropuertos privados internacionales. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la naturaleza jurídica de los aeropuertos internacionales privados en el Derecho Administrativo en general, y en el Derecho Administrativo Económico en particular, es una 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.

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 ya hemos señalado, 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, como sabemos, se circunscribe a los casos en que no hay limitación en el número de beneficiarios, y en la que grado de discrecionalidad de los Poderes públicos es mínimo. 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 caso que estamos examinando. 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.

VIII. CONCLUSIONES

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.

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... todos de obvio interés general, que reclaman el régimen de Derecho Administrativo.

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.

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.

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.

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.

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 la prácticamente nula discrecionalidad para su otorgamiento, no es la fórmula jurídica adecuada para la puesta en marcha de infraestructuras de titularidad y gestión privadas.

La construcción y explotación de aeropuertos internacionales privados, dada su naturaleza estratégica para el desarrollo económico y social, 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 expuestas con anterioridad, debería realizarse, de existir, a través de las alianzas público privadas tal.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Atualidades nas parcerias público-privadas, de Carlos Alexandre Nascimento, André Luiz Freire e Bruno Aurélio – *DAI* 5/283-300 (DTR\2018\14246);
- O resgate do setor de turismo em meio à pandemia de Covid-19: da edição das Medidas Provisórias 925 e 948 e as suas conversões em lei e do consequente desamparo ao consumidor, de Tatiana Cardoso Squeff; Maria Luiza Baillo Targa e Lúcia Souza D'Aquino – *RT* 1022/197-226 (DTR\2020\14371); e
- Recuperação judicial de empresas aéreas: voo cego, sem piloto automático, de Carlos Henrique Abrão – *RDRE* 13/2019 (DTR\2019\40136).

SUMÁRIO

LINHA EDITORIAL – <i>EDITORIAL LINE</i>	7
APRESENTAÇÃO – <i>INTRODUCTION</i>	11
1ª. SEÇÃO – DIREITO ADMINISTRATIVO	
<i>SECTION 1 – ADMINISTRATIVE LAW</i>	
A) PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	
<i>A) PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW</i>	
Precedentes administrativos: um caminho para segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública e os cidadãos <i>Administrative precedents: a path to legal security in the relationship between public administration and citizens</i>	
CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO e VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA.....	23
Ética da discussão e princípios da administração pública: o administrador público mentiroso e a improbidade administrativa <i>Discussion ethics and principles of public administration: the lying public administrator and administrative improbity</i>	
CAROLINE MÜLLER BITENCOURT e JANRIÉ RODRIGUES RECK.....	43
B) PROCESSO ADMINISTRATIVO	
<i>B) ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS</i>	
Consensualidade como modo alternativo de exercício da pretensão punitiva estatal no processo administrativo sancionador <i>Consensuality as an alternative mode for the exercise of state punitive pretension in the administrative sanctional process</i>	
SHIRLEI SILMARA DE FREITAS MELLO e DANIELA ALMEIDA CAMPOS.....	67

C) LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**C) BIDDING AND ADMINISTRATIVE CONTRACTS**

A consagração popular no procedimento de inexigibilidade para contratação de artistas musicais

The popular consecration in the inexigibility procedure for contracting musical artists

PEDRO HENRIQUE MACIEL BARROS e MARINA ZAVA DE FARIA 93

D) INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ORDEM SOCIAL**D) STATE INTERVENTION IN THE SOCIAL ORDER**

Defensoria Pública e legitimação social do direito: uma análise sobre reconhecimento e paridade participativa na tutela de grupos vulneráveis

Public Defender's office and social legitimation: an analysis on recognition and participative parity in the protection of vulnerable groups

CRISTIAN PATRIC DE SOUSA SANTOS e RICARDO MAURÍCIO FREIRE SOARES 111

2ª. SEÇÃO – COMPLIANCE**SECTION 2 – COMPLIANCE**

Compliance e responsabilidade de pessoas jurídicas

Compliance and responsibility of legal entities

RICARDO MARCONDES MARTINS 129

Compliance ambiental-energético e a ecoeficiência empresarial: cenário na pandemia da Covid-19

Environmental-energy compliance and business eco-efficiency: pandemic scenario of Covid-19

PRISCILA ELISE ALVES VASCONCELOS, CLEYSON DE MORAES MELLO e PAULO SÉRGIO VASCONCELOS 149

3ª. SEÇÃO – DOCTRINA ESTRANGEIRA**SECTION 3 – FOREIGN DOCTRINE**

Sobre la naturaleza jurídica de los aeropuertos privados internacionales

The legal nature of international private airports

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ 169

La libre competencia en la compra pública <i>Free competition in public procurement</i>	
JUAN DAVID DUQUE BOTERO.....	195

El procedimiento sancionador en la Ley General de Responsabilidades Administrativas <i>The sanctioning procedure in the General Administrative Responsibilities Act</i>	
MANLIO FABIO CASARÍN LEÓN.....	211

4ª. SEÇÃO – PARECERES

SECTION 4 – LEGAL OPINIONS

Controle do ato discricionário arbitrário na gradação da pena administrativa de multa aplicada pela administração pública federal, atecnia do *caput* do art. 2º e inobservância da primariedade do inciso I, da Lei 7.889/1989: desrespeitos aos princípios da motivação, proporcionalidade, razoabilidade e direitos fundamentais da empresa/administrada que pode inviabilizar atividade econômica de empresa de economia familiar protegida pelo artigo 170 da Constituição de 1988

Control of the arbitrary discretionary act in grading the fine administrative penalty applied by the federal public administration, atecnia of the caput of art. 2nd and inobservance of the primariety of item I, of Law 7,889/1989: disrespect to the principles of motivation, proportionality, reasonability and fundamental rights of the company/manager that may invibialize the economic activity of the family economy company protected by article 170 of the 1988 Constitution

JERSON CARNEIRO GONÇALVES JUNIOR.....	231
---------------------------------------	-----

5ª. SEÇÃO – COMENTÁRIOS À JURISPRUDÊNCIA

SECTION 5 – COMMENTS OF JURISPRUDENCE

ADI 6.427 DF: inovação normativa pelo Judiciário na interpretação conforme a Constituição

ADI 6,427 DF: normative innovation by the Judiciary in the interpretation according to the Constitution

ADILSON NERI PEREIRA.....	293
---------------------------	-----

Acórdão 169/2021-TCU: um novo entendimento jurisprudencial para o cálculo da garantia adicional em contratos administrativos
Judgment 169/2021-TCU: a new jurisprudential understanding for the calculation of the additional guarantee in administrative contracts

AUGUSTO CÉSAR TAVARES DE LIRA DA CUNHA e PEDRO FLÁVIO CARDOSO LUCENA 301

6ª. SEÇÃO – ENTREVISTA

SECTION 6 – INTERVIEW

Entrevista com Dalmo de Abreu Dallari

Interview with Dalmo de Abreu Dallari

AUGUSTO NEVES DAL POZZO e RICARDO MARCONDES MARTINS..... 311

7ª. SEÇÃO – MEMÓRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

SECTION 7 – RETROSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

O Conselho de Estado e o contencioso administrativo no Brasil

The Council of State and administrative litigation in Brazil

DALMO DE ABREU DALLARI 331

Modalidades de descentralização administrativa e seu controle

Modalities for administrative decentralization and its control

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO 347

Impossibilidade de o INPS multar municípios

Impossibility for the Brazilian Institute of Social Welfare to fine municipalities

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO 373

A personalidade do Estado

The personality of the State

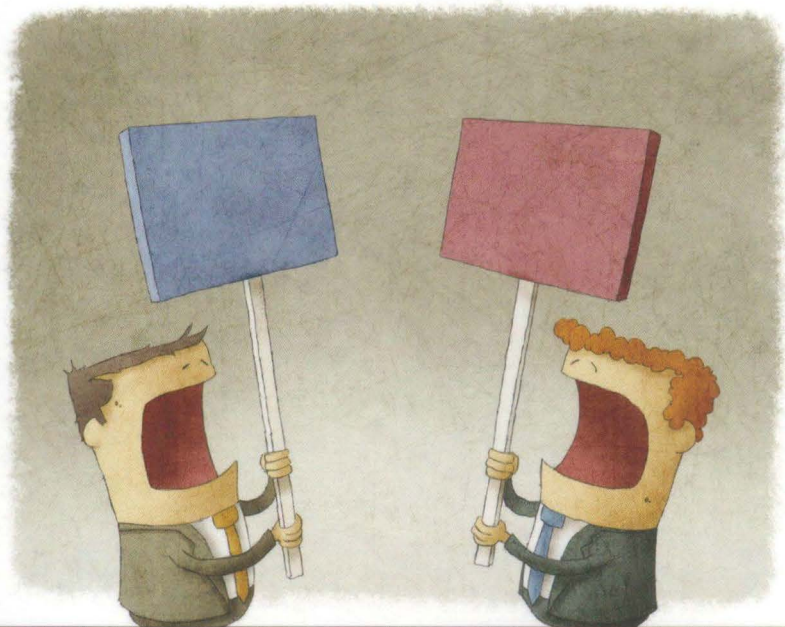
OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO..... 377

NORMAS DE PUBLICAÇÃO PARA AUTORES DE COLABORAÇÃO AUTORAL INÉDITA..... 393

PUBLICATION GUIDELINES FOR AUTHORS TO SUBMIT UNPUBLISHED ARTICLES..... 395

NESTA EDIÇÃO:

ÉTICA DA DISCUSSÃO E PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ADMINISTRADOR PÚBLICO MENTIROSO E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 17**

ANO 5 • n. 17 • abr.-jun. • 2021

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 5 • ISSUE 17 • April – June • 2021

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**