

NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LAS ZONAS FRANCAS: LOS AEROPUERTOS

Esteban Sánchez Mantiñán

*Departamento de desarrollo sostenible del Observatorio
de Sostenibilidad Aeroportuaria (OSAER)*

Bernardo Sánchez Pavón

*Departamento de planificación y gestión del Observatorio
de Sostenibilidad Aeroportuaria (OSAER)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Alejandro BLÁZQUEZ LIDOY, don Nicolás DE GAVIRIA FOBIÁN, don José Félix GÁLVEZ MERINO y don Eduardo LUQUE DELGADO.

EXTRACTO

La declaración de zona franca surge históricamente como instrumento para la atracción de la industria y el comercio hacia ubicaciones estratégicamente escogidas, mediante la utilización de incentivos fiscales.

La especial importancia económica y territorial de las zonas francas las hace merecedoras de una especial atención y su estudio debería abordarse desde una perspectiva abierta que, sin renunciar a la experiencia adquirida, permita adaptar las antiguas instituciones a los nuevos tiempos.

El presente trabajo comienza con un análisis histórico acerca de las razones que motivaron su aparición, prosigue con la exposición de sus características actuales y, posteriormente, se centra en poner de manifiesto qué factores pueden estar dificultando su desarrollo.

Finalmente, se propone un conjunto de actuaciones para adaptar esta figura a las tendencias del tráfico comercial del siglo XXI y garantizar una actuación coordinada de todas las Administraciones públicas que configuran la organización territorial del Estado español.

Palabras claves: zona franca y aeropuerto.

Fecha de entrada: 30-04-2014 / Fecha de aceptación: 19-07-2014 / Fecha de revisión: 21-04-2015

NEW OPPORTUNITIES FOR THE FREE TRADE ZONES: THE AIRPORTS

Esteban Sánchez Mantiñán

Bernardo Sánchez Pavón

ABSTRACT

Free trade zones appear how instrument in order to attract (using tax incentives) industry and commerce to places strategically chosen.

It should be necessary an study about the importance of the free trade zones to adapt ancient experiences to the new times.

The present work evidences the reasons that caused its appearing, enumerates its present-day characteristics and analyzes the factors that difficult its development.

Keywords: free trade zone and airport.

Sumario

- I. Apuntes históricos sobre los puertos, depósitos y zonas francas en España
 - II. Las zonas francas en la actual legislación española y europea
 - III. Organización territorial del Estado y zonas francas
 - III.1. Distribución competencial y doctrina constitucional
 - III.2. La gestión de las zonas francas y el derecho a participar en organismos públicos de carácter económico
 - III.3. Ordenación del territorio y zonas francas
 - IV. Las zonas francas y sus usos en el actual contexto económico internacional
 - V. Entornos aeroportuarios y zonas francas
 - VI. Conclusiones
- Bibliografía

I. APUNTES HISTÓRICOS SOBRE LOS PUERTOS, DEPÓSITOS Y ZONAS FRANCAS EN ESPAÑA

La declaración de las zonas francas se configura como instrumento incentivador de la actividad comercial y su aparición se justifica en circunstancias económicas y comerciales muy concretas.

El auge del comercio, con la consiguiente creación de rutas marítimas, incrementó el comercio de productos provenientes de países de ultramar generando nuevos requerimientos para el tráfico comercial. La competencia entre puertos y la conveniencia de potenciar las ventajas comerciales para incrementar la competitividad, derivó en una estrategia de supresión de aranceles a las mercancías que llegaban a la costa para hacer más ventajosa la actividad comercial en esos puertos, sin que ello supusiese una merma para la Hacienda Pública.

Es especialmente interesante destacar como los puertos italianos –país de emprendedores y comerciantes– establecidos dentro de las rutas comerciales competían entre sí por ofrecer situaciones más ventajosas que atrajesen actividad hacia los mismos. Así, cabe poner como ejemplo la extensa declaración de puertos francos a partir del primer cuarto del siglo XVIII: Trieste en 1726, Mecina en 1728, Antoja en 1731, Ancona en 1732, Venecia en 1736 (declarado como puerto franco por el Senado Veneciano a petición de los «principales negociantes de aquella ciudad» argumentando «la necesidad de establecer un puerto franco, para embarazar, que los privilegios concedidos por el Papa al de Ancona no perjudiquen al Comercio de los Venecianos»¹), Civitavecchia en 1741 o Génova en 1751. Muchos de ellos fueron designados con un marcado carácter temporal, como el de Génova que se declaró franco por un periodo inicial de diez años.

Mas no solo los puertos situados en la península itálica se veían en la necesidad de incentivar el comercio, también en algunas colonias españolas se declaraban puertos francos. Así, cabe traer a colación los casos de Villa de los Santos (Panamá) en 1720 o Manila en 1789, este último declarado «enteramente libre y franco a las naciones propiamente asiáticas; y como el estado de la marina de estas no permite que hagan expediciones donde en la entrada de géneros y extracción de productos se verifiquen los importantes objetos, que en beneficio de las Islas Filipinas y de la Compañía se fueron a promover: he venido, conformándome con el dictamen de mi Suprema Junta de Estado, en ampliar los citados artículos en favor de todas las naciones europeas, para que por el tiempo de tres años, que deben contarse desde 1 de septiembre de 1790, puedan pasar con sus embarcaciones de comercio al puerto de Manila...»².

¹ *Gaceta de Madrid* n.º 23, de 7 de junio de 1735.

² *Gaceta de Madrid* n.º 67, de 21 de agosto de 1789.

Ya en el siglo XIX, y casi desde sus principios, se propuso la declaración del puerto de Cádiz como puerto franco para recuperar el volumen de negocio perdido con las regiones de ultramar. El objetivo se tornó difícil de conseguir y el recorrido para ser declarada la franquicia ciertamente tortuoso. Buena prueba de ello fue el intenso debate en la sesión extraordinaria de las Cortes celebrada el día 29 de junio de 1822, en la que se enfrentaron los bandos favorables a la declaración y los que no lo consideraban oportuno aduciendo falta de instrucción suficiente³.

Entre las posiciones a favor, encontramos la de don Antonio Alcalá Galiano, miembro de las Cortes y de carácter liberal, quien manifestó que la declaración del puerto de Cádiz como franco no era un privilegio «[...] por cuanto los mismos exponentes en su última representación pedían que se extendiese esta gracia a otros puertos de la Península; que tampoco era ruinoso a las fábricas nacionales la franquicia de Cádiz, antes por el contrario les producía la ventaja de poder concurrir a un mercado general y libre, donde hallarían salida para sus productos que mucho menos dañaría a la agricultura, pues estando esta en España atrasada por falta de exportación de los frutos que se pudren en las trojes, en vez de perjudicada quedaría favorecida, proporcionándosele dicha extracción». También en sentido favorable, encontramos el parecer de don Francisco Javier de Istúriz, también de corte liberal, que abogó por la importancia de dicha declaración como elemento para contrarrestar la pérdida de comercio que se estaba sufriendo a favor del puerto franco de Gibraltar, alertando de la necesidad «para contrarrestar el daño que hace esta plaza a nuestro comercio al oponerle otro de igual naturaleza, además de que era preciso atender al estado deplorable del comercio de Cádiz y de las provincias ultramarinas».

Estos votos particulares no impidieron el aplazamiento de la aprobación del puerto de Cádiz como franco, no siendo hasta 1829 cuando se cumplió dicho designio. Así, el martes 24 de febrero de 1829, se procedió a la publicación en la Gaceta de Madrid de la declaración de Cádiz como puerto franco para «los buques de todas las naciones amigas de España». El texto nació con visos de permanencia y lo conformaban tan solo 8 artículos, el último de los cuales establecía que «si motivos de conveniencia pública o cualquiera otra causa obligasen algún día a suprimir la franquicia [...] la declaración derogatoria de dicha franquicia no tendrá efecto hasta un año después de su publicación [...]».

La vigencia de esta disposición fue más bien circunstancial, pues a fecha 18 de septiembre de 1831 se dictaba el Real Decreto sobre supresión de la franquicia del puerto de Cádiz que se

³ «La comisión, en vista de lo expuesto por el ayuntamiento y diputación provincial, el consulado y comercio de Cádiz acerca de lo útil que sería el declarar franco aquel puerto; y teniendo en consideración lo que en su apoyo han manifestado varias corporaciones de los pueblos de la Península, como asimismo las exposiciones en que otras corporaciones se oponen a esta pretensión, y últimamente con presencia del dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio de la legislatura anterior; opinaba que el expediente no estaba aun bastante instruido para determinar definitivamente, por lo que proponía la siguiente resolución: Que este expediente pase íntegro al Gobierno para que le dé mayor extensión, y proponga a las Cortes lo que mejor les parezca, a fin de conciliar, no solo los intereses nacionales, sino las opiniones encontradas entre la ciudad de Cádiz y otras provincias de la Nación, procurando que por este medio consigan los pueblos las ventajas que esperan tan justamente de la sabiduría de las Cortes, que se servirán resolverlos así, o en aquella forma que estimen más justa y acertada». *Vide: Gaceta de Madrid* n.º 190, de 1 de julio de 1822.

Ya en el siglo XIX, y casi desde sus principios, se propuso la declaración del puerto de Cádiz como puerto franco para recuperar el volumen de negocio perdido con las regiones de ultramar. El objetivo se tornó difícil de conseguir y el recorrido para ser declarada la franquicia ciertamente tortuoso. Buena prueba de ello fue el intenso debate en la sesión extraordinaria de las Cortes celebrada el día 29 de junio de 1822, en la que se enfrentaron los bandos favorables a la declaración y los que no lo consideraban oportuno aduciendo falta de instrucción suficiente³.

Entre las posiciones a favor, encontramos la de don Antonio Alcalá Galiano, miembro de las Cortes y de carácter liberal, quien manifestó que la declaración del puerto de Cádiz como franco no era un privilegio «[...] por cuanto los mismos exponentes en su última representación pedían que se extendiese esta gracia a otros puertos de la Península; que tampoco era ruinoso a las fábricas nacionales la franquicia de Cádiz, antes por el contrario les producía la ventaja de poder concurrir a un mercado general y libre, donde hallarían salida para sus productos que mucho menos dañaría a la agricultura, pues estando esta en España atrasada por falta de exportación de los frutos que se pudren en las trojes, en vez de perjudicada quedaría favorecida, proporcionándosele dicha extracción». También en sentido favorable, encontramos el parecer de don Francisco Javier de Istúriz, también de corte liberal, que abogó por la importancia de dicha declaración como elemento para contrarrestar la pérdida de comercio que se estaba sufriendo a favor del puerto franco de Gibraltar, alertando de la necesidad «para contrarrestar el daño que hace esta plaza a nuestro comercio al oponerle otro de igual naturaleza, además de que era preciso atender al estado deplorable del comercio de Cádiz y de las provincias ultramarinas».

Estos votos particulares no impidieron el aplazamiento de la aprobación del puerto de Cádiz como franco, no siendo hasta 1829 cuando se cumplió dicho designio. Así, el martes 24 de febrero de 1829, se procedió a la publicación en la Gaceta de Madrid de la declaración de Cádiz como puerto franco para «los buques de todas las naciones amigas de España». El texto nació con visos de permanencia y lo conformaban tan solo 8 artículos, el último de los cuales establecía que «si motivos de conveniencia pública o cualquiera otra causa obligasen algún día a suprimir la franquicia [...] la declaración derogatoria de dicha franquicia no tendrá efecto hasta un año después de su publicación [...]».

La vigencia de esta disposición fue más bien circunstancial, pues a fecha 18 de septiembre de 1831 se dictaba el Real Decreto sobre supresión de la franquicia del puerto de Cádiz que se

³ «La comisión, en vista de lo expuesto por el ayuntamiento y diputación provincial, el consulado y comercio de Cádiz acerca de lo útil que sería el declarar franco aquel puerto; y teniendo en consideración lo que en su apoyo han manifestado varias corporaciones de los pueblos de la Península, como asimismo las exposiciones en que otras corporaciones se oponen a esta pretensión, y últimamente con presencia del dictamen de las comisiones de Hacienda y Comercio de la legislatura anterior; opinaba que el expediente no estaba aun bastante instruido para determinar definitivamente, por lo que proponía la siguiente resolución: Que este expediente pase íntegro al Gobierno para que le dé mayor extensión, y proponga a las Cortes lo que mejor les parezca, a fin de conciliar, no solo los intereses nacionales, sino las opiniones encontradas entre la ciudad de Cádiz y otras provincias de la Nación, procurando que por este medio consigan los pueblos las ventajas que esperan tan justamente de la sabiduría de las Cortes, que se servirán resolverlos así, o en aquella forma que estimen más justa y acertada». *Vide: Gaceta de Madrid* n.º 190, de 1 de julio de 1822.

hizo efectiva, de acuerdo a los términos previstos en el Real Decreto Ley de aprobación⁴, el 19 de septiembre de 1832.

Especial importancia adquirieron los puertos francos que servían de conexión como puntos de partida y llegada entre el Viejo y el Nuevo Mundo. De entre ellos, sobresalieron los del archipiélago canario que debido a su sobresaliente ubicación geográfica añadían la capacidad para «producciones intertropicales». Así lo reconocía, en el Real Decreto de 11 de julio de 1852 –por el que se declaraban puertos francos los de «Santa Cruz de Tenerife, Orotava, Ciudad-Real de las Palmas, Santa Cruz de la Palma, Arrecife de Lanzarote, Puerto de Cabras y San Sebastián»– el, a la sazón, ministro de Hacienda don Juan Bravo Murillo: «de nada sirve la especialidad y riqueza de los frutos si por medio de la exportación no se reparten entre los mercados exteriores los sobrantes que deja el consumo, todas las ventajas desaparecen si aquellos puertos por cualquier razón dejan de ser frecuentados [...] El origen de esta situación está averiguado. Si las naves se alejan de aquellas costas, es porque no encuentran allí aliciente para la carga ni para la descarga; es porque no hay un mercado más extenso que las limitadas exigencias de la población; es porque tienen señalados recargos gravosos; es porque se hallan sujetos a formalidades incómodas; es finalmente porque en otros puntos extranjeros, aunque incomparablemente menos ventajosos, se les ofrecen mayores facilidades y economías». Cabe señalar que los productos importados de estos puertos serían considerados como extranjeros.

Asimismo, en aras a la protección de los demás puertos peninsulares, se hacía mención a la exigua posibilidad de contrabando puesto que la distancia, la laboriosa navegación y la presencia de autoridades impedirían que tan indeseable fenómeno tuviese lugar.

Esta declaración fue confirmada mediante Decreto de las Cortes Constituyentes de fecha 10 de junio de 1870 –tras la revolución de 1868 y siendo Regente del Reino don Francisco Serrano y Domínguez–, extendiéndose la franquicia «a los demás puertos de la provincia de Canarias cuyos ayuntamientos se comprometan a sufragar de su cuenta los gastos de recaudación y administración del ramo»⁵.

La importancia comercial que adquirieron estas áreas animó a nuevas declaraciones, así mediante Decreto de Cortes del 18 de mayo de 1863 se declararon las franquicias de los puertos de Ceuta, Melilla e Islas Chafarinas y por Orden del 30 de agosto de 1872 los de Alhucemas y Peñón de Vélez de la Gomera⁶.

⁴ De esta fecha da debida cuenta el recordatorio publicado en la *Gaceta de Madrid* n.º 110, de 13 de septiembre de 1832.

⁵ *Gaceta de Madrid* de 28 de junio de 1870.

⁶ La facultad para poder declarar estos dos puertos como francos fue otorgada en el Decreto de Cortes de 18 de mayo de 1863 por el que se declararon puertos francos los de Ceuta, Melilla e Islas Chafarinas. En el artículo 1 del referido Decreto se recoge que «... Queda el Gobierno autorizado para extender igual franquicia al Peñón de la Gomera y Alhucemas, o para permitir el abastecimiento de estas plazas de los artículos libremente introducidos en Ceuta, Melilla y Chafarinas».

La importancia de los puertos canarios se fue afianzando durante todos estos años y, en los albores del año 1900, se produce una nueva confirmación y ratificación de sus puertos francos por el Rey Alfonso XIII.

Avanzada la centuria, se produce un importante cambio: de la declaración de puertos francos se pasa a la declaración de depósitos francos. Ello supone avanzar desde la consideración de los puertos francos como ubicaciones donde mantener las mercaderías hasta su entrada en la nación o su exportación, a la creación de unas zonas (los depósitos francos) en las que, además del almacenaje, se podría producir su transformación mediante la intervención de diferentes industrias implantadas dentro de este mismo espacio. La vertiente comercial deriva hacia una más industrial; no obstante, esa definición no se recogería normativamente hasta más adelante. Así en 1914 se produce la concesión del permiso para asentar en el puerto de Cádiz un depósito franco, al que le siguieron el de Barcelona en 1917, Bilbao, Santander y Vigo en 1918 o el de La Coruña y Musel (Gijón) en 1919.

En el año 1924, son aprobadas las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas donde se establece que «los depósitos francos que en lo sucesivo se establezcan serán por plazo ilimitado a favor de Corporaciones Oficiales o de Sociedades o Compañías nacionales constituidas con arreglo al Código de Comercio; debiendo publicarse la petición en la Gaceta de Madrid y Boletín Oficial de la Dirección General de Aduanas, para que en el plazo de un mes se formulen las reclamaciones pertinentes por las entidades o personas a quienes pueda interesar, y se concederá por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros. También podrá concederse a Consorcios constituidos por organismos oficiales u oficiales y particulares, observándose los trámites señalados en el apartado anterior».

Acogiéndose a lo establecido, en 1927 se solicitó la declaración de un depósito franco central en Madrid. La petición fue rechazada expresamente en la Real Orden núm. 135, dictada el 8 de marzo de 1927. Su fundamentación principal se construye con base en que «[...] se deduce de modo indudable que, en el estado actual de la legislación aduanera española, la idea de "Depósito franco" va inseparablemente unida a la idea de "Puerto" y, por consiguiente, para el establecimiento del Depósito que se solicita falta la primera y más precisa condición de funcionamiento [...]».⁷

El auge comercial e industrial experimentado por los depósitos francos como los de Barcelona o Cádiz avocó a la necesidad de una regulación específica en la que se introdujo otro término: zona franca.

A través del Decreto-Ley n.º 1.491, se establece la creación de tres zonas francas y se designan directamente a dos: las de Cádiz y Barcelona. La primera, con base en la importancia comercial entre América y Europa; la segunda, por el importante auge que este puerto había adquirido desde su creación. Asimismo, la norma facultaba al Gobierno a declarar una tercera nueva zona franca en el norte de España si «así considerara conveniente para el interés de la nación». Los

⁷ Real Orden n.º 135 publicada en *La Gaceta de Madrid* n.º 74, de 15 de marzo de 1927.

convulsos acontecimientos que tuvieron lugar en el decenio siguiente hicieron que la autorización concedida no fuese ejecutada hasta el año 1947, cuando por Decreto de fecha 20 de junio se produce la declaración de la zona franca de Vigo, debido a la situación estratégica del puerto en las rutas comerciales entre «los países de Ultramar y Europa»⁸.

Hubo que esperar poco más de 50 años para que se produjese la declaración de la penúltima zona franca situada en España hasta la fecha, la de Las Palmas de Gran Canaria.

Ya la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias establecía la creación de un área de especial de regulación que denominó Zona Especial Canaria (ZEC) y que la definía como aquella zona «en la que, respetando el principio de estanqueidad, puedan ubicarse capitales y empresas provenientes del exterior, los cuales, atraídos por las ventajas inherentes a este tipo de zonas especiales, coadyuvan a potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago»⁹. En dicha definición se encuentran similitudes con los fines de las zonas francas, pero el propio texto original hace referencia a ellas cuando se refiere a las entidades productivas, de manipulación, transformación o comercialización. De este modo, en su artículo 63 la citada norma dicta que «Las entidades ZEC que se dediquen a la producción, manipulación, transformación y comercialización de mercancías habrán de desarrollar sus actividades dentro de las áreas que constituyan el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria para dichas entidades, y les será de aplicación lo dispuesto en la legislación reguladora de las Zonas Francas». Además de ello, las faculta para que estas áreas se encuentren preferentemente situadas en las proximidades de puertos y aeropuertos del archipiélago. No obstante, no se trata de un listado cerrado de posibilidades, ya que cuando existan razones de índole urbanística o medio ambiental, podrán situarse en otros lugares y contempla su creación en parte de zonas francas declaradas. Cabe decir que la referencia que se realizó a la legislación reguladora de las zonas francas fue suprimida en el año 2000¹⁰.

Con base en este marco normativo, es a finales del pasado siglo cuando nace la zona franca de Las Palmas de Gran Canaria, creada mediante Orden de fecha 24 de abril de 1998.

Utilizando como motivación la inclusión del puerto de Sevilla dentro de las Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T) se produjo en el año 2013 la solicitud de zona franca para dicho puerto. Esta solicitud fue aprobada mediante Orden¹¹ autorizando la que hasta el día de hoy ha sido la última declaración de zona franca en España.

⁸ Decreto de 20 de junio de 1947 por el que se autoriza el establecimiento en el puerto de Vigo de la zona franca correspondiente a los puertos del Norte de España. Boletín Oficial de Estado, núm. 183, de 2 de julio de 1947.

⁹ Definición recogida en la exposición de motivos de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

¹⁰ Esta supresión fue introducida mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias.

¹¹ Orden HAP/1587/2013, de 30 de agosto, por la que autoriza la constitución de la zona franca de Sevilla. BOE 209 (31 de agosto de 2013).

II. LAS ZONAS FRANCAS EN LA ACTUAL LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EUROPEA

Como ya ha sido mencionado anteriormente, no fue hasta 1929 cuando en España se regularon legislativamente las zonas francas mediante la aprobación del Real Decreto Ley 1.491, del 11 de junio de dicho año, relativo a depósitos y zonas francas. Es en este texto en donde encontramos una definición de las zonas francas como «una franja o extensión de terreno situado en el litoral; aislada plenamente de todo núcleo urbano, con puerto propio o al menos adyacente, y en el término jurisdiccional de la aduana marítima de primera clase, en cuyo perímetro podrán realizarse las operaciones que el artículo 222 de las Ordenanzas de Aduanas autoriza para los depósitos francos, y además instalarse:

- a) Industrias no existentes en España.
- b) Industrias existentes en España sin carácter exportador.
- c) Industrias existentes en España con radio exportador notoriamente deficiente o que registre decrecimientos paulatino en los últimos años».

Para saber a qué actuaciones se refiere al nombrar aquellas recogidas en las Ordenanzas de Aduanas debemos dirigirnos a las Ordenanzas generales de la Renta de Aduanas del año 1924 publicadas como apéndice en la *Gaceta de Madrid* del lunes, 17 de noviembre de 1924. En ellas se establecían como operaciones permitidas en los depósitos francos las siguientes:

- a) Cambio de envases de las mercancías.
- b) División de las mismas para preparar clases comerciales.
- c) Mezclas de unas con otras con idéntico fin.
- d) Descascarado y tostadura del café y cacao.
- e) Tundido de las pieles.
- f) Trituración de las maderas.
- g) Lavado de las lanas.
- h) Extracción del aceite de la copra y de las semillas oleaginosas, y, solidificación e hidrogenización de los mismos.
- i) Todas las operaciones que aumenten el valor de los géneros depositados, sin variar esencialmente la naturaleza de los mismos.

El Real Decreto Ley 1.491, relativo a depósitos y zonas francas, supuso la ordenación de las zonas francas y una ubicación definida dentro del entramado legislativo español, dándole definición y regulación. Posteriormente la norma fue desarrollada mediante el Real Decreto 1.821

de fecha 22 de julio de 1930, por el que se aprobó el Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos francos. Es este reglamento el que en su artículo 4 establece la caducidad de los depósitos francos y su cambio por zonas francas en aquellas que se encuentren declaradas¹²: «La concesión de una zona franca implicará necesariamente la caducidad de la concesión del depósito franco existentes en la misma localidad; pero no la de las instalaciones industriales preexistentes o que se autoricen en los depósitos francos [...]».

Asimismo, en su artículo 118 establecía la declaración de los cuatro grupos de industrias con capacidad para instalarse en estas áreas, para ello las diferenció en cuatro categorías, las tres primeras coincidían con las del Real Decreto Ley de 1929, a las que antes se hizo referencia, y para la cuarta añadió: «d) Industrias de exportación preexistentes en España». A su vez, el artículo 119 indicaba que el Ministerio de Hacienda debía publicar, el primero de enero de cada año, una relación de las industrias que se considerarían prohibidas dentro de las zonas francas.

Esta confusión en la definición a la hora de categorizar algunas industrias hizo que desde el Consorcio de la zona franca de Barcelona se solicitase mayor concreción para saber qué industrias podían implantarse en dicha zona. Mediante Orden de 24 de febrero de 1932, se le dio contestación declarando ciertas actividades como permitidas.

La declaración de la zona franca de Vigo en 1947, así como el desarrollo de las de Barcelona y Cádiz, propiciaron la necesidad de modificar el reglamento para facilitar la implantación de nuevas industrias y regular las bases de concesión de las instalaciones. De este modo, se aprobó el Decreto de 18 de abril de 1952 por el que se modificaron determinados preceptos del Reglamento vigente de Zonas, Puertos y Depósitos francos.

La normativa referenciada fue la aplicable en España hasta la entrada en el Mercado Común Europeo en el año 1986, a través del Acta de adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmado el 12 de junio de 1985. A partir de esa fecha el mercado se dirigió a través de los designios de las políticas europeas y, en lógica consecuencia, las normas aduaneras se vieron afectadas por las políticas y la regulación europea. Así, se procede a aprobar el Real Decreto Legislativo 1297/1986, de 28 de junio, por el que se adapta al derecho de las Comunidades Europeas el régimen vigente en materia de Zonas y Depósitos Francos, adoptándose de este modo la normativa comunitaria y derogando el Real Decreto-Ley 1.491, del 11 de junio de 1929.

La normativa europea adoptada fue la Directiva del Consejo de 4 de marzo de 1969 referente a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al régimen de zonas francas (69/75/CEE), la Directiva del Consejo de 21 de junio de 1971 referente a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las manipulaciones usuales que pueden efectuarse en los depósitos aduaneros y en las zonas

¹² Recordemos que tras la aprobación del Real Decreto Ley de 1929 quedaban declaradas como zonas francas la de Cádiz y Barcelona, facultando la aprobación de una tercera que no se produjo hasta 1947 y que fue la localizada en Vigo.

francas (71/235/CEE), y la Directiva del Consejo de 22 de julio de 1976 por la que modificaban las Directivas 69/74/CEE, 69/75/CEE y 71/235/CEE, en lo que se refiere a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas respectivamente al régimen de depósitos aduaneros, al régimen de zonas francas y a las manipulaciones usuales que pueden efectuarse en los depósitos aduaneros y en las zonas francas (76/634/CEE).

Pero fue el Reglamento 2913/1992 del Consejo, por el que se aprobó el Código Aduanero Comunitario, el que supuso una regulación integradora de los distintos regímenes aplicados por cada Estado miembro y un instrumento de simplificación aduanera.

Al año siguiente, la Comisión aprobó el Reglamento 2454/1993, por el que se fijaron determinadas disposiciones de aplicación sobre el Reglamento aprobado por el Consejo en 1992, y en el que, entre otras cosas, se estableció la distinción entre zonas francas de Tipo I y Tipo II, según el control aplicable sobre las mismas.

La normativa europea modificó de manera profusa varios preceptos de ambas normas y en el año 2008 se hizo necesaria la aprobación de una regulación que modernizase los regímenes aduaneros adaptándolos no solo a los intereses de los acuerdos adoptados por la Unión –como fue el del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros al cual se adhirió en el año 2003–, sino también a un sistema electrónico dentro de una organización comunitaria. De este modo, desde el Parlamento Europeo y el Consejo se aprobó el Reglamento 450/2008 por el que se sancionó el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) y cuya entrada en vigor se debía producir de manera escalonada, siendo la fecha a más tardar el 24 de junio de 2013.

Mediante el Reglamento 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, se establece el código aduanero de la Unión que es una refundición del Reglamento 450/2008 y que se dicta «en aras de una mayor claridad». Dicho texto, en lo referente a lo establecido para las zonas francas, será de aplicación a partir del 1 junio de 2016.

Finalmente, cabe hacer mención de una novedad en la legislación estatal que nos retrotrae al año 1998. En dicho año, se aprobó la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que recoge en su artículo 80 una serie de medidas de modificación y adaptación de los Consorcios de la Zona Franca que hubiesen sido constituidos de acuerdo a la norma de 1929. Así, se desarrollan dos apartados en el que destaca la aplicación a los mismos de lo establecido en los puntos 1 y 3 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que se refiere al Régimen Jurídico de determinados Organismos Públicos. Dicho artículo se ha visto modificado a partir de la aprobación de la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española.

La modificación se refiere a la inclusión de dos nuevos apartados que versan sobre la competencia para la autorización de las zonas francas y una mención especial a los Consorcios de Zona Franca de Gran Canaria y Tenerife. Si bien, esta modificación será de aplicación a partir del 23 de julio de 2014.

Asimismo, esta ley recoge en la disposición adicional vigésima tercera una regulación particular del régimen patrimonial de los Consorcios de Zona Franca, diferenciando aquellos bienes y derechos destinados al desarrollo y dinamización económica y social –los cuales no serán considerados Patrimonio del Estado y, por lo tanto, no les será de aplicación la legislación aplicable a los mismos– del resto de bienes o derechos, que se regirán por lo dispuesto en dicha ley.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y ZONAS FRANCAS

III.1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Al analizar la jurisprudencia constitucional relacionada con las zonas francas, llama poderosamente la atención, amén de su escasez, el hecho de que los títulos competenciales esgrimidos para justificar la intervención autonómica hayan sido urbanismo e industria. Sin cuestionar su procedencia, su exclusividad se antoja tanto reduccionista como imprecisa. Reduccionista, dado que el título competencial sobre urbanismo se vería desbordado por otro más intensamente afectado y muy relacionado con aquel: la ordenación del territorio. Impreciso, porque la industria constituye una parte de la actividad económica y, por ello, las competencias sobre ella han de ser puestas en relación con las que se refieren a la economía, caracterizadas por tal grado de indeterminación que puede resultar prácticamente ineficaz.

Partiendo del marco competencial dibujado por la Constitución Española de 1978, los títulos que podrían verse afectados, en todo lo atinente a las zonas francas, serían los siguientes:

- a) En relación con las competencias autonómicas: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3.^a CE); obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio (art. 148.1.4.^a CE); ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios (art. 148.1.5.^a CE) y fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13.^a CE).
- b) En lo concerniente a las competencias estatales: relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a CE); régimen aduanero y arancelario; comercio exterior (art. 149.1.10.^a CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE); hacienda general (art. 149.1.14.^a CE); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24.^a CE) y estadística para fines estatales (art. 149.1.31.^a CE).

Dicho esto, conviene proceder al análisis de la jurisprudencia en la que el Tribunal Constitucional aborda directamente la gestión de las zonas francas y que está constituida, exclusivamente, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996.

La Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, contenía una disposición adicional vigésima segunda, dedicada a los consorcios de zonas francas, con la siguiente redacción: «Los Consorcios que administran las zonas francas, de acuerdo con su normativa específica, podrán promover, gestionar y explotar los bienes integrantes de su patrimonio, adquiridos por cualesquiera títulos admisibles en Derecho, directamente o asociados con otros organismos para contribuir a la dinamización económica de su respectiva área de influencia».

Este precepto fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996, de 1 de febrero de 1996¹³.

El 29 de septiembre de 1990, los servicios jurídicos de la Generalidad de Cataluña procedieron a la interposición del recurso contra varios preceptos de la Ley 4/1990; entre otros, contra la ya mencionada disposición adicional vigésima segunda. Los pilares de la impugnación eran dos:

- a) De una parte, la inidoneidad de la Ley de Presupuestos para incorporar una norma de naturaleza organizativa de las Administraciones públicas que pretende modificar el ámbito de actuación de los consorcios. Una decisión de este tipo, excedería del ámbito competencial propio de las Leyes de Presupuestos, pues carece de una relación directa con el núcleo esencial reservado a la ordenación de las Leyes de Presupuestos y, en consecuencia, no pueden incluirse en estos.
- b) De otra, se aduce la inconstitucionalidad del propio contenido de la disposición que extiende el ámbito de actuación competencial y territorial de los Consorcios utilizando unos conceptos –como «área de influencia» y «dinamización económica»– de tal imprecisión y amplitud que permiten dar cualquier contenido a las actuaciones de los aquellos, infringiendo el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En definitiva, y como categóricamente concluyó la representación y defensa de la Generalidad, se trataría de un precepto que «está donde no debiera y dice lo que no debe», lo que, siempre en opinión de sus servicios jurídicos, justificaría su inconstitucionalidad o cuando menos una sentencia aclaratoria de los límites de la actuación legislativa del Estado a la hora de regular estas entidades consorciales a la vista de las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña en materia urbanística y en materia de industria conforme a los artículos 9.9 y 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este sentido, el entonces vigente Estatuto catalán (apro-

¹³ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.280/90. Fue promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don José María Bosch i Bessa. Actuó como Ponente el Presidente don Álvaro Rodríguez Bereijo. El Pleno del Tribunal Constitucional estuvo compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo (Presidente), don José Gabaldón López (Vicepresidente), don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón.

bado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) regulaba la atribución competencial sobre estas materias de la siguiente forma:

- a) El artículo 9.9, indicaba que la Generalidad de Cataluña gozaría de competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda
- b) El artículo 12.1.2 señalaba que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, correspondería a la Generalidad (en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución) la competencia exclusiva en industria.

El Abogado del Estado, mediante escrito de 26 de noviembre de 1990, redarguyó las líneas argumentales del letrado de la Generalidad sobre la base de la falta de consistencia de la inidoneidad de la Ley de Presupuestos para contener una norma como la impugnada, pues la disposición no acoge otra cosa más que autorización «para contribuir a la dinamización económica de su respectiva área de influencia»; esto es, una medida de política económica. Apoyando su tesis, el letrado recordó que la STC 76/1992 (Fundamento Jurídico 4.º) exige –para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indispensable sea constitucionalmente legítima– «que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno». Por otro lado, la relación con los ingresos y gastos o con los criterios de política económica sería un concepto vago o impreciso, que difícilmente puede valer como criterio para diferenciar entre lo que pueda lícitamente incluirse en la Ley de Presupuestos y lo que no.

El Tribunal Constitucional analizó, en primer lugar, la solicitud, con carácter subsidiario, de dictar una sentencia aclaratoria sobre los límites de la legislación del Estado reguladora de los Consorcios (Fundamento Jurídico 6.º). Mencionando resoluciones precedentes¹⁴, recordó que una sentencia interpretativa es un medio lícito de muy delicado y difícil uso y que su emanación no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes. El Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, ni Legislador, ni órgano consultivo o dictaminador, y solo cabe solicitar de él un pronunciamiento sobre la adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución.

Seguidamente, el supremo intérprete de la Carta Magna entró en el motivo de inconstitucionalidad formal o de procedimiento legislativo: el que mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado se incorpore una norma de naturaleza organizativa.

¹⁴ Declaración de 1 de julio de 1992 (Fundamento Jurídico 1.º), STC 5/1981 (Fundamento Jurídico 6.º) y STC 77/1985 (Fundamento Jurídico 4.º).

A lo largo del Fundamento Jurídico 6.º de la sentencia, el Tribunal Constitucional, fue desgarrando toda la argumentación contenida en su jurisprudencia anterior al respecto del contenido de las Leyes de Presupuestos. Así, señaló que tras un largo proceso –que va desde la STC 27/1981 hasta la STC 76/1992– se ha elaborado una doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado y a su utilización como instrumento de la legislación para introducir en el ordenamiento jurídico «disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del art. 134 CE)». Según dicha doctrina, la Ley de Presupuestos –que se configura como una verdadera ley, pero en el ejercicio de una función específica desdoblada de la genérica potestad legislativa prevista en el art. 66.2 CE tiene un contenido mínimo, necesario e indisponible¹⁵ constituido por la «expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» y un contenido posible, no necesario y eventual constituido por materias distintas a ese núcleo esencial «que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan».

En tal situación, el Tribunal subrayó que «este contenido eventual solo tiene cabida dentro de límites estrictos» que la doctrina de la STC 76/1992 ha fijado en «que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno»¹⁶. El cumplimiento de estas dos condiciones resultaría necesario para justificar la restricción de las competencias del Poder Legislativo –característica de las Leyes de Presupuestos– y para salvaguardar una seguridad jurídica que en este caso se concretaría en la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional.

Sentados los límites en los que se han de mover las leyes anuales presupuestarias, el paso siguiente consistió en analizar el alcance de la norma impugnada. Para el Tribunal Constitucional, la cuestionada disposición adicional vigésima segunda sería, por su contenido y finalidad, una norma característica o típica del llamado Derecho de organización y no carente de contenido material o sustantivo, pues el hecho de que especifique o concrete las atribuciones de los Consorcios –ya reconocidas en términos genéricos en su normativa anterior (aprobada por orden ministerial) y con el consiguiente y relevante efecto de congelación del rango– constituye una profunda innovación normativa de su régimen jurídico en una materia ajena por completo al contenido propio que corresponde a la función constitucional de las Leyes de Presupuestos. La regulación

¹⁵ Esencial, porque no puede faltar y que califica a una ley como de presupuestos en el sentido constitucional del concepto, esto es, «aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado». *Vide*: STC 126/1987, Fundamento Jurídico 5.º.

¹⁶ STC 76/1992, Fundamento Jurídico 4.º, apartado a).

sobre las atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas no podría, por tanto, ser encuadrada dentro de lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Tratándose de una materia distinta de la estrictamente presupuestaria, no cumple con las condiciones que este Tribunal ha establecido para la legitimidad constitucional de su inclusión en las Leyes de Presupuestos, pues no guarda relación alguna con los ingresos y gastos del Estado o con los criterios de política económica en que se inspira el Presupuesto, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del mismo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996 concluyó con la apreciación de inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésima segunda por vulneración del artículo 134.2 de la Constitución Española, pero afirmando que resultaría «innecesario dar respuesta a los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Generalidad de Cataluña desde la perspectiva de otros preceptos constitucionales y estatutarios» (Fundamento Jurídico 7.º) y, por ello, dejando sin solución la parte más interesante de la controversia: el alcance de las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre el régimen jurídico de las zonas francas.

Como ha señalado VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, tras la entrada en vigor la Constitución y la instauración del sistema autonómico, la promulgación de regulaciones generales, extensivas a la totalidad de las zonas francas, se ha topado con obstáculos de naturaleza política (especialmente vinculados a la zona franca de Barcelona) basados en la consideración de que se estaría en presencia de un elemento esencialmente vinculado al municipio y a la comunidad autónoma correspondiente¹⁷. Desde esta perspectiva, toda iniciativa estatal tendente a la actualización de su régimen jurídico sería contemplada como una intromisión en un ámbito de decisión reservado a tales instancias. El resultado de esta enmarañada situación ha sido que el Estado renunciase a una actividad normativa general actualizadora de la materia y que todas las disposiciones dictadas desde entonces se hayan circunscrito a la organización de los restantes consorcios gestores.

III.2. LA GESTIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS Y EL DERECHO A PARTICIPAR EN ORGANISMOS PÚBLICOS DE CARÁCTER ECONÓMICO

En directa relación con las competencias sobre la gestión de las zonas francas, se encontraría la circunstancia de que los Estatutos de Autonomía hayan ido asumiendo facultades para participar en organismos estatales de carácter económico cuando, por sus particularidades, no hayan sido objeto de traspaso. Tal es el caso del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) cuyo artículo 182.2 indica que «La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéti-

¹⁷ VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. J.: «Los consorcios administradores de zonas francas», *El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier, 2004, pág. 21.

cos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable».

El precepto analizado no es una innovación normativa que carezca de antecedentes, pues el artículo 53 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) ya indicaba que «la Generalidad, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso». Así pues, se está en presencia de una fórmula semejante en sus consecuencias y que se refiere a entidades públicas que desempeñen cualesquiera actividades económicas, sin especificar el sector concreto.

Esta técnica de asunción competencial, como se ha señalado, se halla presente en varios Estatutos de Autonomía, donde se contienen preceptos decididamente paralelos al ahora estudiado. Así, por ejemplo, el artículo 55.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, señala que «La comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio gallego y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso». En unos términos muy semejantes se pronuncia también el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁸ (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) al señalar que «en las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid, el Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de aquellas». De la redacción de ambas normas, puede colegirse que a las comunidades autónomas se les ha reconocido un «derecho a participar» en estas entidades estatales¹⁹.

En lo que se refiere a la concreción práctica de tales preceptos, y aunque se efectuaron varias peticiones al respecto, cabe concluir que no hubo una positiva recepción del sistema por parte del Estado; sin embargo, existe una razón bastante evidente para que no se haya producido un avance en este ámbito: la ausencia de una norma en la que se concretase con carácter general en qué ha de consistir tal participación.

¹⁸ Redactado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

¹⁹ En este punto, no existe unanimidad de la doctrina al respecto. Así, RODRÍGUEZ-ARANA entiende que las remisiones a lo que dispongan «las leyes del Estado» implica que la comunidad autónoma carece de un derecho objetivo y, por lo tanto, el Estado no está obligado a garantizar la presencia de representantes autonómicos en sus empresas, organismos e instituciones con relevancia económica, radicados en la comunidad autónoma. *Vide*: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «O sector Público Galego. Novas perspectivas», en RODRÍGUEZ-ARANA et ál., *O sector Público Galego*, Xunta de Galicia, 1993, págs. 39 y ss.

Para finalizar, convendría remarcar que, literalmente, el artículo 182.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala que la Generalitat participa en los «organismos económicos». La explícita mención a «organismos» debería entenderse referida a aquellas entidades que dependan del Estado, tanto privadas (sociedades públicas) como públicas (organismos públicos); sin embargo, no parece asumible que esta participación se garantice cuando se haya recurrido a la gestión indirecta de tales actividades. Por tanto, la cláusula del artículo 182.2 sería aplicable únicamente a aquellos casos en los cuales se decida establecer una gestión directa descentralizada de la infraestructura.

La posibilidad de participar en la gestión de organismos públicos económicos estatales no parece contradecir el ordenamiento constitucional. Como se ha podido comprobar, ya en el pasado varios estatutos habían decidido asumir competencias sobre aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reservase la gestión directa de los mismos. Cuestión distinta es el hecho de que el Estatuto imponga la participación; sin embargo, hay que tener en cuenta que esta norma ha sido también aprobada por las Cortes Generales y, por ende, el Estado ha mostrado su conformidad con el hecho de que la comunidad asuma facultades de gestión. En buena lógica, lo máximo que puede hacer cualquier comunidad en un proyecto de Estatuto es «proponer formas de participación», pero la decisión definitiva al respecto se produce con la tramitación estatutaria ante las Cortes.

En conclusión, la única pregunta que cabe formularse es si el Estatuto de Autonomía es, o no, una norma adecuada para que el Estado asuma la obligación de permitir tal participación.

Las normas que aprueban los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas (art. 81.1 CE), constituyéndose como parte integrante de su ordenamiento jurídico; mas, asimismo, son «norma institucional básica de cada comunidad autónoma» (art. 147.1 CE). Si bien autores como MUÑOZ MACHADO desechan la idea de que el Estatuto tenga al mismo tiempo una doble naturaleza (de ley estatal y de ley autonómica) —arguyendo que los artículos 81 y 147 de la Constitución no implican *que haya dos normas en una, sino una sola que se imbrica en dos ordenamientos*—, sí se podría convenir en que este instrumento normativo se dibuja en la Constitución como *res mixta*, bien en cuanto a su naturaleza, bien en lo que se refiere a su inserción ordinamental. En conclusión, el Estatuto, en cuanto ley orgánica, forma parte del ordenamiento del Estado, y, en cuanto que permite la emergencia de un ordenamiento propio —el autonómico—, es norma de cabecera del mismo.

Dicho lo anterior, muchas razones ponen de manifiesto que los Estatutos son una ley orgánica con características que la diferencian de las demás: la iniciativa, la formación del proyecto, la tramitación, la aprobación y la reforma. Otra característica que cualifica al Estatuto de Autonomía es que se trata de una norma que sirve de parámetro de constitucionalidad de otras, pues la jurisprudencia constitucional²⁰ viene considerando que forma parte integrante del denomina-

²⁰ Vide, entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1982, de 23 de marzo.

do «bloque de la constitucionalidad»²¹, concepto en el que se integra aquel conjunto de normas (Constitución, Estatutos, Leyes de Transferencia o Delegación,...) que han de ser utilizadas para corroborar el respeto a la Carta Magna por parte de cualesquiera otros preceptos.

Teniendo en cuenta que los Estatutos de Autonomía forman parte del «bloque de la constitucionalidad» y que este lo forman las normas que sirven para delimitar las competencias, la respuesta a la cuestión antes formulada es que hay razones más que suficientes no solo para incluir en aquellos el compromiso de participación gestora, sino para recomendar que el mismo esté siempre incluido en normas que formen parte del citado bloque.

III.3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ZONAS FRANCAS

La planificación territorial, como disciplina científica, surge y se desarrolla en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial, siendo las experiencias de Alemania, Gran Bretaña y, en especial, Francia puntos principales de referencia²².

La ordenación territorial ha combinado pragmatismo y doctrinarismo, siendo paradigmático el caso de Gran Bretaña, donde la elaboración de numerosos informes acerca de problemas concretos coincide con el surgimiento de un movimiento doctrinal (*Regional Planning*) relativo a las técnicas de gestión de aspectos geográficos, económicos y ecológicos de espacios físicos. Fruto de esta inteligente intersección fueron una serie de leyes reguladoras del asentamiento de industrias (1945), del surgimiento de nuevas ciudades (1946) y de la ordenación del campo y la ciudad (1947).

La ordenación del territorio es, siguiendo a LÓPEZ RAMÓN, una *función pública* cuya aparición responde a la necesidad de controlar el espontáneo crecimiento de usos y actividades en el territorio²³. QUERMONNE la define como «el desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas vocaciones productivas»²⁴ y la *Carta Europea de 1983* la concibe como la «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad».

La doctrina francesa ha configurado la ordenación del territorio como la proyección geográfica de la planificación económica²⁵, opción que ha sido objeto de una favorable acogida en

²¹ A este respecto, véase el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

²² Vide: FEAL LAGO, C.: *Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1970.

²³ LÓPEZ RAMÓN, F.: «Planificación territorial», en *Revista de Administración Pública*, n.º 114, septiembre-diciembre 1987, págs 127 y ss.

²⁴ QUERMONNE, J.-L. y ANTOINE, S.: *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, tomo I, Institut d'études politiques de Grenoble, 1965, pág. 4.

²⁵ DELMAS, C.: *L'aménagement du territoire*, PUF, París, 1963.

países como España e Italia. El concepto de ordenación del territorio en Francia ha evolucionado desde una perspectiva que la situaba como una mera ampliación del urbanismo, hasta posiciones, antes comentadas, que la conciben como una promoción racional del espacio y utilización sostenible de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población²⁶. En este sentido, resulta esclarecedora la opinión de NÉMERY asignando a esta disciplina la tarea de localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico y calificando la ordenación territorial como una noción contingente del sistema económico²⁷.

Las políticas de ordenación territorial en el ámbito europeo han coincidido a la hora de subrayar dos elementos como principales caracterizadores:

- a) La íntima relación existente entre esta función pública con la planificación económica.
- b) El señalamiento de la lucha contra los desequilibrios territoriales como objetivo primordial.

En toda Europa, el objetivo fundamental perseguido con las políticas de ordenación territorial es, en palabras de FEAL, «realizar una distribución geográfica óptima, con el fin de asegurar a los hombres y a sus comunidades las mejores condiciones de vida en un medio agradable»²⁸. Así, CARABBA sostiene que «la planificación económica comprende entre sus contenidos esenciales las elecciones relativas a la ordenación territorial, diseñando en el cuadro de las decisiones político-económicas asumidas, una organización del territorio a conseguir mediante la localización de las infraestructuras con sus características técnicas y la determinación de las zonas industriales, agrícolas, residenciales y mixtas y las zonas destinadas a los servicios públicos»²⁹. De estas líneas transcritas cabe concluir lo siguiente:

- a) La ordenación del territorio constituye un segmento de la planificación económica global.
- b) Dentro de planificación económica, la ordenación territorial goza de sustantividad propia.
- c) La ordenación territorial procura la adecuada localización de infraestructuras y actividades en el espacio.

²⁶ LAJUGIE, J.; DELFAUD, P. y LACOUR, C.: *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, París, 1979, págs. 83 y ss.

²⁷ NÉMERY: *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, LGDJ, París, 1981, págs. 22 y ss.

²⁸ FEAL LAGO, C.: *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1970, págs. 61 y ss.

²⁹ CARABBA, M., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, Roma, 1970, pág. 1.

A pesar de que la perspectiva económica de la ordenación territorial parece imponerse, no debe obviarse la existencia de supuestos de ordenación que se han caracterizado por la ausencia de planificación económica. Tal es el caso de Alemania, donde la elaboración de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965 se centró, exclusivamente, en aspectos físicos, esto es, en la coordinación de las infraestructuras, la ocupación del suelo y la protección ambiental. El aspecto físico es, asimismo, subrayado en España y en este sentido puede citarse que la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala como objeto propio de la ordenación del territorio y el urbanismo «la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial»³⁰.

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

En cuanto al ámbito sustantivo de la ordenación del territorio, cumple mencionar la *Carta Europea de 1983*, en la que se establecen los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial:

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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984.

- 4.º La utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales y fomentando aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

El desarrollo equilibrado de las regiones como objetivo de la ordenación del territorio ha sido, esencialmente, una aportación del Derecho francés. Así, SALA ARQUER ha llegado a afirmar que la ordenación del territorio en Francia «no es más que la dimensión nacional del desarrollo regional»³¹. Esta línea doctrinal ha tenido una amplia recepción entre los autores españoles. MEILÁN GIL³² ha aludido a la justicia interterritorial como causa impulsiva de la política de ordenación territorial y LÓPEZ RAMÓN destaca que «a través de la función ordenadora del territorio se atienden, pues –de conformidad con los esquemas generales del Derecho comparado–, tanto los problemas de las regiones superdesarrolladas, cuyas posibilidades de ampliación tienden a limitarse, como los problemas de las regiones insuficientemente desarrolladas, aunque utilizando para estas técnicas distintas, técnicas dinámicas, creadoras de fuentes de riqueza»³³.

De todo lo expuesto, no cabe sino reconocer que la constitución de zonas francas –afectando decisivamente a la distribución de actividades en el espacio, la utilización del suelo y el desarrollo económico regional– estará ineludiblemente vinculada a la ordenación del territorio y, por ende, las respectivas comunidades autónomas han de intervenir en susodicho proceso para entender respetado el orden constitucional de distribución de competencias.

IV. LAS ZONAS FRANCAS Y SUS USOS EN EL ACTUAL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Si bien, como se ha indicado en líneas precedentes, el nacimiento de las zonas francas se produce sobre la base de su intrínseca relación con las infraestructuras portuarias y el almacenaje de mercancías, la evolución de las características del comercio internacional ha deparado que estas premisas hayas sido notablemente revisadas.

En sentido amplio, una zona franca es una demarcación territorial ubicada dentro del territorio de un Estado en la que las mercancías provenientes de terceros Estados pueden penetrar sin satisfacer derechos de aduana. De forma general, suelen distinguirse dos clases de zonas francas³⁴:

³¹ SALA ARQUER, J. M.: *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, pág. 36.

³² MEILÁN GIL, J. L.: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971, págs. 78 y ss.

³³ *Vide*: LÓPEZ RAMÓN, F., *op. cit.*, pág. 133.

³⁴ VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. J.: *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier, 2004, págs. 27 y 28.

- a) Zonas francas comerciales. Las mercancías de terceros Estados pueden ser descargadas y almacenadas mediante formalidades aduaneras simplificadas, en espera de su trasbordo, exportación o introducción en el territorio del Estado, bien en su estado primitivo u original o bien después de manipulaciones u otras transformaciones elementales. Tal es el modelo al que respondían en el Derecho histórico español los llamados depósitos de comercio y al que responden actualmente los depósitos francos, cuya diferencia esencial con las zonas francas estriba en su configuración física o material.
- b) Zonas francas industriales. Las mercancías son introducidas para ser sometidas a procesos de transformación industrial, imponiéndose el destino de la mayor parte de la producción al mercado exterior. Su creación permite, al mismo tiempo, la de grandes zonas industriales, dados los importantes incentivos que suponen para las empresas, pues estas pueden disponer de materias primas, maquinaria y productos intermedios importados sin satisfacer derechos de aduana, por lo que se encuentran en situación idónea para exportar el producto a precios competitivos. Tal es el perfil del que pretende originariamente dotarse a las zonas francas en el ordenamiento jurídico español.

Analizando actuales zonas francas más significativas, puede hacerse la siguiente relación y clasificación en atención a su uso:

A) USO COMERCIAL

- **ÁFRICA:** Sudán (Khartoum); Egipto (Suez, Said); Túnez (Zarzis); Camerún (Camerún).
- **AMÉRICA CENTRAL:** Bahamas (Gran Bahama); Guadalupe (Guadalupe) [francesa]; Martinica (Martinica) [francesa]; Puerto Rico (Ponce); República Dominicana (Santiago de los Caballeros, Santo Domingo); Costa Rica (Metro Free Zone).
- **AMÉRICA DEL NORTE:** Washington (Seattle); Michigan (Bay County); Virginia (Portsmouth); Miami (Miami Free Zone); Ohio (Cleveland); New York (Suffolk County); California (Oakland); North Carolina (Acklenburg).
- **AMÉRICA DEL SUR:** Brasil (Manaos); Ecuador (Esmeraldas); Venezuela (Valencia); Argentina (La Plata).
- **EUROPA:** España (Barcelona); Finlandia (Helsinki, Turuku, HankoLappeenranta, Loviisa); Grecia (El Pireo, Salónica); Islandia (Reikiavik, Keflavik, Akureyri); Italia (Nápoles, Leghorn, Savona); Bulgaria (Bourgas); República Checa (Ostrava A.S.); Yugoslavia (Belgrado).
- **ASIA:** Emirato de Omán (Ajman); Emiratos Árabes Unidos (Hamriyah Free Zone, Sharjah, Srarjah Airport Commercial); Corea (Masan).

B) USO INDUSTRIAL

- **ÁFRICA:** Senegal (Dakar); Liberia (Monrovia).
- **AMÉRICA CENTRAL:** República Dominicana (Romana, San Pedro Marcoris, Puerto Plata).
- **AMÉRICA DEL NORTE:** Puerto Rico (Mayaquez) [asociado a EE. UU.]; San Francisco; Texas (Mc Allen); Michigan (Sault Ste. Marie, Battle Creek); California (San José); New York (Buffalo, Niagara County, Orange County, Morris County); Georgia (Shenandoah); Kentucky (Louisville, Campbell County); Pennsylvania (Pittsburgh); Texas (Galvestone, Dallas); Florida (Orlando); Portland (Oregon); Ohio (Cincinnati); Arizona (Tucson); Vermont (Burlington); Nebraska (Lincoln).
- **AMÉRICA DEL SUR:** Colombia (Cucuta, Leticia, Providencia), Uruguay (Nueva Palmira, Colonia del Sacramento); Venezuela (Paranagua), Chile (Punta Arenas, Iquique).
- **EUROPA:** España (Vigo).
- **ASIA:** Malasia (Bayan Lepas, Prai Wharves, Pulau Jerejak, Ampang Kelang, Teluk Garang, Sungai Subsang, Batu Berendam, Tanjong Kling, Senai, Pasir Gudang); Tailandia (Bangkok, Minburi, Samut Prakarm, U-Tapao, Songkla-Haadyai, Phuket).

C) USO COMERCIAL/INDUSTRIAL

- **ÁFRICA:** Marruecos (Tánger); Egipto (Alejandría).
- **AMÉRICA CENTRAL:** Aruba (Aruba) [holandesa]; Barbados (Bridgetown); Curaçao (Curaçao) [holandesa]; Guatemala (Santo Tomás de Castilla); Honduras (Puerto Cortés); Santa Lucía (Cul-De-SacBay); Panamá (Colón).
- **AMÉRICA DEL NORTE:** New York City (START-UP NY program, Clinton County); Ohio (Toledo); Hawaii (Honolulu); Kansas (Kansas City); Nebraska (Omaha); South Carolina (Dorchester County); Chicago; Pennsylvania (Pittson); Boston; Massachusetts (New Bedford); Illinois (Granite City); Philadelphia; South Carolina (Spartanburg); Wisconsin (Milwaukee); New Jersey (Newark); California (Long Beach); Minnesota (Duluth); Oklahoma (Rogers County).
- **AMÉRICA DEL SUR:** Argentina (Córdoba, Mendoza, Tucumán, San Luis); Colombia (Buenaventura, Barranquilla, Cartagena, Palmaseca, Isla de San Andrés); Uruguay (Montevideo).
- **EUROPA:** Alemania (Bremenhaven); Austria (Viena, Linz, Graz, Innsbruck); Dinamarca (Copenhague), Italia (Trieste Venecia); España (Cádiz).
- **ASIA:** -

Mención aparte merece el caso de las conocidas como zonas francas turísticas.

En territorios como Isla Margarita, Hong Kong, Singapur, Bahamas, Andorra o República Dominicana, una parte del turismo ha sido debido a su naturaleza de puertos libres o zonas francas, captando un sector de la demanda que ha visto un atractivo en los precios de ciertos bienes de consumo (exentos de tributación).

La positiva evolución de estos destinos y la rapidez con la que los respectivos Estados actuaron para incentivar fiscal y financieramente a los inversores del sector turístico, así como para atraer y mantener el turismo generado por el comercio, animaron a otros Estados a establecer la figura de las zonas francas turísticas.

A la hora de analizar este fenómeno, resulta especialmente interesante la experiencia colombiana.

La primera mención que se hizo de las zonas francas industriales de servicios en Colombia fue a través de la Ley Marco del Comercio Exterior, Ley 7.^a de 1991. El Decreto n.º 2131 de 1991, de 13 de diciembre, al desarrollar dicha ley, creó las zonas francas de servicio turístico o zonas francas turísticas, dándoles el carácter de industriales³⁵. Si bien el establecimiento de incentivos y exenciones sobre un territorio de un país para atraer capital al sector turístico no es aportación de la legislación colombiana, sí podría considerarse que lo es la estructura y desarrollo que se hizo en Colombia a través de la creación de las zonas francas turísticas³⁶.

El Decreto n.º 2131 de 1991 estableció las siguientes clases de zonas francas industriales, en relación con las actividades que se desarrollaran en ellas:

- a) Zonas francas industriales de bienes y servicios.
- b) Zonas francas industriales de servicios turísticos o zona franca turística.
- c) Zonas francas industriales de servicios tecnológicos y científicos o zonas francas tecnológicas.

De conformidad con el Decreto n.º 2131 de 1991, se entendería por zona franca turística el área del territorio nacional que goza de un régimen aduanero y fiscal especial, cuya finalidad es fomentar y promover la prestación de servicios turísticos, destinados al turismo receptor y, en forma subsidiaria, al turismo nacional. Las actividades que podrían ser realizadas en estos espacios son, entre otras: prestación de servicios de alojamiento, agencia de viajes, restauración, organizaciones de congresos, servicios de transporte, deportivas, artísticas, culturales y recreativas.

³⁵ Artículo 5.º del Decreto 2131, de 1991.

³⁶ A este respecto, *vide*: FORERO ARANGO, D. A.: *Zona franca turística: Instrumento de promoción del comercio exterior*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2005.

En Colombia, la creación de la figura de zona franca turística constituye una apuesta por crear áreas dentro del territorio dedicadas, exclusivamente, al turismo y sin la sujeción previa de partir de superficies ya habilitadas para prestar servicios turísticos. A este respecto, merecería ser subrayada la circunstancia de que las zonas francas turísticas no han de reunir el requisito de ser puertos marítimos, pues pueden ser creadas en cualquier parte del territorio nacional.

Actualmente, destacan las siguientes zonas francas turísticas colombianas:

- a) Zona franca turística Baru Beach Resort. Fue aprobada mediante Resolución del Ministerio de Comercio Exterior n.º 953, de 9 de agosto de 1993. Se encuentra ubicada en el municipio de Cartagena, junto con la Isla de Tierra Bomba forma la Bahía de Cartagena. Su área total es de 140 hectáreas.
- b) Zona franca turística Tierra Caribe. Aprobada mediante Resolución del Ministerio de Comercio Exterior n.º 176, de 24 de febrero de 1999. Se encuentra ubicada en la zona norte del municipio de Cartagena. El área total del proyecto es de 118 hectáreas.

V. ENTORNOS AEROPORTUARIOS Y ZONAS FRANCAS

Todos los países han pretendido que una parte del territorio aduanero, en donde existía una concentración de actividades relacionadas con el comercio exterior o donde se pretendía que las hubiese (por razones de diversa índole, entre ellas de tipo social para el desarrollo de zonas deprimidas) tuviera la consideración de territorio neutro o franco, esto es, en el que no se aplican los impuestos aduaneros ni los restantes impuestos interiores, en su totalidad o en parte³⁷.

Las utilidades básicas que las zonas francas pueden ofrecer a las empresas son³⁸:

- a) En primer lugar, están al servicio de los operadores económicos que no conocen el destino final de las mercancías o que, aun conociéndolo, no quieren darle tal destino y les interesa almacenarlos durante periodos más o menos largos sin que den lugar al pago de derechos de importación o a la aplicación de las medidas de política comercial.
- b) En segundo lugar, las mercancías destinadas a la exportación puede interesar almacenarlas beneficiándose de los incentivos a la exportación si los hubiera.

³⁷ CEPEDA CARO, M. A.; GARRE ALCARAZ, F. e INGELMO PINILLA, J.: *Código Aduanero: Zonas y Depósitos Francos*, tomo IV, capítulo VIII, Castro, Madrid, 1996.

³⁸ ARTEAGA ORTIZ, J. y CONESA FONTES, A.: «Las Zonas Francas en España», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2649, abril de 2000, págs. 9 a 15.

- c) En tercer lugar, el régimen aduanero genera múltiples derechos y obligaciones que se traducen en una serie de requisitos burocráticos que la introducción de una mercancía en una zona franca excluye.

Así pues, su función principal es el almacenaje de las mercancías en espera de darles su destino definitivo, permitiendo diferir el pago del impuesto y, en algunos casos, consiguiendo la mejor planificación fiscal de la empresa.

Las zonas francas quedarían configuradas como un instrumento al servicio de la logística de la empresa con el fin de aumentar su rentabilidad y la eficacia de sus operaciones.

El transporte aéreo ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo una importancia creciente no solo por su contribución al desarrollo del transporte de pasajeros (capital para el desarrollo del turismo en casos como el de nuestro país), sino por su capacidad para facilitar el comercio internacional de bienes y servicios. En este contexto, los aeropuertos han ido incorporando nuevas actividades asociadas a las operaciones de transporte y relacionadas con los servicios logísticos, acentuándose el carácter de estas infraestructuras como inexcusable referente para el impulso de la actividad económica.

Los aeropuertos españoles son, cada vez en mayor medida, centros de concentración de actividad económica donde confluye un gran número de empresas. La actividad comercial en los aeropuertos incrementa las posibilidades de actividad por parte de los pasajeros, que tienen la posibilidad de realizar compras, disfrutar de su ocio e, incluso, seguir trabajando dentro del recinto aeroportuario.

La planificación, diseño y gestión de las áreas comerciales en los edificios terminales y los recintos de los aeropuertos ha ido habilitando estos espacios para la prestación de los más diversos servicios:

- a) Servicios comerciales de acceso (alquiler de vehículos, aparcamientos públicos, gasolineras, talleres y túneles de lavado).
- b) Explotaciones comerciales (tiendas libres de impuestos y tiendas en régimen fiscal normal; servicios comerciales regulados: loterías, estancos y farmacias; servicios financieros y bancarios –cambio de moneda, cajeros automáticos y oficinas–; servicios de telecomunicaciones –telefonía pública y acceso a internet–; máquinas expendedoras y recreativas; centros de negocio).
- c) Restauración (cafeterías, restaurantes, comida rápida, heladerías, máquinas *vending*).
- d) Publicidad (dinámica, estática, eventos y *stands*).
- e) Desarrollo de terrenos:
 - Parque de servicios aeroportuarios-zona de servicios a aeronaves (mantenimiento de aeronaves, *handling* de rampa y almacenamiento de combustible).

- Parque de servicios aeroportuarios-zona de servicios (factorías de *catering*, bases *rent-a-car*, dotaciones aeroportuarias y servicios comunes).
 - Parque de centralidad aeroportuaria (centros de formación de pilotos, parque tecnológico aeronáutico, centros de distribución y centros comerciales y de ocio).
- f) Área de servicios al pasajero (hoteles; centros de negocio; salas de reuniones, conferencias, despachos y servicios ofimáticas; centros comerciales y de ocio).
- g) Servicios a los empleados (gasolineras, supermercados, gimnasios, peluquerías y guarderías).

Esta «perspectiva tradicional» del aeropuerto ha debido ser reconsiderada para dar cabida a una nueva realidad en la que estas infraestructuras se han ido convirtiendo en auténticos complejos empresariales. Así, además de su esencial aspecto de infraestructura básica para el transporte aéreo, ha ido adquiriendo una indudable polivalencia, albergando en su seno múltiples actividades comerciales, de forma tal que, cada vez en mayor medida, los ingresos que los aeropuertos obtienen por las habilitaciones a las empresas privadas para la utilización de sus espacios superan a los obtenidos por el transporte de pasajeros o mercancías.

La somera contemplación de alguno de los más importantes aeropuertos ratifican lo hasta aquí expuesto. El aeropuerto de Frankfurt da cabida a un gran hospital con capacidad para 36.000 pacientes al año; en Detroit existe un hotel con 420 habitaciones; el aeropuerto de Múnich está dotado con un hospital; Amsterdam Schipol cuenta con un casino y el Stockholm's Arlanda Airport posee una importante capilla localizada en la terminal en la que se han llegado a solemnizar hasta 450 bodas en el año 2005. No obstante, el caso más significativo podría ser el Bangkok International Airport, que alberga una auténtica ciudad en su interior con centros de negocios, salas de conferencias, hospitales, restaurantes y una gran cantidad de centros de entretenimiento.

Aun estando histórica y legislativamente relacionadas las zonas francas con sus establecimientos próximos a los puertos, es cierto que la evolución del transporte de mercancías ha favorecido enormemente el uso de otros modos de transporte más eficaces, entre los que cabe destacar el aéreo.

Es por ello que el establecimiento de zonas francas próximas o anejas a infraestructuras aeroportuarias se ha convertido en una necesidad derivada de la propia evolución del mercado. Algunos ejemplos representativos de ello son:

- a) Orlando International Airport. La zona franca n.º 42 fue creada en 1979 y desde ella se ofrece una amplia variedad de opciones de transporte no limitándose únicamente a rutas aéreas, sino que tiene acceso a infraestructuras viales, ferroviarias y portuarias.
- b) Zona franca del aeropuerto de Dubái. Localizada próxima al aeropuerto, fue establecida en 1996 dentro del plan estratégico del gobierno de Dubái y su actividad

lo ha convertido en uno de los importantes centros económico comerciales alcanzando a significar un 2,27 % de PIB de Dubái y un volumen total de 52 billones de dirhams.

- c) Aeropuerto Internacional de Pudong (Shanghái): En el año 2009 se estableció la zona de servidumbre (PuDong Airport Comprehensive Bonded Area) establecida dentro de la Zona Franca de Waigaoqiao.

En último lugar, no se puede dejar de hacer referencia a proyectos bien recientes enfocados a ampliar el campo de actuaciones relacionados con la aeronáutica dentro de las zonas francas, como es el proyecto propuesto para la instalación en la región de ICA (Perú) de una zona franca aeroespacial y de alta tecnología o el proyecto destinado a la creación de un vivero de transferencia de tecnología aeroespacial (SBAI) del Consorcio de la zona franca de Vigo.

VI. CONCLUSIONES

De lo hasta aquí expuesto, pueden extraerse algunas conclusiones al respecto de los nuevos horizontes que se han abierto para las zonas francas.

En primer lugar, puede comprobarse una evolución del originario carácter mercantil a uno más industrial, llegando actualmente a una especialización que ha supuesto la creación de zonas francas turísticas e, incluso, propuestas acerca de zonas francas aeroespaciales.

En segundo lugar, las zonas francas requieren la promulgación de una regulación general que, superando los obstáculos de estricta índole política, sea extensiva a la totalidad de las mismas. Para ello, la iniciativa estatal –único punto del que jurídicamente puede surgir– tendente a la actualización de su régimen jurídico deberá respetar el ámbito de decisión reservado a las instancias autonómicas y locales. Partiendo del marco dibujado por la Constitución Española de 1978, son muy varios los títulos que podrían verse afectados, tanto en relación con las competencias autonómicas (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio; ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios y fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional) como en lo concerniente a las competencias estatales (relaciones internacionales; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general; obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma y estadística para fines estatales). En este sentido, es innegable que la constitución de zonas francas afecta a la distribución de actividades en el espacio y al desarrollo económico regional y debe tener un adecuado reflejo y tratamiento en los instrumentos de ordenación del territorio, cuya aprobación corresponde a las comunidades autónomas.

En tercer lugar, a la hora de abordar cualquier innovación normativa es necesario tener muy presente que la utilidad básica que las zonas francas pueden ofrecer a las empresas es el almacenaje de las mercancías en espera de darles su destino definitivo, permitiendo diferir el pago del impuesto y mejorando la planificación fiscal de la empresa. Las zonas francas se configuran como un instrumento al servicio de la logística de la empresa con el fin de aumentar su rentabilidad y la eficacia de sus operaciones.

Finalmente, resaltar que la tradicional vinculación de las zonas francas a las instalaciones portuarias se ve claramente superada por la realidad económica del momento. Diversas infraestructuras, como es el caso de los aeropuertos, han mostrado, a nivel internacional, su aptitud para vincularse a estos espacios.

Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G. [1999]: *Principios de Derecho Público Económico*, Comares.
- ARTEAGA ORTIZ, J. y CONESA FONTES, A. [2000]: «Las Zonas Francas en España», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2649, abril.
- AYDALOT, P. [1985]: *Economie Regionale et Urbaine*, Economica.
- CARABBA, M. [1970]: *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, Roma.
- CRANFIELD UNIVERSITY [2002]: *Study on competition between airports and the application of State aid rules*.
- DE PAZ PÁEZ, C. [1997]: *Áreas exentas: Zonas Francas, Depósitos Francos y Depósitos Aduaneros*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.
- DELMAS, C. [1963]: *L'aménagement du territoire*, PUF, París.
- DOGANIS, R. [1992]: *The airport business*, Routledge.
- ESCRIBANO COLLADO [1983]: *Las competencias de las comunidades autónomas en materia de puertos*, *RAP*, n.º 100.
- FEAL LAGO, C. [1970]: *Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- [1970]: *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. [1999]: *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons.
- FORERO ARANGO, D. A. [2005]: *Zona franca turística: Instrumento de promoción del comercio exterior*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- GOLOB, T. F. y REGAN, A. C. [2001]: «Impacts on Personal Travel Commercial Vehicle Operations: Research Challenges and Opportunities», *Transportation Research Part C 9*.
- GÜLLER, M. y GÜLLER, M. [2002]: *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, Ed. Gustavo Gili.

- CEPEDA CARO, M. A.; GARRE ALCARAZ, F. e INGELMO PINILLA, J. [1996]: *Código Aduanero: Zonas y Depósitos Francos*, tomo IV, capítulo VIII, Castro, Madrid.
- INGLADA, V. [2003]: «Efectos de la nueva economía sobre el transporte. Un panorama general», *Economía Industrial*, n.º 353.
- INGLADA LÓPEZ DE SABANDO, V.; REY LEGIDOS, B. y COTO MILLÁN, P. [2007]: «Transporte aéreo de mercancías: incidencia en el comercio internacional», en *Comercio internacional y costes de transporte*, ICE, enero-febrero, n.º 834.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS [2010]: *Balance del turismo. Año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- *Turismo, tráfico aéreo y compañías aéreas de bajo coste en el año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- LAJUGIE, J.; DELFAUD, P. y LACOUR, C. [1979]: *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, París.
- LEHTO, M. y HIMANEN, V. [2001]: «Information Economy; Impacts in Travel and Communications Transport Innovations, Competitiveness and Sustainability in the Information Age», *Nectar Conference*, Helsinki, Finlandia.
- LIRN, T. C.; THANOPOULOU, H. A.; BEYNON, M. J. y BERESFORD, A. [2004]: «An application of AHP on Transshipment Port Selection: A Global Perspective», *Maritime Economics and Logistics*, 6.
- LÓPEZ RAMÓN, F. [1987]: «Planificación Territorial», *Revista de Administración Pública*, n.º 114, septiembre-diciembre.
- MARTÍN MATEO, R. [1970]: «El consorcio como institución jurídica», *RAP* n.º 61.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑOZ, J. L. [1974]: *Los consorcios en el Derecho español. Análisis de su naturaleza jurídica*, IEAL.
- MARTÍN QUERALT, J.; FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; PÉREZ ROYO, F. y TEJERIZO LÓPEZ, J. M. [1994]: *Curso de Derecho Tributario. Parte Especial*, Marcial Pons.
- MEILÁN GIL, J. L. [1971]: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.
- MINISTERIO DE FOMENTO [2009]: *Análisis comparativo de costes de escala en los principales aeropuertos europeos*, Serie Monografías.
- NÉMERY [1981]: *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, LGDJ, París.
- OACI [2006]: *Airport Economics Manual (Doc 9562)*, Second Edition.
- *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)*.
- OCDE [2001]: *Concurrence et restructuration des services publics*.
- QUERMONNE, J.-L. y ANTOINE, S. [1965]: *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, tomo I, Institut d'études politiques de Grenoble.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. [1993]: «O sector Público Galego. Novas perspectivas», en RODRÍGUEZ-ARANA et ál., *O sector Público Galego*, Xunta de Galicia.

SÁNCHEZ PAVÓN, B. [2011]: *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

– [2013]: «Las tarifas aeroportuarias y su influencia sobre el transporte aéreo en España», *RCyT. CEF*, n.º 364.

SALA ARQUER, J. M. [1980]: *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.

VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. J. [2004]: *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier.

VILLAR PALASÍ, J. L. [1977]: *Apuntes de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid.

hizo efectiva, de acuerdo a los términos previstos en el Real Decreto Ley de aprobación⁴, el 19 de septiembre de 1832.

Especial importancia adquirieron los puertos francos que servían de conexión como puntos de partida y llegada entre el Viejo y el Nuevo Mundo. De entre ellos, sobresalieron los del archipiélago canario que debido a su sobresaliente ubicación geográfica añadían la capacidad para «producciones intertropicales». Así lo reconocía, en el Real Decreto de 11 de julio de 1852 –por el que se declaraban puertos francos los de «Santa Cruz de Tenerife, Orotava, Ciudad-Real de las Palmas, Santa Cruz de la Palma, Arrecife de Lanzarote, Puerto de Cabras y San Sebastián»– el, a la sazón, ministro de Hacienda don Juan Bravo Murillo: «de nada sirve la especialidad y riqueza de los frutos si por medio de la exportación no se reparten entre los mercados exteriores los sobrantes que deja el consumo, todas las ventajas desaparecen si aquellos puertos por cualquier razón dejan de ser frecuentados [...] El origen de esta situación está averiguado. Si las naves se alejan de aquellas costas, es porque no encuentran allí aliciente para la carga ni para la descarga; es porque no hay un mercado más extenso que las limitadas exigencias de la población; es porque tienen señalados recargos gravosos; es porque se hallan sujetos a formalidades incómodas; es finalmente porque en otros puntos extranjeros, aunque incomparablemente menos ventajosos, se les ofrecen mayores facilidades y economías». Cabe señalar que los productos importados de estos puertos serían considerados como extranjeros.

Asimismo, en aras a la protección de los demás puertos peninsulares, se hacía mención a la exigua posibilidad de contrabando puesto que la distancia, la laboriosa navegación y la presencia de autoridades impedirían que tan indeseable fenómeno tuviese lugar.

Esta declaración fue confirmada mediante Decreto de las Cortes Constituyentes de fecha 10 de junio de 1870 –tras la revolución de 1868 y siendo Regente del Reino don Francisco Serrano y Domínguez–, extendiéndose la franquicia «a los demás puertos de la provincia de Canarias cuyos ayuntamientos se comprometan a sufragar de su cuenta los gastos de recaudación y administración del ramo»⁵.

La importancia comercial que adquirieron estas áreas animó a nuevas declaraciones, así mediante Decreto de Cortes del 18 de mayo de 1863 se declararon las franquicias de los puertos de Ceuta, Melilla e Islas Chafarinas y por Orden del 30 de agosto de 1872 los de Alhucemas y Peñón de Vélez de la Gomera⁶.

⁴ De esta fecha da debida cuenta el recordatorio publicado en la *Gaceta de Madrid* n.º 110, de 13 de septiembre de 1832.

⁵ *Gaceta de Madrid* de 28 de junio de 1870.

⁶ La facultad para poder declarar estos dos puertos como francos fue otorgada en el Decreto de Cortes de 18 de mayo de 1863 por el que se declararon puertos francos los de Ceuta, Melilla e Islas Chafarinas. En el artículo 1 del referido Decreto se recoge que «... Queda el Gobierno autorizado para extender igual franquicia al Peñón de la Gomera y Alhucemas, o para permitir el abastecimiento de estas plazas de los artículos libremente introducidos en Ceuta, Melilla y Chafarinas».

La importancia de los puertos canarios se fue afianzando durante todos estos años y, en los albores del año 1900, se produce una nueva confirmación y ratificación de sus puertos francos por el Rey Alfonso XIII.

Avanzada la centuria, se produce un importante cambio: de la declaración de puertos francos se pasa a la declaración de depósitos francos. Ello supone avanzar desde la consideración de los puertos francos como ubicaciones donde mantener las mercaderías hasta su entrada en la nación o su exportación, a la creación de unas zonas (los depósitos francos) en las que, además del almacenaje, se podría producir su transformación mediante la intervención de diferentes industrias implantadas dentro de este mismo espacio. La vertiente comercial deriva hacia una más industrial; no obstante, esa definición no se recogería normativamente hasta más adelante. Así en 1914 se produce la concesión del permiso para asentar en el puerto de Cádiz un depósito franco, al que le siguieron el de Barcelona en 1917, Bilbao, Santander y Vigo en 1918 o el de La Coruña y Musel (Gijón) en 1919.

En el año 1924, son aprobadas las Ordenanzas Generales de la Renta de Aduanas donde se establece que «los depósitos francos que en lo sucesivo se establezcan serán por plazo ilimitado a favor de Corporaciones Oficiales o de Sociedades o Compañías nacionales constituidas con arreglo al Código de Comercio; debiendo publicarse la petición en la Gaceta de Madrid y Boletín Oficial de la Dirección General de Aduanas, para que en el plazo de un mes se formulen las reclamaciones pertinentes por las entidades o personas a quienes pueda interesar, y se concederá por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros. También podrá concederse a Consorcios constituidos por organismos oficiales u oficiales y particulares, observándose los trámites señalados en el apartado anterior».

Acogiéndose a lo establecido, en 1927 se solicitó la declaración de un depósito franco central en Madrid. La petición fue rechazada expresamente en la Real Orden núm. 135, dictada el 8 de marzo de 1927. Su fundamentación principal se construye con base en que «[...] se deduce de modo indudable que, en el estado actual de la legislación aduanera española, la idea de "Depósito franco" va inseparablemente unida a la idea de "Puerto" y, por consiguiente, para el establecimiento del Depósito que se solicita falta la primera y más precisa condición de funcionamiento [...]».⁷

El auge comercial e industrial experimentado por los depósitos francos como los de Barcelona o Cádiz avocó a la necesidad de una regulación específica en la que se introdujo otro término: zona franca.

A través del Decreto-Ley n.º 1.491, se establece la creación de tres zonas francas y se designan directamente a dos: las de Cádiz y Barcelona. La primera, con base en la importancia comercial entre América y Europa; la segunda, por el importante auge que este puerto había adquirido desde su creación. Asimismo, la norma facultaba al Gobierno a declarar una tercera nueva zona franca en el norte de España si «así considerara conveniente para el interés de la nación». Los

⁷ Real Orden n.º 135 publicada en *La Gaceta de Madrid* n.º 74, de 15 de marzo de 1927.

convulsos acontecimientos que tuvieron lugar en el decenio siguiente hicieron que la autorización concedida no fuese ejecutada hasta el año 1947, cuando por Decreto de fecha 20 de junio se produce la declaración de la zona franca de Vigo, debido a la situación estratégica del puerto en las rutas comerciales entre «los países de Ultramar y Europa»⁸.

Hubo que esperar poco más de 50 años para que se produjese la declaración de la penúltima zona franca situada en España hasta la fecha, la de Las Palmas de Gran Canaria.

Ya la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias establecía la creación de un área de especial de regulación que denominó Zona Especial Canaria (ZEC) y que la definía como aquella zona «en la que, respetando el principio de estanqueidad, puedan ubicarse capitales y empresas provenientes del exterior, los cuales, atraídos por las ventajas inherentes a este tipo de zonas especiales, coadyuvan a potenciar el desarrollo económico y social del archipiélago»⁹. En dicha definición se encuentran similitudes con los fines de las zonas francas, pero el propio texto original hace referencia a ellas cuando se refiere a las entidades productivas, de manipulación, transformación o comercialización. De este modo, en su artículo 63 la citada norma dicta que «Las entidades ZEC que se dediquen a la producción, manipulación, transformación y comercialización de mercancías habrán de desarrollar sus actividades dentro de las áreas que constituyan el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria para dichas entidades, y les será de aplicación lo dispuesto en la legislación reguladora de las Zonas Francas». Además de ello, las faculta para que estas áreas se encuentren preferentemente situadas en las proximidades de puertos y aeropuertos del archipiélago. No obstante, no se trata de un listado cerrado de posibilidades, ya que cuando existan razones de índole urbanística o medio ambiental, podrán situarse en otros lugares y contempla su creación en parte de zonas francas declaradas. Cabe decir que la referencia que se realizó a la legislación reguladora de las zonas francas fue suprimida en el año 2000¹⁰.

Con base en este marco normativo, es a finales del pasado siglo cuando nace la zona franca de Las Palmas de Gran Canaria, creada mediante Orden de fecha 24 de abril de 1998.

Utilizando como motivación la inclusión del puerto de Sevilla dentro de las Redes Transeuropeas de Transporte (TEN-T) se produjo en el año 2013 la solicitud de zona franca para dicho puerto. Esta solicitud fue aprobada mediante Orden¹¹ autorizando la que hasta el día de hoy ha sido la última declaración de zona franca en España.

⁸ Decreto de 20 de junio de 1947 por el que se autoriza el establecimiento en el puerto de Vigo de la zona franca correspondiente a los puertos del Norte de España. Boletín Oficial de Estado, núm. 183, de 2 de julio de 1947.

⁹ Definición recogida en la exposición de motivos de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

¹⁰ Esta supresión fue introducida mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias.

¹¹ Orden HAP/1587/2013, de 30 de agosto, por la que autoriza la constitución de la zona franca de Sevilla. BOE 209 (31 de agosto de 2013).

II. LAS ZONAS FRANCAS EN LA ACTUAL LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EUROPEA

Como ya ha sido mencionado anteriormente, no fue hasta 1929 cuando en España se regularon legislativamente las zonas francas mediante la aprobación del Real Decreto Ley 1.491, del 11 de junio de dicho año, relativo a depósitos y zonas francas. Es en este texto en donde encontramos una definición de las zonas francas como «una franja o extensión de terreno situado en el litoral; aislada plenamente de todo núcleo urbano, con puerto propio o al menos adyacente, y en el término jurisdiccional de la aduana marítima de primera clase, en cuyo perímetro podrán realizarse las operaciones que el artículo 222 de las Ordenanzas de Aduanas autoriza para los depósitos francos, y además instalarse:

- a) Industrias no existentes en España.
- b) Industrias existentes en España sin carácter exportador.
- c) Industrias existentes en España con radio exportador notoriamente deficiente o que registre decrecimientos paulatino en los últimos años».

Para saber a qué actuaciones se refiere al nombrar aquellas recogidas en las Ordenanzas de Aduanas debemos dirigirnos a las Ordenanzas generales de la Renta de Aduanas del año 1924 publicadas como apéndice en la *Gaceta de Madrid* del lunes, 17 de noviembre de 1924. En ellas se establecían como operaciones permitidas en los depósitos francos las siguientes:

- a) Cambio de envases de las mercancías.
- b) División de las mismas para preparar clases comerciales.
- c) Mezclas de unas con otras con idéntico fin.
- d) Descascarado y tostadura del café y cacao.
- e) Tundido de las pieles.
- f) Trituración de las maderas.
- g) Lavado de las lanas.
- h) Extracción del aceite de la copra y de las semillas oleaginosas, y, solidificación e hidrogenización de los mismos.
- i) Todas las operaciones que aumenten el valor de los géneros depositados, sin variar esencialmente la naturaleza de los mismos.

El Real Decreto Ley 1.491, relativo a depósitos y zonas francas, supuso la ordenación de las zonas francas y una ubicación definida dentro del entramado legislativo español, dándole definición y regulación. Posteriormente la norma fue desarrollada mediante el Real Decreto 1.821

de fecha 22 de julio de 1930, por el que se aprobó el Reglamento de Puertos, Zonas y Depósitos francos. Es este reglamento el que en su artículo 4 establece la caducidad de los depósitos francos y su cambio por zonas francas en aquellas que se encuentren declaradas¹²: «La concesión de una zona franca implicará necesariamente la caducidad de la concesión del depósito franco existentes en la misma localidad; pero no la de las instalaciones industriales preexistentes o que se autoricen en los depósitos francos [...]».

Asimismo, en su artículo 118 establecía la declaración de los cuatro grupos de industrias con capacidad para instalarse en estas áreas, para ello las diferenció en cuatro categorías, las tres primeras coincidían con las del Real Decreto Ley de 1929, a las que antes se hizo referencia, y para la cuarta añadió: «d) Industrias de exportación preexistentes en España». A su vez, el artículo 119 indicaba que el Ministerio de Hacienda debía publicar, el primero de enero de cada año, una relación de las industrias que se considerarían prohibidas dentro de las zonas francas.

Esta confusión en la definición a la hora de categorizar algunas industrias hizo que desde el Consorcio de la zona franca de Barcelona se solicitase mayor concreción para saber qué industrias podían implantarse en dicha zona. Mediante Orden de 24 de febrero de 1932, se le dio contestación declarando ciertas actividades como permitidas.

La declaración de la zona franca de Vigo en 1947, así como el desarrollo de las de Barcelona y Cádiz, propiciaron la necesidad de modificar el reglamento para facilitar la implantación de nuevas industrias y regular las bases de concesión de las instalaciones. De este modo, se aprobó el Decreto de 18 de abril de 1952 por el que se modificaron determinados preceptos del Reglamento vigente de Zonas, Puertos y Depósitos francos.

La normativa referenciada fue la aplicable en España hasta la entrada en el Mercado Común Europeo en el año 1986, a través del Acta de adhesión de España a las Comunidades Europeas, firmado el 12 de junio de 1985. A partir de esa fecha el mercado se dirigió a través de los designios de las políticas europeas y, en lógica consecuencia, las normas aduaneras se vieron afectadas por las políticas y la regulación europea. Así, se procede a aprobar el Real Decreto Legislativo 1297/1986, de 28 de junio, por el que se adapta al derecho de las Comunidades Europeas el régimen vigente en materia de Zonas y Depósitos Francos, adoptándose de este modo la normativa comunitaria y derogando el Real Decreto-Ley 1.491, del 11 de junio de 1929.

La normativa europea adoptada fue la Directiva del Consejo de 4 de marzo de 1969 referente a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al régimen de zonas francas (69/75/CEE), la Directiva del Consejo de 21 de junio de 1971 referente a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas a las manipulaciones usuales que pueden efectuarse en los depósitos aduaneros y en las zonas

¹² Recordemos que tras la aprobación del Real Decreto Ley de 1929 quedaban declaradas como zonas francas la de Cádiz y Barcelona, facultando la aprobación de una tercera que no se produjo hasta 1947 y que fue la localizada en Vigo.

francas (71/235/CEE), y la Directiva del Consejo de 22 de julio de 1976 por la que modificaban las Directivas 69/74/CEE, 69/75/CEE y 71/235/CEE, en lo que se refiere a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas respectivamente al régimen de depósitos aduaneros, al régimen de zonas francas y a las manipulaciones usuales que pueden efectuarse en los depósitos aduaneros y en las zonas francas (76/634/CEE).

Pero fue el Reglamento 2913/1992 del Consejo, por el que se aprobó el Código Aduanero Comunitario, el que supuso una regulación integradora de los distintos regímenes aplicados por cada Estado miembro y un instrumento de simplificación aduanera.

Al año siguiente, la Comisión aprobó el Reglamento 2454/1993, por el que se fijaron determinadas disposiciones de aplicación sobre el Reglamento aprobado por el Consejo en 1992, y en el que, entre otras cosas, se estableció la distinción entre zonas francas de Tipo I y Tipo II, según el control aplicable sobre las mismas.

La normativa europea modificó de manera profusa varios preceptos de ambas normas y en el año 2008 se hizo necesaria la aprobación de una regulación que modernizase los regímenes aduaneros adaptándolos no solo a los intereses de los acuerdos adoptados por la Unión –como fue el del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros al cual se adhirió en el año 2003–, sino también a un sistema electrónico dentro de una organización comunitaria. De este modo, desde el Parlamento Europeo y el Consejo se aprobó el Reglamento 450/2008 por el que se sancionó el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) y cuya entrada en vigor se debía producir de manera escalonada, siendo la fecha a más tardar el 24 de junio de 2013.

Mediante el Reglamento 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, se establece el código aduanero de la Unión que es una refundición del Reglamento 450/2008 y que se dicta «en aras de una mayor claridad». Dicho texto, en lo referente a lo establecido para las zonas francas, será de aplicación a partir del 1 junio de 2016.

Finalmente, cabe hacer mención de una novedad en la legislación estatal que nos retrotrae al año 1998. En dicho año, se aprobó la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que recoge en su artículo 80 una serie de medidas de modificación y adaptación de los Consorcios de la Zona Franca que hubiesen sido constituidos de acuerdo a la norma de 1929. Así, se desarrollan dos apartados en el que destaca la aplicación a los mismos de lo establecido en los puntos 1 y 3 de la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado que se refiere al Régimen Jurídico de determinados Organismos Públicos. Dicho artículo se ha visto modificado a partir de la aprobación de la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española.

La modificación se refiere a la inclusión de dos nuevos apartados que versan sobre la competencia para la autorización de las zonas francas y una mención especial a los Consorcios de Zona Franca de Gran Canaria y Tenerife. Si bien, esta modificación será de aplicación a partir del 23 de julio de 2014.

Asimismo, esta ley recoge en la disposición adicional vigésima tercera una regulación particular del régimen patrimonial de los Consorcios de Zona Franca, diferenciando aquellos bienes y derechos destinados al desarrollo y dinamización económica y social –los cuales no serán considerados Patrimonio del Estado y, por lo tanto, no les será de aplicación la legislación aplicable a los mismos– del resto de bienes o derechos, que se regirán por lo dispuesto en dicha ley.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y ZONAS FRANCAS

III.1. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Al analizar la jurisprudencia constitucional relacionada con las zonas francas, llama poderosamente la atención, amén de su escasez, el hecho de que los títulos competenciales esgrimidos para justificar la intervención autonómica hayan sido urbanismo e industria. Sin cuestionar su procedencia, su exclusividad se antoja tanto reduccionista como imprecisa. Reduccionista, dado que el título competencial sobre urbanismo se vería desbordado por otro más intensamente afectado y muy relacionado con aquel: la ordenación del territorio. Impreciso, porque la industria constituye una parte de la actividad económica y, por ello, las competencias sobre ella han de ser puestas en relación con las que se refieren a la economía, caracterizadas por tal grado de indeterminación que puede resultar prácticamente ineficaz.

Partiendo del marco competencial dibujado por la Constitución Española de 1978, los títulos que podrían verse afectados, en todo lo atinente a las zonas francas, serían los siguientes:

- a) En relación con las competencias autonómicas: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3.^a CE); obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio (art. 148.1.4.^a CE); ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios (art. 148.1.5.^a CE) y fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (art. 148.1.13.^a CE).
- b) En lo concerniente a las competencias estatales: relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a CE); régimen aduanero y arancelario; comercio exterior (art. 149.1.10.^a CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE); hacienda general (art. 149.1.14.^a CE); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24.^a CE) y estadística para fines estatales (art. 149.1.31.^a CE).

Dicho esto, conviene proceder al análisis de la jurisprudencia en la que el Tribunal Constitucional aborda directamente la gestión de las zonas francas y que está constituida, exclusivamente, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996.

La Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, contenía una disposición adicional vigésima segunda, dedicada a los consorcios de zonas francas, con la siguiente redacción: «Los Consorcios que administran las zonas francas, de acuerdo con su normativa específica, podrán promover, gestionar y explotar los bienes integrantes de su patrimonio, adquiridos por cualesquiera títulos admisibles en Derecho, directamente o asociados con otros organismos para contribuir a la dinamización económica de su respectiva área de influencia».

Este precepto fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996, de 1 de febrero de 1996¹³.

El 29 de septiembre de 1990, los servicios jurídicos de la Generalidad de Cataluña procedieron a la interposición del recurso contra varios preceptos de la Ley 4/1990; entre otros, contra la ya mencionada disposición adicional vigésima segunda. Los pilares de la impugnación eran dos:

- a) De una parte, la inidoneidad de la Ley de Presupuestos para incorporar una norma de naturaleza organizativa de las Administraciones públicas que pretende modificar el ámbito de actuación de los consorcios. Una decisión de este tipo, excedería del ámbito competencial propio de las Leyes de Presupuestos, pues carece de una relación directa con el núcleo esencial reservado a la ordenación de las Leyes de Presupuestos y, en consecuencia, no pueden incluirse en estos.
- b) De otra, se aduce la inconstitucionalidad del propio contenido de la disposición que extiende el ámbito de actuación competencial y territorial de los Consorcios utilizando unos conceptos –como «área de influencia» y «dinamización económica»– de tal imprecisión y amplitud que permiten dar cualquier contenido a las actuaciones de los aquellos, infringiendo el principio de seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En definitiva, y como categóricamente concluyó la representación y defensa de la Generalidad, se trataría de un precepto que «está donde no debiera y dice lo que no debe», lo que, siempre en opinión de sus servicios jurídicos, justificaría su inconstitucionalidad o cuando menos una sentencia aclaratoria de los límites de la actuación legislativa del Estado a la hora de regular estas entidades consorciales a la vista de las competencias que corresponden a la Generalidad de Cataluña en materia urbanística y en materia de industria conforme a los artículos 9.9 y 12.1.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este sentido, el entonces vigente Estatuto catalán (apro-

¹³ Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.280/90. Fue promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don José María Bosch i Bessa. Actuó como Ponente el Presidente don Álvaro Rodríguez Bereijo. El Pleno del Tribunal Constitucional estuvo compuesto por don Álvaro Rodríguez Bereijo (Presidente), don José Gabaldón López (Vicepresidente), don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver i Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón.

bado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) regulaba la atribución competencial sobre estas materias de la siguiente forma:

- a) El artículo 9.9, indicaba que la Generalidad de Cataluña gozaría de competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda
- b) El artículo 12.1.2 señalaba que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, correspondería a la Generalidad (en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución) la competencia exclusiva en industria.

El Abogado del Estado, mediante escrito de 26 de noviembre de 1990, redarguyó las líneas argumentales del letrado de la Generalidad sobre la base de la falta de consistencia de la inidoneidad de la Ley de Presupuestos para contener una norma como la impugnada, pues la disposición no acoge otra cosa más que autorización «para contribuir a la dinamización económica de su respectiva área de influencia»; esto es, una medida de política económica. Apoyando su tesis, el letrado recordó que la STC 76/1992 (Fundamento Jurídico 4.º) exige –para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indispensable sea constitucionalmente legítima– «que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno». Por otro lado, la relación con los ingresos y gastos o con los criterios de política económica sería un concepto vago o impreciso, que difícilmente puede valer como criterio para diferenciar entre lo que pueda lícitamente incluirse en la Ley de Presupuestos y lo que no.

El Tribunal Constitucional analizó, en primer lugar, la solicitud, con carácter subsidiario, de dictar una sentencia aclaratoria sobre los límites de la legislación del Estado reguladora de los Consorcios (Fundamento Jurídico 6.º). Mencionando resoluciones precedentes¹⁴, recordó que una sentencia interpretativa es un medio lícito de muy delicado y difícil uso y que su emanación no puede ser objeto de una pretensión de los recurrentes. El Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución, ni Legislador, ni órgano consultivo o dictaminador, y solo cabe solicitar de él un pronunciamiento sobre la adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución.

Seguidamente, el supremo intérprete de la Carta Magna entró en el motivo de inconstitucionalidad formal o de procedimiento legislativo: el que mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado se incorpore una norma de naturaleza organizativa.

¹⁴ Declaración de 1 de julio de 1992 (Fundamento Jurídico 1.º), STC 5/1981 (Fundamento Jurídico 6.º) y STC 77/1985 (Fundamento Jurídico 4.º).

A lo largo del Fundamento Jurídico 6.º de la sentencia, el Tribunal Constitucional, fue desgarrando toda la argumentación contenida en su jurisprudencia anterior al respecto del contenido de las Leyes de Presupuestos. Así, señaló que tras un largo proceso –que va desde la STC 27/1981 hasta la STC 76/1992– se ha elaborado una doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado y a su utilización como instrumento de la legislación para introducir en el ordenamiento jurídico «disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7.º del art. 134 CE)». Según dicha doctrina, la Ley de Presupuestos –que se configura como una verdadera ley, pero en el ejercicio de una función específica desdoblada de la genérica potestad legislativa prevista en el art. 66.2 CE tiene un contenido mínimo, necesario e indisponible¹⁵ constituido por la «expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» y un contenido posible, no necesario y eventual constituido por materias distintas a ese núcleo esencial «que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan».

En tal situación, el Tribunal subrayó que «este contenido eventual solo tiene cabida dentro de límites estrictos» que la doctrina de la STC 76/1992 ha fijado en «que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno»¹⁶. El cumplimiento de estas dos condiciones resultaría necesario para justificar la restricción de las competencias del Poder Legislativo –característica de las Leyes de Presupuestos– y para salvaguardar una seguridad jurídica que en este caso se concretaría en la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional.

Sentados los límites en los que se han de mover las leyes anuales presupuestarias, el paso siguiente consistió en analizar el alcance de la norma impugnada. Para el Tribunal Constitucional, la cuestionada disposición adicional vigésima segunda sería, por su contenido y finalidad, una norma característica o típica del llamado Derecho de organización y no carente de contenido material o sustantivo, pues el hecho de que especifique o concrete las atribuciones de los Consorcios –ya reconocidas en términos genéricos en su normativa anterior (aprobada por orden ministerial) y con el consiguiente y relevante efecto de congelación del rango– constituye una profunda innovación normativa de su régimen jurídico en una materia ajena por completo al contenido propio que corresponde a la función constitucional de las Leyes de Presupuestos. La regulación

¹⁵ Esencial, porque no puede faltar y que califica a una ley como de presupuestos en el sentido constitucional del concepto, esto es, «aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado». *Vide*: STC 126/1987, Fundamento Jurídico 5.º.

¹⁶ STC 76/1992, Fundamento Jurídico 4.º, apartado a).

sobre las atribuciones y facultades de los Consorcios de Zonas Francas no podría, por tanto, ser encuadrada dentro de lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Tratándose de una materia distinta de la estrictamente presupuestaria, no cumple con las condiciones que este Tribunal ha establecido para la legitimidad constitucional de su inclusión en las Leyes de Presupuestos, pues no guarda relación alguna con los ingresos y gastos del Estado o con los criterios de política económica en que se inspira el Presupuesto, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del mismo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1996 concluyó con la apreciación de inconstitucionalidad de la disposición adicional vigésima segunda por vulneración del artículo 134.2 de la Constitución Española, pero afirmando que resultaría «innecesario dar respuesta a los motivos de inconstitucionalidad alegados por la Generalidad de Cataluña desde la perspectiva de otros preceptos constitucionales y estatutarios» (Fundamento Jurídico 7.º) y, por ello, dejando sin solución la parte más interesante de la controversia: el alcance de las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre el régimen jurídico de las zonas francas.

Como ha señalado VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, tras la entrada en vigor la Constitución y la instauración del sistema autonómico, la promulgación de regulaciones generales, extensivas a la totalidad de las zonas francas, se ha topado con obstáculos de naturaleza política (especialmente vinculados a la zona franca de Barcelona) basados en la consideración de que se estaría en presencia de un elemento esencialmente vinculado al municipio y a la comunidad autónoma correspondiente¹⁷. Desde esta perspectiva, toda iniciativa estatal tendente a la actualización de su régimen jurídico sería contemplada como una intromisión en un ámbito de decisión reservado a tales instancias. El resultado de esta enmarañada situación ha sido que el Estado renunciase a una actividad normativa general actualizadora de la materia y que todas las disposiciones dictadas desde entonces se hayan circunscrito a la organización de los restantes consorcios gestores.

III.2. LA GESTIÓN DE LAS ZONAS FRANCA Y EL DERECHO A PARTICIPAR EN ORGANISMOS PÚBLICOS DE CARÁCTER ECONÓMICO

En directa relación con las competencias sobre la gestión de las zonas francas, se encontraría la circunstancia de que los Estatutos de Autonomía hayan ido asumiendo facultades para participar en organismos estatales de carácter económico cuando, por sus particularidades, no hayan sido objeto de traspaso. Tal es el caso del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) cuyo artículo 182.2 indica que «La Generalitat designa o participa en los procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y energéti-

¹⁷ VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. J.: «Los consorcios administradores de zonas francas», *El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier, 2004, pág. 21.

cos, de las instituciones financieras y de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Cataluña y que no sean objeto de traspaso, en los términos establecidos por la legislación aplicable».

El precepto analizado no es una innovación normativa que carezca de antecedentes, pues el artículo 53 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) ya indicaba que «la Generalidad, de acuerdo con lo que establezcan las Leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio catalán y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso». Así pues, se está en presencia de una fórmula semejante en sus consecuencias y que se refiere a entidades públicas que desempeñen cualesquiera actividades económicas, sin especificar el sector concreto.

Esta técnica de asunción competencial, como se ha señalado, se halla presente en varios Estatutos de Autonomía, donde se contienen preceptos decididamente paralelos al ahora estudiado. Así, por ejemplo, el artículo 55.1 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia, señala que «La comunidad autónoma, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuya competencia se extienda al territorio gallego y que por su naturaleza no sean objeto de traspaso». En unos términos muy semejantes se pronuncia también el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid¹⁸ (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) al señalar que «en las empresas o entidades financieras de carácter público cuyo ámbito de actuación se extienda fundamentalmente a la provincia de Madrid, el Gobierno de la Comunidad, de acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, designará las personas que han de representarle en los órganos de administración de aquellas». De la redacción de ambas normas, puede colegirse que a las comunidades autónomas se les ha reconocido un «derecho a participar» en estas entidades estatales¹⁹.

En lo que se refiere a la concreción práctica de tales preceptos, y aunque se efectuaron varias peticiones al respecto, cabe concluir que no hubo una positiva recepción del sistema por parte del Estado; sin embargo, existe una razón bastante evidente para que no se haya producido un avance en este ámbito: la ausencia de una norma en la que se concretase con carácter general en qué ha de consistir tal participación.

¹⁸ Redactado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

¹⁹ En este punto, no existe unanimidad de la doctrina al respecto. Así, RODRÍGUEZ-ARANA entiende que las remisiones a lo que dispongan «las leyes del Estado» implica que la comunidad autónoma carece de un derecho objetivo y, por lo tanto, el Estado no está obligado a garantizar la presencia de representantes autonómicos en sus empresas, organismos e instituciones con relevancia económica, radicados en la comunidad autónoma. *Vide*: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «O sector Público Galego. Novas perspectivas», en RODRÍGUEZ-ARANA et ál., *O sector Público Galego*, Xunta de Galicia, 1993, págs. 39 y ss.

Para finalizar, convendría remarcar que, literalmente, el artículo 182.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña señala que la Generalitat participa en los «organismos económicos». La explícita mención a «organismos» debería entenderse referida a aquellas entidades que dependan del Estado, tanto privadas (sociedades públicas) como públicas (organismos públicos); sin embargo, no parece asumible que esta participación se garantice cuando se haya recurrido a la gestión indirecta de tales actividades. Por tanto, la cláusula del artículo 182.2 sería aplicable únicamente a aquellos casos en los cuales se decida establecer una gestión directa descentralizada de la infraestructura.

La posibilidad de participar en la gestión de organismos públicos económicos estatales no parece contradecir el ordenamiento constitucional. Como se ha podido comprobar, ya en el pasado varios estatutos habían decidido asumir competencias sobre aeropuertos de interés general cuando el Estado no se reservase la gestión directa de los mismos. Cuestión distinta es el hecho de que el Estatuto imponga la participación; sin embargo, hay que tener en cuenta que esta norma ha sido también aprobada por las Cortes Generales y, por ende, el Estado ha mostrado su conformidad con el hecho de que la comunidad asuma facultades de gestión. En buena lógica, lo máximo que puede hacer cualquier comunidad en un proyecto de Estatuto es «proponer formas de participación», pero la decisión definitiva al respecto se produce con la tramitación estatutaria ante las Cortes.

En conclusión, la única pregunta que cabe formularse es si el Estatuto de Autonomía es, o no, una norma adecuada para que el Estado asuma la obligación de permitir tal participación.

Las normas que aprueban los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas (art. 81.1 CE), constituyéndose como parte integrante de su ordenamiento jurídico; mas, asimismo, son «norma institucional básica de cada comunidad autónoma» (art. 147.1 CE). Si bien autores como MUÑOZ MACHADO desechan la idea de que el Estatuto tenga al mismo tiempo una doble naturaleza (de ley estatal y de ley autonómica) —arguyendo que los artículos 81 y 147 de la Constitución no implican *que haya dos normas en una, sino una sola que se imbrica en dos ordenamientos*—, sí se podría convenir en que este instrumento normativo se dibuja en la Constitución como *res mixta*, bien en cuanto a su naturaleza, bien en lo que se refiere a su inserción ordinamental. En conclusión, el Estatuto, en cuanto ley orgánica, forma parte del ordenamiento del Estado, y, en cuanto que permite la emergencia de un ordenamiento propio —el autonómico—, es norma de cabecera del mismo.

Dicho lo anterior, muchas razones ponen de manifiesto que los Estatutos son una ley orgánica con características que la diferencian de las demás: la iniciativa, la formación del proyecto, la tramitación, la aprobación y la reforma. Otra característica que cualifica al Estatuto de Autonomía es que se trata de una norma que sirve de parámetro de constitucionalidad de otras, pues la jurisprudencia constitucional²⁰ viene considerando que forma parte integrante del denomina-

²⁰ Vide, entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1982, de 23 de marzo.

do «bloque de la constitucionalidad»²¹, concepto en el que se integra aquel conjunto de normas (Constitución, Estatutos, Leyes de Transferencia o Delegación,...) que han de ser utilizadas para corroborar el respeto a la Carta Magna por parte de cualesquiera otros preceptos.

Teniendo en cuenta que los Estatutos de Autonomía forman parte del «bloque de la constitucionalidad» y que este lo forman las normas que sirven para delimitar las competencias, la respuesta a la cuestión antes formulada es que hay razones más que suficientes no solo para incluir en aquellos el compromiso de participación gestora, sino para recomendar que el mismo esté siempre incluido en normas que formen parte del citado bloque.

III.3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y ZONAS FRANCAS

La planificación territorial, como disciplina científica, surge y se desarrolla en Europa Occidental tras la Segunda Guerra Mundial, siendo las experiencias de Alemania, Gran Bretaña y, en especial, Francia puntos principales de referencia²².

La ordenación territorial ha combinado pragmatismo y doctrinarismo, siendo paradigmático el caso de Gran Bretaña, donde la elaboración de numerosos informes acerca de problemas concretos coincide con el surgimiento de un movimiento doctrinal (*Regional Planning*) relativo a las técnicas de gestión de aspectos geográficos, económicos y ecológicos de espacios físicos. Fruto de esta inteligente intersección fueron una serie de leyes reguladoras del asentamiento de industrias (1945), del surgimiento de nuevas ciudades (1946) y de la ordenación del campo y la ciudad (1947).

La ordenación del territorio es, siguiendo a LÓPEZ RAMÓN, una *función pública* cuya aparición responde a la necesidad de controlar el espontáneo crecimiento de usos y actividades en el territorio²³. QUERMONNE la define como «el desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas vocaciones productivas»²⁴ y la *Carta Europea de 1983* la concibe como la «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad».

La doctrina francesa ha configurado la ordenación del territorio como la proyección geográfica de la planificación económica²⁵, opción que ha sido objeto de una favorable acogida en

²¹ A este respecto, véase el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

²² Vide: FEAL LAGO, C.: *Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1970.

²³ LÓPEZ RAMÓN, F.: «Planificación territorial», en *Revista de Administración Pública*, n.º 114, septiembre-diciembre 1987, págs 127 y ss.

²⁴ QUERMONNE, J.-L. y ANTOINE, S.: *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, tomo I, Institut d'études politiques de Grenoble, 1965, pág. 4.

²⁵ DELMAS, C.: *L'aménagement du territoire*, PUF, París, 1963.

países como España e Italia. El concepto de ordenación del territorio en Francia ha evolucionado desde una perspectiva que la situaba como una mera ampliación del urbanismo, hasta posiciones, antes comentadas, que la conciben como una promoción racional del espacio y utilización sostenible de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población²⁶. En este sentido, resulta esclarecedora la opinión de NÉMERY asignando a esta disciplina la tarea de localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico y calificando la ordenación territorial como una noción contingente del sistema económico²⁷.

Las políticas de ordenación territorial en el ámbito europeo han coincidido a la hora de subrayar dos elementos como principales caracterizadores:

- a) La íntima relación existente entre esta función pública con la planificación económica.
- b) El señalamiento de la lucha contra los desequilibrios territoriales como objetivo primordial.

En toda Europa, el objetivo fundamental perseguido con las políticas de ordenación territorial es, en palabras de FEAL, «realizar una distribución geográfica óptima, con el fin de asegurar a los hombres y a sus comunidades las mejores condiciones de vida en un medio agradable»²⁸. Así, CARABBA sostiene que «la planificación económica comprende entre sus contenidos esenciales las elecciones relativas a la ordenación territorial, diseñando en el cuadro de las decisiones político-económicas asumidas, una organización del territorio a conseguir mediante la localización de las infraestructuras con sus características técnicas y la determinación de las zonas industriales, agrícolas, residenciales y mixtas y las zonas destinadas a los servicios públicos»²⁹. De estas líneas transcritas cabe concluir lo siguiente:

- a) La ordenación del territorio constituye un segmento de la planificación económica global.
- b) Dentro de planificación económica, la ordenación territorial goza de sustantividad propia.
- c) La ordenación territorial procura la adecuada localización de infraestructuras y actividades en el espacio.

²⁶ LAJUGIE, J.; DELFAUD, P. y LACOUR, C.: *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, París, 1979, págs. 83 y ss.

²⁷ NÉMERY: *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, LGDJ, París, 1981, págs. 22 y ss.

²⁸ FEAL LAGO, C.: *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1970, págs. 61 y ss.

²⁹ CARABBA, M., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, Roma, 1970, pág. 1.

A pesar de que la perspectiva económica de la ordenación territorial parece imponerse, no debe obviarse la existencia de supuestos de ordenación que se han caracterizado por la ausencia de planificación económica. Tal es el caso de Alemania, donde la elaboración de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965 se centró, exclusivamente, en aspectos físicos, esto es, en la coordinación de las infraestructuras, la ocupación del suelo y la protección ambiental. El aspecto físico es, asimismo, subrayado en España y en este sentido puede citarse que la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional señala como objeto propio de la ordenación del territorio y el urbanismo «la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial»³⁰.

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

En cuanto al ámbito sustantivo de la ordenación del territorio, cumple mencionar la *Carta Europea de 1983*, en la que se establecen los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial:

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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984.

- 4.º La utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales y fomentando aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

El desarrollo equilibrado de las regiones como objetivo de la ordenación del territorio ha sido, esencialmente, una aportación del Derecho francés. Así, SALA ARQUER ha llegado a afirmar que la ordenación del territorio en Francia «no es más que la dimensión nacional del desarrollo regional»³¹. Esta línea doctrinal ha tenido una amplia recepción entre los autores españoles. MEILÁN GIL³² ha aludido a la justicia interterritorial como causa impulsiva de la política de ordenación territorial y LÓPEZ RAMÓN destaca que «a través de la función ordenadora del territorio se atienden, pues –de conformidad con los esquemas generales del Derecho comparado–, tanto los problemas de las regiones superdesarrolladas, cuyas posibilidades de ampliación tienden a limitarse, como los problemas de las regiones insuficientemente desarrolladas, aunque utilizando para estas técnicas distintas, técnicas dinámicas, creadoras de fuentes de riqueza»³³.

De todo lo expuesto, no cabe sino reconocer que la constitución de zonas francas –afectando decisivamente a la distribución de actividades en el espacio, la utilización del suelo y el desarrollo económico regional– estará ineludiblemente vinculada a la ordenación del territorio y, por ende, las respectivas comunidades autónomas han de intervenir en susodicho proceso para entender respetado el orden constitucional de distribución de competencias.

IV. LAS ZONAS FRANCAS Y SUS USOS EN EL ACTUAL CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Si bien, como se ha indicado en líneas precedentes, el nacimiento de las zonas francas se produce sobre la base de su intrínseca relación con las infraestructuras portuarias y el almacenaje de mercancías, la evolución de las características del comercio internacional ha deparado que estas premisas hayas sido notablemente revisadas.

En sentido amplio, una zona franca es una demarcación territorial ubicada dentro del territorio de un Estado en la que las mercancías provenientes de terceros Estados pueden penetrar sin satisfacer derechos de aduana. De forma general, suelen distinguirse dos clases de zonas francas³⁴:

³¹ SALA ARQUER, J. M.: *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, pág. 36.

³² MEILÁN GIL, J. L.: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971, págs. 78 y ss.

³³ *Vide*: LÓPEZ RAMÓN, F., *op. cit.*, pág. 133.

³⁴ VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. J.: *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier, 2004, págs. 27 y 28.

- a) Zonas francas comerciales. Las mercancías de terceros Estados pueden ser descargadas y almacenadas mediante formalidades aduaneras simplificadas, en espera de su trasbordo, exportación o introducción en el territorio del Estado, bien en su estado primitivo u original o bien después de manipulaciones u otras transformaciones elementales. Tal es el modelo al que respondían en el Derecho histórico español los llamados depósitos de comercio y al que responden actualmente los depósitos francos, cuya diferencia esencial con las zonas francas estriba en su configuración física o material.
- b) Zonas francas industriales. Las mercancías son introducidas para ser sometidas a procesos de transformación industrial, imponiéndose el destino de la mayor parte de la producción al mercado exterior. Su creación permite, al mismo tiempo, la de grandes zonas industriales, dados los importantes incentivos que suponen para las empresas, pues estas pueden disponer de materias primas, maquinaria y productos intermedios importados sin satisfacer derechos de aduana, por lo que se encuentran en situación idónea para exportar el producto a precios competitivos. Tal es el perfil del que pretende originariamente dotarse a las zonas francas en el ordenamiento jurídico español.

Analizando actuales zonas francas más significativas, puede hacerse la siguiente relación y clasificación en atención a su uso:

A) USO COMERCIAL

- **ÁFRICA:** Sudán (Khartoum); Egipto (Suez, Said); Túnez (Zarzis); Camerún (Camerún).
- **AMÉRICA CENTRAL:** Bahamas (Gran Bahama); Guadalupe (Guadalupe) [francesa]; Martinica (Martinica) [francesa]; Puerto Rico (Ponce); República Dominicana (Santiago de los Caballeros, Santo Domingo); Costa Rica (Metro Free Zone).
- **AMÉRICA DEL NORTE:** Washington (Seattle); Michigan (Bay County); Virginia (Portsmouth); Miami (Miami Free Zone); Ohio (Cleveland); New York (Suffolk County); California (Oakland); North Carolina (Acklenburg).
- **AMÉRICA DEL SUR:** Brasil (Manaos); Ecuador (Esmeraldas); Venezuela (Valencia); Argentina (La Plata).
- **EUROPA:** España (Barcelona); Finlandia (Helsinki, Turuku, HankoLappeenranta, Loviisa); Grecia (El Pireo, Salónica); Islandia (Reikiavik, Keflavik, Akureyri); Italia (Nápoles, Leghorn, Savona); Bulgaria (Bourgas); República Checa (Ostrava A.S.); Yugoslavia (Belgrado).
- **ASIA:** Emirato de Omán (Ajman); Emiratos Árabes Unidos (Hamriyah Free Zone, Sharjah, Srarjah Airport Commercial); Corea (Masan).

B) USO INDUSTRIAL

- **ÁFRICA:** Senegal (Dakar); Liberia (Monrovia).
- **AMÉRICA CENTRAL:** República Dominicana (Romana, San Pedro Marcoris, Puerto Plata).
- **AMÉRICA DEL NORTE:** Puerto Rico (Mayaquez) [asociado a EE. UU.]; San Francisco; Texas (Mc Allen); Michigan (Sault Ste. Marie, Battle Creek); California (San José); New York (Buffalo, Niagara County, Orange County, Morris County); Georgia (Shenandoah); Kentucky (Louisville, Campbell County); Pennsylvania (Pittsburgh); Texas (Galvestone, Dallas); Florida (Orlando); Portland (Oregon); Ohio (Cincinnati); Arizona (Tucson); Vermont (Burlington); Nebraska (Lincoln).
- **AMÉRICA DEL SUR:** Colombia (Cucuta, Leticia, Providencia), Uruguay (Nueva Palmira, Colonia del Sacramento); Venezuela (Paranagua), Chile (Punta Arenas, Iquique).
- **EUROPA:** España (Vigo).
- **ASIA:** Malasia (Bayan Lepas, Prai Wharves, Pulau Jerejak, Ampang Kelang, Teluk Garang, Sungai Subsang, Batu Berendam, Tanjong Kling, Senai, Pasir Gudang); Tailandia (Bangkok, Minburi, Samut Prakarn, U-Tapao, Songkla-Haadyai, Phuket).

C) USO COMERCIAL/INDUSTRIAL

- **ÁFRICA:** Marruecos (Tánger); Egipto (Alejandría).
- **AMÉRICA CENTRAL:** Aruba (Aruba) [holandesa]; Barbados (Bridgetown); Curaçao (Curaçao) [holandesa]; Guatemala (Santo Tomás de Castilla); Honduras (Puerto Cortés); Santa Lucía (Cul-De-SacBay); Panamá (Colón).
- **AMÉRICA DEL NORTE:** New York City (START-UP NY program, Clinton County); Ohio (Toledo); Hawaii (Honolulu); Kansas (Kansas City); Nebraska (Omaha); South Carolina (Dorchester County); Chicago; Pennsylvania (Pittson); Boston; Massachusetts (New Bedford); Illinois (Granite City); Philadelphia; South Carolina (Spartanburg); Wisconsin (Milwaukee); New Jersey (Newark); California (Long Beach); Minnesota (Duluth); Oklahoma (Rogers County).
- **AMÉRICA DEL SUR:** Argentina (Córdoba, Mendoza, Tucumán, San Luis); Colombia (Buenaventura, Barranquilla, Cartagena, Palmaseca, Isla de San Andrés); Uruguay (Montevideo).
- **EUROPA:** Alemania (Bremenhaven); Austria (Viena, Linz, Graz, Innsbruck); Dinamarca (Copenhague), Italia (Trieste Venecia); España (Cádiz).
- **ASIA:** -

Mención aparte merece el caso de las conocidas como zonas francas turísticas.

En territorios como Isla Margarita, Hong Kong, Singapur, Bahamas, Andorra o República Dominicana, una parte del turismo ha sido debido a su naturaleza de puertos libres o zonas francas, captando un sector de la demanda que ha visto un atractivo en los precios de ciertos bienes de consumo (exentos de tributación).

La positiva evolución de estos destinos y la rapidez con la que los respectivos Estados actuaron para incentivar fiscal y financieramente a los inversores del sector turístico, así como para atraer y mantener el turismo generado por el comercio, animaron a otros Estados a establecer la figura de las zonas francas turísticas.

A la hora de analizar este fenómeno, resulta especialmente interesante la experiencia colombiana.

La primera mención que se hizo de las zonas francas industriales de servicios en Colombia fue a través de la Ley Marco del Comercio Exterior, Ley 7.^a de 1991. El Decreto n.º 2131 de 1991, de 13 de diciembre, al desarrollar dicha ley, creó las zonas francas de servicio turístico o zonas francas turísticas, dándoles el carácter de industriales³⁵. Si bien el establecimiento de incentivos y exenciones sobre un territorio de un país para atraer capital al sector turístico no es aportación de la legislación colombiana, sí podría considerarse que lo es la estructura y desarrollo que se hizo en Colombia a través de la creación de las zonas francas turísticas³⁶.

El Decreto n.º 2131 de 1991 estableció las siguientes clases de zonas francas industriales, en relación con las actividades que se desarrollaran en ellas:

- a) Zonas francas industriales de bienes y servicios.
- b) Zonas francas industriales de servicios turísticos o zona franca turística.
- c) Zonas francas industriales de servicios tecnológicos y científicos o zonas francas tecnológicas.

De conformidad con el Decreto n.º 2131 de 1991, se entendería por zona franca turística el área del territorio nacional que goza de un régimen aduanero y fiscal especial, cuya finalidad es fomentar y promover la prestación de servicios turísticos, destinados al turismo receptor y, en forma subsidiaria, al turismo nacional. Las actividades que podrían ser realizadas en estos espacios son, entre otras: prestación de servicios de alojamiento, agencia de viajes, restauración, organizaciones de congresos, servicios de transporte, deportivas, artísticas, culturales y recreativas.

³⁵ Artículo 5.º del Decreto 2131, de 1991.

³⁶ A este respecto, *vide*: FORERO ARANGO, D. A.: *Zona franca turística: Instrumento de promoción del comercio exterior*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2005.

En Colombia, la creación de la figura de zona franca turística constituye una apuesta por crear áreas dentro del territorio dedicadas, exclusivamente, al turismo y sin la sujeción previa de partir de superficies ya habilitadas para prestar servicios turísticos. A este respecto, merecería ser subrayada la circunstancia de que las zonas francas turísticas no han de reunir el requisito de ser puertos marítimos, pues pueden ser creadas en cualquier parte del territorio nacional.

Actualmente, destacan las siguientes zonas francas turísticas colombianas:

- a) Zona franca turística Baru Beach Resort. Fue aprobada mediante Resolución del Ministerio de Comercio Exterior n.º 953, de 9 de agosto de 1993. Se encuentra ubicada en el municipio de Cartagena, junto con la Isla de Tierra Bomba forma la Bahía de Cartagena. Su área total es de 140 hectáreas.
- b) Zona franca turística Tierra Caribe. Aprobada mediante Resolución del Ministerio de Comercio Exterior n.º 176, de 24 de febrero de 1999. Se encuentra ubicada en la zona norte del municipio de Cartagena. El área total del proyecto es de 118 hectáreas.

V. ENTORNOS AEROPORTUARIOS Y ZONAS FRANCAS

Todos los países han pretendido que una parte del territorio aduanero, en donde existía una concentración de actividades relacionadas con el comercio exterior o donde se pretendía que las hubiese (por razones de diversa índole, entre ellas de tipo social para el desarrollo de zonas deprimidas) tuviera la consideración de territorio neutro o franco, esto es, en el que no se aplican los impuestos aduaneros ni los restantes impuestos interiores, en su totalidad o en parte³⁷.

Las utilidades básicas que las zonas francas pueden ofrecer a las empresas son³⁸:

- a) En primer lugar, están al servicio de los operadores económicos que no conocen el destino final de las mercancías o que, aun conociéndolo, no quieren darle tal destino y les interesa almacenarlos durante periodos más o menos largos sin que den lugar al pago de derechos de importación o a la aplicación de las medidas de política comercial.
- b) En segundo lugar, las mercancías destinadas a la exportación puede interesar almacenarlas beneficiándose de los incentivos a la exportación si los hubiera.

³⁷ CEPEDA CARO, M. A.; GARRE ALCARAZ, F. e INGELMO PINILLA, J.: *Código Aduanero: Zonas y Depósitos Francos*, tomo IV, capítulo VIII, Castro, Madrid, 1996.

³⁸ ARTEAGA ORTIZ, J. y CONESA FONTES, A.: «Las Zonas Francas en España», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2649, abril de 2000, págs. 9 a 15.

- c) En tercer lugar, el régimen aduanero genera múltiples derechos y obligaciones que se traducen en una serie de requisitos burocráticos que la introducción de una mercancía en una zona franca excluye.

Así pues, su función principal es el almacenaje de las mercancías en espera de darles su destino definitivo, permitiendo diferir el pago del impuesto y, en algunos casos, consiguiendo la mejor planificación fiscal de la empresa.

Las zonas francas quedarían configuradas como un instrumento al servicio de la logística de la empresa con el fin de aumentar su rentabilidad y la eficacia de sus operaciones.

El transporte aéreo ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo una importancia creciente no solo por su contribución al desarrollo del transporte de pasajeros (capital para el desarrollo del turismo en casos como el de nuestro país), sino por su capacidad para facilitar el comercio internacional de bienes y servicios. En este contexto, los aeropuertos han ido incorporando nuevas actividades asociadas a las operaciones de transporte y relacionadas con los servicios logísticos, acentuándose el carácter de estas infraestructuras como inexcusable referente para el impulso de la actividad económica.

Los aeropuertos españoles son, cada vez en mayor medida, centros de concentración de actividad económica donde confluye un gran número de empresas. La actividad comercial en los aeropuertos incrementa las posibilidades de actividad por parte de los pasajeros, que tienen la posibilidad de realizar compras, disfrutar de su ocio e, incluso, seguir trabajando dentro del recinto aeroportuario.

La planificación, diseño y gestión de las áreas comerciales en los edificios terminales y los recintos de los aeropuertos ha ido habilitando estos espacios para la prestación de los más diversos servicios:

- a) Servicios comerciales de acceso (alquiler de vehículos, aparcamientos públicos, gasolineras, talleres y túneles de lavado).
- b) Explotaciones comerciales (tiendas libres de impuestos y tiendas en régimen fiscal normal; servicios comerciales regulados: loterías, estancos y farmacias; servicios financieros y bancarios –cambio de moneda, cajeros automáticos y oficinas–; servicios de telecomunicaciones –telefonía pública y acceso a internet–; máquinas expendedoras y recreativas; centros de negocio).
- c) Restauración (cafeterías, restaurantes, comida rápida, heladerías, máquinas *vending*).
- d) Publicidad (dinámica, estática, eventos y *stands*).
- e) Desarrollo de terrenos:
 - Parque de servicios aeroportuarios-zona de servicios a aeronaves (mantenimiento de aeronaves, *handling* de rampa y almacenamiento de combustible).

- Parque de servicios aeroportuarios-zona de servicios (factorías de *catering*, bases *rent-a-car*, dotaciones aeroportuarias y servicios comunes).
 - Parque de centralidad aeroportuaria (centros de formación de pilotos, parque tecnológico aeronáutico, centros de distribución y centros comerciales y de ocio).
- f) Área de servicios al pasajero (hoteles; centros de negocio; salas de reuniones, conferencias, despachos y servicios ofimáticas; centros comerciales y de ocio).
- g) Servicios a los empleados (gasolineras, supermercados, gimnasios, peluquerías y guarderías).

Esta «perspectiva tradicional» del aeropuerto ha debido ser reconsiderada para dar cabida a una nueva realidad en la que estas infraestructuras se han ido convirtiendo en auténticos complejos empresariales. Así, además de su esencial aspecto de infraestructura básica para el transporte aéreo, ha ido adquiriendo una indudable polivalencia, albergando en su seno múltiples actividades comerciales, de forma tal que, cada vez en mayor medida, los ingresos que los aeropuertos obtienen por las habilitaciones a las empresas privadas para la utilización de sus espacios superan a los obtenidos por el transporte de pasajeros o mercancías.

La somera contemplación de alguno de los más importantes aeropuertos ratifican lo hasta aquí expuesto. El aeropuerto de Frankfurt da cabida a un gran hospital con capacidad para 36.000 pacientes al año; en Detroit existe un hotel con 420 habitaciones; el aeropuerto de Múnich está dotado con un hospital; Amsterdam Schipol cuenta con un casino y el Stockholm's Arlanda Airport posee una importante capilla localizada en la terminal en la que se han llegado a solemnizar hasta 450 bodas en el año 2005. No obstante, el caso más significativo podría ser el Bangkok International Airport, que alberga una auténtica ciudad en su interior con centros de negocios, salas de conferencias, hospitales, restaurantes y una gran cantidad de centros de entretenimiento.

Aun estando histórica y legislativamente relacionadas las zonas francas con sus establecimientos próximos a los puertos, es cierto que la evolución del transporte de mercancías ha favorecido enormemente el uso de otros modos de transporte más eficaces, entre los que cabe destacar el aéreo.

Es por ello que el establecimiento de zonas francas próximas o anejas a infraestructuras aeroportuarias se ha convertido en una necesidad derivada de la propia evolución del mercado. Algunos ejemplos representativos de ello son:

- a) Orlando International Airport. La zona franca n.º 42 fue creada en 1979 y desde ella se ofrece una amplia variedad de opciones de transporte no limitándose únicamente a rutas aéreas, sino que tiene acceso a infraestructuras viales, ferroviarias y portuarias.
- b) Zona franca del aeropuerto de Dubái. Localizada próxima al aeropuerto, fue establecida en 1996 dentro del plan estratégico del gobierno de Dubái y su actividad

lo ha convertido en uno de los importantes centros económico comerciales alcanzando a significar un 2,27 % de PIB de Dubái y un volumen total de 52 billones de dirhams.

- c) Aeropuerto Internacional de Pudong (Shanghái): En el año 2009 se estableció la zona de servidumbre (PuDong Airport Comprehensive Bonded Area) establecida dentro de la Zona Franca de Waigaoqiao.

En último lugar, no se puede dejar de hacer referencia a proyectos bien recientes enfocados a ampliar el campo de actuaciones relacionados con la aeronáutica dentro de las zonas francas, como es el proyecto propuesto para la instalación en la región de ICA (Perú) de una zona franca aeroespacial y de alta tecnología o el proyecto destinado a la creación de un vivero de transferencia de tecnología aeroespacial (SBAI) del Consorcio de la zona franca de Vigo.

VI. CONCLUSIONES

De lo hasta aquí expuesto, pueden extraerse algunas conclusiones al respecto de los nuevos horizontes que se han abierto para las zonas francas.

En primer lugar, puede comprobarse una evolución del originario carácter mercantil a uno más industrial, llegando actualmente a una especialización que ha supuesto la creación de zonas francas turísticas e, incluso, propuestas acerca de zonas francas aeroespaciales.

En segundo lugar, las zonas francas requieren la promulgación de una regulación general que, superando los obstáculos de estricta índole política, sea extensiva a la totalidad de las mismas. Para ello, la iniciativa estatal –único punto del que jurídicamente puede surgir– tendente a la actualización de su régimen jurídico deberá respetar el ámbito de decisión reservado a las instancias autonómicas y locales. Partiendo del marco dibujado por la Constitución Española de 1978, son muy varios los títulos que podrían verse afectados, tanto en relación con las competencias autonómicas (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas de interés de la comunidad autónoma en su propio territorio; ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios y fomento del desarrollo económico de la comunidad autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional) como en lo concerniente a las competencias estatales (relaciones internacionales; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general; obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma y estadística para fines estatales). En este sentido, es innegable que la constitución de zonas francas afecta a la distribución de actividades en el espacio y al desarrollo económico regional y debe tener un adecuado reflejo y tratamiento en los instrumentos de ordenación del territorio, cuya aprobación corresponde a las comunidades autónomas.

En tercer lugar, a la hora de abordar cualquier innovación normativa es necesario tener muy presente que la utilidad básica que las zonas francas pueden ofrecer a las empresas es el almacenaje de las mercancías en espera de darles su destino definitivo, permitiendo diferir el pago del impuesto y mejorando la planificación fiscal de la empresa. Las zonas francas se configuran como un instrumento al servicio de la logística de la empresa con el fin de aumentar su rentabilidad y la eficacia de sus operaciones.

Finalmente, resaltar que la tradicional vinculación de las zonas francas a las instalaciones portuarias se ve claramente superada por la realidad económica del momento. Diversas infraestructuras, como es el caso de los aeropuertos, han mostrado, a nivel internacional, su aptitud para vincularse a estos espacios.

Bibliografía

- ARIÑO ORTIZ, G. [1999]: *Principios de Derecho Público Económico*, Comares.
- ARTEAGA ORTIZ, J. y CONESA FONTES, A. [2000]: «Las Zonas Francas en España», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2649, abril.
- AYDALOT, P. [1985]: *Economie Regionale et Urbaine*, Economica.
- CARABBA, M. [1970]: *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, Roma.
- CRANFIELD UNIVERSITY [2002]: *Study on competition between airports and the application of State aid rules*.
- DE PAZ PÁEZ, C. [1997]: *Áreas exentas: Zonas Francas, Depósitos Francos y Depósitos Aduaneros*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid.
- DELMAS, C. [1963]: *L'aménagement du territoire*, PUF, París.
- DOGANIS, R. [1992]: *The airport business*, Routledge.
- ESCRIBANO COLLADO [1983]: *Las competencias de las comunidades autónomas en materia de puertos*, *RAP*, n.º 100.
- FEAL LAGO, C. [1970]: *Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- [1970]: *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. [1999]: *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons.
- FORERO ARANGO, D. A. [2005]: *Zona franca turística: Instrumento de promoción del comercio exterior*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- GOLOB, T. F. y REGAN, A. C. [2001]: «Impacts on Personal Travel Commercial Vehicle Operations: Research Challenges and Opportunities», *Transportation Research Part C 9*.
- GÜLLER, M. y GÜLLER, M. [2002]: *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, Ed. Gustavo Gili.

- CEPEDA CARO, M. A.; GARRE ALCARAZ, F. e INGELMO PINILLA, J. [1996]: *Código Aduanero: Zonas y Depósitos Francos*, tomo IV, capítulo VIII, Castro, Madrid.
- INGLADA, V. [2003]: «Efectos de la nueva economía sobre el transporte. Un panorama general», *Economía Industrial*, n.º 353.
- INGLADA LÓPEZ DE SABANDO, V.; REY LEGIDOS, B. y COTO MILLÁN, P. [2007]: «Transporte aéreo de mercancías: incidencia en el comercio internacional», en *Comercio internacional y costes de transporte*, ICE, enero-febrero, n.º 834.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS [2010]: *Balance del turismo. Año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- *Turismo, tráfico aéreo y compañías aéreas de bajo coste en el año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- LAJUGIE, J.; DELFAUD, P. y LACOUR, C. [1979]: *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, París.
- LEHTO, M. y HIMANEN, V. [2001]: «Information Economy; Impacts in Travel and Communications Transport Innovations, Competitiveness and Sustainability in the Information Age», *Nectar Conference*, Helsinki, Finlandia.
- LIRN, T. C.; THANOPOULOU, H. A.; BEYNON, M. J. y BERESFORD, A. [2004]: «An application of AHP on Transshipment Port Selection: A Global Perspective», *Maritime Economics and Logistics*, 6.
- LÓPEZ RAMÓN, F. [1987]: «Planificación Territorial», *Revista de Administración Pública*, n.º 114, septiembre-diciembre.
- MARTÍN MATEO, R. [1970]: «El consorcio como institución jurídica», *RAP* n.º 61.
- MARTÍNEZ-LÓPEZ MUÑOZ, J. L. [1974]: *Los consorcios en el Derecho español. Análisis de su naturaleza jurídica*, IEAL.
- MARTÍN QUERALT, J.; FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; PÉREZ ROYO, F. y TEJERIZO LÓPEZ, J. M. [1994]: *Curso de Derecho Tributario. Parte Especial*, Marcial Pons.
- MEILÁN GIL, J. L. [1971]: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.
- MINISTERIO DE FOMENTO [2009]: *Análisis comparativo de costes de escala en los principales aeropuertos europeos*, Serie Monografías.
- NÉMERY [1981]: *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, LGDJ, París.
- OACI [2006]: *Airport Economics Manual (Doc 9562)*, Second Edition.
- *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082).
- OCDE [2001]: *Concurrence et restructuration des services publics*.
- QUERMONNE, J.-L. y ANTOINE, S. [1965]: *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, tomo I, Institut d'études politiques de Grenoble.
- RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. [1993]: «O sector Público Galego. Novas perspectivas», en RODRÍGUEZ-ARANA et ál., *O sector Público Galego*, Xunta de Galicia.

SÁNCHEZ PAVÓN, B. [2011]: *Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

– [2013]: «Las tarifas aeroportuarias y su influencia sobre el transporte aéreo en España», *RCyT. CEF*, n.º 364.

SALA ARQUER, J. M. [1980]: *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.

VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J. J. [2004]: *Los consorcios administradores de zonas francas. El Consorcio de la Zona Franca de Vigo*, Atelier.

VILLAR PALASÍ, J. L. [1977]: *Apuntes de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid.