

## **CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS Y LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA**

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

**Cuestión 2 del  
orden del día: Organización**

**Cuestión 4 del Elementos determinantes de la reglamentación económica de los aeropuertos y los  
orden del día: servicios de navegación aérea**

### **COMERCIALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS AEROPORTUARIOS Y DE NAVEGACIÓN AÉREA**

(Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional)

#### **RESUMEN**

En general la industria de las líneas aéreas está a favor de comercializar las entidades aeroportuarias y de navegación aérea. Le inquieta sin embargo a la industria que el proceso lleve frecuentemente a aumentos de la base de costos para fines de imposición de derechos y, por lo tanto, a derechos de usuarios más elevados. Se pide a la Conferencia que respalde la necesidad de una consulta adecuada y de transparencia durante el proceso de comercialización, la supervisión económica independiente de las entidades comercializadas y un mecanismo neutral para resolución de controversias.

#### **1. INTRODUCCIÓN**

1.1 Aumenta incesantemente el número de gobiernos que “comercializan” sus aeropuertos y sistemas de navegación aérea (ANS). Esta tendencia, junto con la privatización de las líneas aéreas, está modificando la relación entre explotadores de líneas aéreas y proveedores del ANS y de la infraestructura aeroportuaria.

1.2 Hasta el decenio de 1970, los aeropuertos, las entidades ANS y las líneas aéreas nacionales pertenecían actualmente al Estado y estaban financiadas mediante el presupuesto nacional. Frecuentemente era mínima la recuperación de los costos mediante derechos de navegación aérea y aeroportuarios pero esto ha cambiado desde entonces. En los dos últimos decenios, se ha convertido en práctica habitual la recuperación de los costos.\*

---

\*En esta nota de estudio, el término “comercialización”, se refiere al proceso general de alejarse de ser una organización gubernamental a pasar a ser una entidad cuasi independiente o plenamente independiente que funciona como un negocio. Aunque el número de aeropuertos que pronto o tarde esté totalmente privatizado es probable que sea muy elevado, no se espera que sean muchos los servicios de tránsito aéreo que sean plenamente de propiedad privada. Se adjunta como Apéndice A una nota de estudio de la IATA sobre “consideración relativa a los derechos de usuario en la comercialización de los aeropuertos y entidades de servicios de tránsito aéreo (ATS)”.

1.3 En la última fase, se ha comercializado en algunos Estados la infraestructura aeroportuaria/ANS. Los aeropuertos están siendo administrados por una entidad autónoma, casi comercial o vendidos y por otro lado se están entregando las instalaciones aeroportuarias tales como la terminal al sector privado mediante concesiones de operación o arrendamientos a largo plazo. Se están “convirtiendo en corporaciones” las entidades ANS a título de organizaciones de funcionamiento autónomo o de corporaciones que no son para fines de lucro.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL

2.1 La IATA y las líneas aéreas favorecen la tendencia hacia la autonomía de los aeropuertos y del ANS y a que su administración se realice de la forma más eficiente posible. En el caso de los aeropuertos, la industria de las líneas aéreas favorece firmemente que se desarrolle la índole comercial de sus negocios.

2.2 No obstante, la comercialización de los aeropuertos/ANS tiene un lado negativo, en particular cuando el objetivo principal es obtener un máximo de ganancias. Sea cual fuere la forma de organización de un aeropuerto o de una entidad ANS mediante el proceso de comercialización, por su índole continúa siendo monopolio del que dependen completamente los usuarios. Existe un número creciente de casos de abuso de esta situación del monopolio por parte de las organizaciones comerciales recientemente establecidas, y frecuentemente con la complicidad de los gobiernos implicados.

2.3 La experiencia de la IATA es que en muchos casos la comercialización ha llevado a un aumento significativo de la base de costos de aeropuertos y del ANS que se utilizan para determinar los derechos impuestos. Además, el aumento prometido de eficiencia y de productividad no se ha convertido siempre en una realidad.

2.4 Los usuarios del aeropuerto y del ANS deberían intervenir en el proceso de comercialización para asegurar una consulta adecuada. La base de costos y la estructura de imposición de derechos correspondientes a la comercialización deberían ser convenidos en consulta con las líneas aéreas. Los derechos de aeropuerto y ANS deberían:

- ser determinados en base a costos transparentes, equitativos y razonables;
- ser conformes a acuerdos y obligaciones internacionales del Estado de que se trate;
- estar en armonía con los principios de la OACI sobre derechos de usuario; y
- estar sometidos a una supervisión económica, preferiblemente por conducto de un órgano independiente y neutral.

## 3. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

3.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) prestar su apoyo a la necesidad de una consulta y transparencia adecuadas y a una supervisión económica independiente de los aeropuertos y entidades ANS comercializados; y
- b) instar a los Estados a que sigan los principios de la OACI acerca de derechos de usuario.

-----

## APÉNDICE A

### POLÍTICAS SOBRE

#### **“CONSIDERACIÓN RELATIVA A DERECHOS DE USUARIO EN LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS Y ENTIDADES DE SERVICIOS DE TRÁNSITO AÉREO (ATS)”**

##### PARTE I – GENERALIDADES

1. Incumbe a cada uno de los Estados, en virtud del Artículo 28 del Convenio de Chicago proporcionar en su territorio instalaciones y servicios de aeropuerto y de navegación aérea apropiados y otros servicios que faciliten el transporte aéreo internacional. En el suministro de tales instalaciones y servicios se incurre en determinados costos.
2. En los primeros días de la aviación civil los aeropuertos, el proveedor del ATS y las líneas aéreas nacionales pertenecían generalmente al Estado y estaban financiados por el presupuesto nacional. Algunos de tales costos se habían siempre recuperado de los usuarios por medio de derechos (p. ej., tasas de aterrizaje), pero en los dos últimos decenios los Estados han intensificado sus esfuerzos para obtener la recuperación completa de los costos de proporcionar las instalaciones y servicios aeroportuarios y ATS.
3. Muchos Estados han cumplido con este compromiso directamente mediante una organización especializada en el entorno de los servicios civiles (Administración de Aviación Civil o algo similar). En años recientes, se ha modificado aún más esta situación con la creación de entidades aeroportuarias y de ATS autónomas que tienen la licencia de proporcionar los servicios pertinentes. En la mayoría de los casos, estas entidades autónomas son de propiedad pública y en general autosuficientes, teniendo acceso al capital mediante deudas privadas.
4. Algunos aeropuertos han sido privatizados plena o parcialmente. Otros están siendo actualmente objeto de consideración para que pasen a ser una propiedad privada ya sea para privatizar parcialmente algunas instalaciones o servicios en el aeropuerto por medio de concesiones o arrendamientos a largo plazo.
5. Existen muchos aspectos en la comercialización de los aeropuertos y de las entidades ATS además de los derechos de usuario, tales como la reglamentación de la seguridad, los asuntos de capacidad y de operaciones, etc., pero en la presente nota se atiende únicamente a la cuestión de los derechos de usuario.

## PARTE II –DEFINICIÓN

6. En toda esta nota el término “comercialización” significa el proceso general de apartarse de una organización estatal (gubernamental) y de estructurar esta organización de forma que le permita funcionar más como un negocio. Esto no implica que la mayoría de las organizaciones completarán el proceso y terminarán siendo empresas de propiedad privada. En realidad solamente es probable que un número relativamente pequeño lo haga así.

7. Se ilustra a continuación un esquema breve de la gama de organizaciones y de factores implicados en el proceso de “comercialización” de los aeropuertos y de las entidades ATS. Los términos “privatización”, o “corporización”, “autonomización” pudieran haberse también sustituido por “comercialización”.

Algunas organizaciones de aeropuerto/ANS	Grado de comercialización
Autoridad estatal (AAC)	0%
Entidad estatal autónoma	
Corporación de propiedad estatal (Corporación de la Corona)	
Concesión/Arrendamiento (todas o partes de las instalaciones)	
Privatización parcial (p.ej. no aeronáutica)	
Corporación ajena al lucro (propiedad de accionistas)	
Empresa plenamente privatizada (comercio público de acciones)	100%

	Grado de comercialización	
Factores de comercialización:	0%	100%
Propiedad:	100% estatal	Acciones públicas al 100%
Metodología de contabilidad:	Cuentas de caja	Prácticas comerciales
Opciones de financiación de capital:	Presupuesto estatal	Todas las opciones
Estado de los empleados:	Empleados del Gobierno	Corporativo
Estado jurídico:	Gobierno	Privado
Régimen empresarial:	Poco	Considerable
Informes de administración dirigidos a:	Político	Junta de Directores
Gravámenes:	Baja	Como empresas privadas
Foco de la administración:	Políticas gubernamentales	Ganancias/Valor de las acciones

Sea cual fuere la forma de organización del aeropuerto o de la entidad ATS, este proceso de comercialización continúa siendo un monopolio natural. Por consiguiente, deben existir o intensificarse las verificaciones y balance de caja necesarios para impedir cualquier posible abuso de esta situación de monopolio. Este poder

de monopolio puede ser causa de abusos mediante prácticas injustas de precios y mediante el fallo o la falta de interés en mejorar la eficiencia y reducir los costos. Por lo tanto, los usuarios deben tener la garantía de que sea cual fuere la forma de organización del aeropuerto o del ATS, los precios y los costos se mantienen razonables y equitativos.

8. Aunque varios de los asuntos relacionados con la comercialización de los aeropuertos son los mismos que los relacionados con la comercialización de las entidades ATS, existen algunas diferencias esenciales. Por lo tanto se considera que las declaraciones acerca de la comercialización de los aeropuertos independientemente de las entidades ATS aclararía más la postura de la industria y reduciría la confusión sobre lo que ya constituye un asunto erróneamente comprendido.

### PARTE III – ANÁLISIS

9. La cuestión de la comercialización de los aeropuertos y entidades ATS está siendo actualmente objeto de muchos debates. En general, la comercialización no constituye una etapa clara desde una forma de organización hacia otra sino más bien un proceso evolutivo desde una entidad gubernamental a una administración autónoma (o corporativa) y en algunos casos hacia una empresa ajena al lucro o a una empresa privada. Existe falta de uniformidad y algunas veces confusión en la terminología empleada; significando a veces las palabras autonomía, comercialización y corporización, términos que sustituyen a la privatización.

10. La iniciativa de comercializar un aeropuerto o una entidad ATS viene normalmente del propietario, el Estado o gobierno local para resolver problemas crónicos y deficiencias relacionadas frecuentemente con la dificultad de obtener los fondos necesarios para financiar la infraestructura del aeropuerto y del ATS. Desafortunadamente, se considera a veces como método para encauzar los ingresos aeronáuticos a fin de reducir el déficit del gobierno.

11. Podría esperarse que la comercialización traería más eficiencia a la organización que los órganos tradicionales del servicio civil, y facilitaría que las mejoras se dirigieran a los usuarios. Desde el punto de vista de los usuarios, el objetivo de la comercialización de los aeropuertos y de las entidades ATS no debería ser elevar al máximo las ganancias sino más bien lograr una capacidad óptima a un precio razonable. En otras palabras habría de esperarse que los usuarios reciben el valor por el dinero que entregan mediante una gestión eficiente de tipo negocio de las instalaciones y una entrega de la infraestructura exigida.

12. Sin embargo, la experiencia de la IATA es que en muchos casos el proceso de comercialización ha llevado a aumentos significativos de las bases de costos del aeropuerto y de la entidad ATS. Entre los motivos de tales aumentos pueden citarse:

- políticas dirigidas a elevar a un máximo las ganancias;
- los interesados (o accionistas) exigen unas tasas de rédito no razonables;
- los gobiernos absorben las ganancias en lugar de invertirlas nuevamente en la infraestructura;
- no se observan los principios y prácticas internacionalmente reconocidos (OACI) para establecer los derechos frecuentemente por motivo de un régimen normativo deficiente;
- aumentos en los costes relacionados con el capital y con el personal (incluida la transferencia de responsabilidades para pensión);
- el activo transferido se remunera al costo actual o al valor del mercado en lugar de los costos anteriores amortizados;
- al reconocer la necesidad y las dificultades correspondientes en recaudar los fondos

necesarios, se hacen cada vez más importantes otros vehículos de alternativa, p. ej., planes de construir-explotar y construir-arrendar en diversas formas (BT, BOT, BOOT, BLT, etc.), esperándose que los inversores obtengan retornos rápidos y ganancias por su inversión.

Esto se traduce en derechos de usuario superiores y no se convierten generalmente en realidad las ganancias de eficiencia prometidas que deberían compensar algunos de los nuevos costos.

13. En algunos casos, la comercialización ha llevado a que se nieguen los derechos de los usuarios (automanipulación, alojamiento, etc.) concebidos en acuerdos bilaterales o mediante otros tratados diplomáticos.

#### PARTE IV – COMERCIALIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS

14. La IATA presta apoyo a lo siguiente:

- la tendencia hacia la autonomía de los aeropuertos;
- que se dé a la administración la posibilidad de explotar los aeropuertos de la forma más eficiente posible; y
- que tales entidades desarrollen las posibilidades comerciales de sus negocios.

15. En opinión de la IATA la comercialización de los aeropuertos no siempre es beneficiosa, particularmente cuando el objetivo es el de elevar al máximo las ganancias. Sin embargo, a medida que continúa la tendencia hacia la comercialización de los aeropuertos no se trata de estar o no de acuerdo con la comercialización sino más bien en qué condiciones debería aceptarse. La IATA considera que esto es una cuestión complicada y delicada e insta a los Estados a que consideren la comercialización de los aeropuertos con máxima precaución al establecer las leyes, reglamentación, políticas y contratos con las entidades comercializadas que sean necesarios.

16. Por consiguiente, debe asegurarse que se cumplen los siguientes tres requisitos:

16.1 La plena intervención de los usuarios desde el principio hasta el fin del proceso de evaluación de la comercialización es importante para asegurar consultas apropiadas y adecuadas. Debe convenirse en consulta con los usuarios en la base de costos inicial de los aeropuertos y en el plan de imposición de derechos. Los derechos de aeropuerto deberían:

- ser determinados en base a costos transparentes, equitativos y razonables;
- ser conformes a acuerdos y obligaciones internacionales del Estado de que se trate;
- estar en armonía con los principios de la OACI sobre derechos de usuario; y
- estar sometidos a una supervisión económica, preferiblemente por conducto de un órgano independiente y neutral.

16.2 Debe asignarse el pago de derechos de forma equitativa entre las diversas categorías de usuarios sin discriminación alguna. Si una autoridad de imposición de derechos decide no imponerlos, o aplicar derechos preferenciales a determinadas categorías de usuarios, los demás usuarios no deberían asumir la parte correspondiente de la recuperación.

16.3 El principio de cambio gradual debería observarse por parte de las autoridades que imponen los derechos en el enfoque hacia una recuperación plena de los costes o en cualquier modificación significativa del plan de imposición de derechos (p. ej., asignación de costos, o fórmula de imposición de derechos).

16.4 Si se venden las instalaciones, el precio de venta no debería exceder de los costes del activo previo amortizado. Los resultados de la venta deberían utilizarse para eliminar cualquier deuda existente del aeropuerto.

16.5 Los costos incurridos en la transición desde una situación a otra no deberían recaer en los usuarios.

16.6 Las consultas con los usuarios deberían ser obligatorias. Siempre debe mantenerse una total transparencia de ingresos y costos, incluido el suministro de cifras de tráfico, declaraciones de ganancias/pérdidas, hoja de balance de pagos e información sobre el programa de gastos de capital, etc. Los aeropuertos comercializados deberían preparar, adoptar y publicar regularmente un plan de desarrollo a medio plazo (es decir de 3-5 años), incluidas las inversiones previstas y el impacto que tendrán en la base de costos y en los niveles de imposición de derechos.

16.7 Debería aplicarse el principio de “única-bandeja”. Todos los ingresos aeronáuticos y no aeronáuticos provenientes de las operaciones del aeropuerto deberían beneficiar al aeropuerto y a sus usuarios. La desviación de los ingresos de los aeropuertos y los subsidios cruzados con otros aeropuertos han de evitarse. Los derechos de aeropuerto deberían ser propios del emplazamiento y los ingresos generados en las operaciones deberían remitirse de vuelta al aeropuerto. Los derechos de aeropuerto no deberían estar cargados de gastos generales del gobierno central.

16.8 Los aeropuertos no deberían tratar de recaudar todo el capital requerido para una ampliación futura mediante la imposición actual de derechos. La infraestructura de capital para el futuro debe financiarse pero no por adelantado. Los aeropuertos deben tratar de obtener financiación externa en base a la competición para los proyectos. La amortización en la vida total útil del activo y los costos de capital pueden ser recuperados mediante imposición de derechos una vez estén en funcionamiento las instalaciones y servicios.

16.9 El terreno es un activo que no tiene una vida útil limitada. Por lo tanto, el terreno utilizado por el aeropuerto no debe tenerse en cuenta al calcular el rédito relativo al capital o a la amortización. Los terrenos deben ser considerados como una inversión del propietario del aeropuerto que no produce rédito pero de la que puede disponerse (si se cerrara el aeropuerto con una ganancia de capital significativa). Cualquiera de tales ganancias de capital debe ser aplicada al costo de capital de la instalación de sustitución.

16.10 El índice de rédito del aeropuerto debe tener un límite que sea aplicado mediante reglamentación económica basada en el hecho de que las entidades aeroportuarias son un gasto relativamente de poco riesgo, por ser proveedores monopolistas de instalaciones y servicios esenciales con una garantía razonable de demanda continua de sus servicios. En el índice de rédito de los aeropuertos comercializados deben tenerse en cuenta el costo de capital y los índices de rédito ganados en negocios o industrias comparables, de poco riesgo financiero que funcionen en un entorno de monopolio. Como orientación, un rédito de la inversión similar al índice prevalente de obligaciones del gobierno, calculado respecto al rédito del capital empleado (ROCE) sería un método razonable.

16.11 En caso de controversia relativa a la imposición de derechos de usuario, estos usuarios deben tener el derecho de apelar a las autoridades normativas y de recurrir a un proceso de arbitraje.

## PARTE V – COMERCIALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES ATS

17. El UCP de la IATA presta apoyo a:

- la tendencia hacia la autonomía de las entidades ATS; y
- que la administración tenga la posibilidad de explotar las entidades ATS de la forma más eficiente posible.

18. En opinión de la IATA la comercialización de las entidades ATS no siempre es beneficiosa, particularmente cuando el objetivo sea el de elevar al máximo las ganancias. Sin embargo, puesto que continuará la tendencia hacia la comercialización del ATS, no se trata aquí de estar o no de acuerdo con esta comercialización, sino más bien se trata de estudiar las condiciones en que debería aceptarse tal comercialización. La IATA considera que este es un asunto complicado y delicado e insta a los Estados a aplicar extrema precaución cuando consideren la comercialización de las entidades ATS estableciendo las leyes, reglamentación, políticas y contratos necesarios para las entidades comercializadas.

19. Por consiguiente, debe asegurarse que se cumplen los siguientes tres requisitos:

19.1 Plena intervención de los usuarios desde el principio hasta el fin del proceso de evaluación de la comercialización es importante para asegurar consultas apropiadas y adecuadas. Debe convenirse en consulta con los usuarios en la base de costos inicial de la entidad ATS y en el plan de imposición de derechos. Los derechos de instalaciones y servicios de navegación aérea deberían:

- ser determinados en base a costos transparentes, equitativos y razonables;
- ser conformes a acuerdos y obligaciones internacionales del Estado de que se trate;
- estar en armonía con los principios de la OACI sobre derechos de usuario; y
- estar sometidos a una supervisión económica preferiblemente por conducto de un órgano independiente y neutral.

19.2 Debe asignarse el pago de derechos de forma equitativa entre las diversas categorías de usuarios sin discriminación alguna. Si una autoridad de imposición de derechos decide no imponerlos, o aplicar derechos preferenciales a determinadas categorías de usuarios, los demás usuarios no deberían asumir la parte correspondiente de la recuperación.

19.3 El principio de cambio gradual debería observarse por parte de las autoridades que imponen los derechos en el enfoque hacia una recuperación plena de los costes o en cualquier modificación significativa del plan de imposición de derechos (p. ej., asignación de costos, o fórmula de imposición de derechos).

19.4 Si se venden las instalaciones, el precio de venta no debería exceder de los costes del activo previo amortizado. Los resultados de la venta deberían utilizarse para eliminar cualquier deuda existente de la entidad ATS.

19.5 Los costos incurridos en la transición desde una situación a otra no deberían recaer en los usuarios.

19.6 Las consultas con los usuarios deberían ser obligatorias. Siempre debe mantenerse una total transparencia de ingresos y costos, incluido el suministro de cifras de tráfico, declaraciones de ganancias/pérdidas, hoja de balance de pagos e información sobre el programa de gastos de capital, etc. Las entidades ATS comercializadas deberían preparar, adoptar y publicar regularmente un plan de desarrollo a

medio plazo (es decir de 3-5 años), incluidas las inversiones previstas y el impacto que tendrán en la base de costos y en los niveles de imposición de derechos.

19.7 Todos los ingresos procedentes del funcionamiento de la entidad ATS deberían beneficiar a la entidad y a sus usuarios. No debería haber ninguna desviación de los ingresos. Los derechos de navegación aérea no deberían estar sobrecargados de gastos generales del gobierno central.

19.8 Las entidades ATS no deberían tratar de recaudar todo el capital requerido para una ampliación futura mediante la imposición actual de derechos. La infraestructura de capital para el futuro debe financiarse pero no por adelantado. Las entidades ATS deben tratar de obtener financiación externa en base a la competición para los proyectos. La amortización en la vida total útil del activo y los costos de capital pueden ser recuperados mediante imposición de derechos una vez estén en funcionamiento las instalaciones y servicios.

19.9 En la mayoría de los casos, las entidades ATS no solamente están implicadas en actividades directas de navegación aérea (en ruta/sobrevuelo, navegación de terminal y servicios de control de aeródromo) y se concentran en cuestiones de operaciones. Las entidades ATS comercializadas deberían tener por consiguiente una condición de no lucro. Solamente deberían recuperarse plenamente los costos económicos (incluido el costo de capital). Sin embargo, si se impone el pago del rédito en la inversión, esto debería permanecer limitado y debería tenerse en cuenta la índole de poco riesgo monopolística de las actividades ATS. Esto podría garantizarse mediante la adopción de una condición adecuadamente regulada de monopolio.

19.10 En caso de controversia relativa a la imposición de derechos de usuario, estos usuarios deben tener el derecho de apelar a las autoridades normativas y de recurrir a un proceso de arbitraje.