

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

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

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

REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS

(Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional)

RESUMEN

En esta nota se presentan las líneas generales de la reglamentación económica de los aeropuertos y se defiende que desempeña una función importante en cuanto a mejorar la eficiencia de los aeropuertos y a contrarrestar los posibles abusos en el establecimiento de los derechos. Esta consideración es de particular importancia para aquellos Estados que comercializarán o privatizarán sus aeropuertos o que ya lo hayan hecho.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La IATA favorece el objetivo de motivar a los aeropuertos para que se logre el índice más bajo posible de derechos de usuario, en consonancia con un elevado nivel de servicios, al mismo tiempo que se protege a las líneas aéreas miembros frente a un posible abuso del monopolio.

1.2 Particularmente cuando un aeropuerto haya sido comercializado o privatizado, es importante reconocer que aquellas características que los usuarios pudieran considerar como monopolísticas pudieran igualmente considerarse como comportamiento apropiado en el negocio por parte del aeropuerto. En realidad, el aeropuerto tiene que dar cuentas primariamente ya sea a sus accionistas (para elevar a un máximo las ganancias en el caso de un aeropuerto privatizado) o a sus propulsores (gobierno) para que se obtenga rédito en el caso de una concesión.

1.3 Por consiguiente, es necesario establecer un marco normativo apropiado para satisfacer los requisitos de los usuarios respecto a:

- derechos justos y razonables (es decir valor correspondiente al dinero invertido y ninguna discriminación anticompetitiva entre usuarios);
- desarrollo de infraestructura oportuna y de buena relación de costo a eficacia;

- normas aceptables de servicio; y
- capacidad de corregir la posición débil de los usuarios en cuanto a regatear.

1.4 Tal marco debería también facilitar, de por sí, que el aeropuerto tenga un índice razonable de ganancias como rédito por la inversión de los accionistas al mismo tiempo que se evitan índices monopolísticos de rédito y las correspondientes configuraciones de comportamiento.

2. ANÁLISIS

2.1 La experiencia adquirida por las líneas aéreas en cuanto a la reglamentación económica de varios aeropuertos ha destacado algunas esferas importantes que deberían ser atendidas por los que promulgan la reglamentación para asegurar una eficacia general de cualquier fórmula normativa.

2.3 En primer lugar, es importante reconocer que si se establece una fórmula normativa por la que no se determina un nivel garantizado de servicios, esto puede por sí mismo llevar a otros abusos reduciendo la calidad de los servicios por el afán de lograr ahorros.

2.3 Por consiguiente debe protegerse lo relativo a normas de servicio deficientes puesto que los usuarios no tienen ninguna instalación o servicios de alternativa. Esto puede lograrse determinando el nivel de servicios, estableciendo medidas de actuación para fines de marcar como hitos las prácticas óptimas y estableciendo un mecanismo que garantice el nivel adecuado de inversión de forma oportuna. Todos estos requisitos deberían elaborarse en consulta con los usuarios. En el marco normativo deberían incluirse tales requisitos para hacer hincapié en que las disminuciones de costo no pueden lograrse sin atender debidamente a la calidad de los servicios.

2.4 Antes de analizar la estructura de cualquier posible fórmula normativa, es necesario (además de determinar los niveles de servicio) considerar otros varios asuntos, todos los cuales pueden repercutir en la fórmula normativa, incluidos los siguientes:

- i) determinación del índice de rédito apropiado,
- ii) valoración de la base de activo,
- iii) tratamiento de los alquileres comerciales pagados por los usuarios,
- iv) desarrollo de una infraestructura por etapas temporales apropiadas,
- v) marcar como hito el capital de aeropuerto y la productividad de la mano de obra por comparación con prácticas óptimas, y
- vi) “acuerdos de utilización” como sustitución parcial de una reglamentación externa.

Tasa apropiada de rédito

2.5 Al calcular la tasa máxima de rédito que debería permitirse como ganancia del aeropuerto, será necesario considerar muchos asuntos, dada la diversidad de requisitos comerciales y económicos de los distintos países:

- distintas tasas de rédito requeridas por los sectores privados de los diversos Estados en el entorno de los sectores privados;
- distintos costos de los préstamos y distintas estructuras de capital;
- la necesidad de equilibrar el deseo de los usuarios de asegurar que solamente pagan un rédito por el activo existente frente a la amenaza de que esto pudiera servir para disuadir inversiones de capital a largo plazo.

2.6 Al deducir el costo apropiado del capital y la correspondiente tasa de rédito, debe prestarse debida atención a lo siguiente:

- la posición monopolística de relativamente bajo riesgo del aeropuerto; y
- el hecho de que el aeropuerto tiene la responsabilidad del bienestar de una economía general de una zona, los precios excesivos por sus servicios influyen en un número mucho mayor de constituyentes que los usuarios inmediatos.

Valoración de la base de activo

2.7 La base de capital será muy sensible a los métodos de contabilidad adoptados para valorar el activo. Además, los cambios de tales métodos de contabilidad durante un período de examen pueden tener un impacto significativo en el activo que haya sido de tal modo revaluado.

2.8 Debe prestarse atención a una nueva clasificación de los terrenos como propiedad de inversión. Pueden valorarse las propiedades de inversión de algunos aeropuertos como “mercado abierto” (valor de capital calculado como múltiplo del alquiler) por lo que produce un valor más elevado de mercado.

2.9 Algunos aeropuertos pueden tratar de revaluar sus bases de activo con la intención de imponer derechos por la amortización, en los nuevos valores de activo, incluso cuando tal activo puede ya haber estado plenamente amortizado.

2.10 También es necesario ser prudente acerca del riesgo de incluir en la base de activo aquel que corresponde al transcurso de la construcción y a la capitalización de los intereses asociados. Para poder incluir la capitalización de los intereses y una tasa de rédito sobre el activo en el transcurso de la construcción es necesaria una doble contabilidad del costo de capital de oportunidad durante dicho período.

2.11 Si no se registra la base de activo en el balance de situación, en base a una valoración de costos del pasado (es decir, si se emplea una metodología de costo actual), es esencial enlazar la base de activo con un índice estable de costo/precio, para evitar fluctuaciones de la valoración de la base de capital debido a circunstancias económicas imprevistas y a distorsiones consiguientes de las tasas de rédito permitidas.

Tratamiento de los alquileres comerciales pagados por los usuarios

2.12 El espacio para las líneas aéreas no es un espacio comercial de venta al pormenor en el sentido de las concesiones tradicionales tales como para tiendas de regalos, restaurantes, bares, etc. El espacio para las líneas aéreas es auxiliar y frecuentemente se utiliza en común (mostradores de billetes y presentación de pasajeros y de equipaje, salas de espera, edificios de carga aérea, reclamación de equipaje) según reglas estrictas impuestas por el aeropuerto que apenas permiten la identificación o diferenciación de los productos. Por consiguiente, los alquileres a las líneas aéreas deberían de preferencia estar relacionados con el costo y ser reglamentados. No deberían fijarse por referencia al valor de los locales en otros emplazamientos.

2.13 Particularmente cuando el espacio en el aeropuerto está limitado, así como cuando la demanda de capacidad es muy elevada, existe el riesgo de que los alquileres en el aeropuerto sean considerablemente superiores a los de fuera del aeropuerto. Pudiera ser adecuado examinar la introducción de una fórmula, aplicando una combinación de índices ponderados para suprimir la ausencia de certidumbre acerca de las tasas de alquiler del aeropuerto a largo plazo. En tales índices podría incluirse lo siguiente:

- movimientos en el índice de precios al consumidor
- crecimiento de pasajeros

- precios de construcción; y
- movimientos en los alquileres fuera del aeropuerto.

Desarrollo de una infraestructura adecuadamente escalonada en el tiempo

2.14 Si se acepta que un aeropuerto tratará de elevar al máximo su rédito sobre el activo para sus accionistas también se sigue de aquí que podría haber un riesgo al aplazar el desarrollo oportuno de la infraestructura hasta el momento último posible para elevar a un máximo su rédito del activo existente. Esto tendría el efecto doble de frustrar los planes de expansión de los usuarios y de llevar a unos costos adicionales por demoras o perturbación de las operaciones.

2.15 Es crítico que en el régimen normativo impuesto se reconozca la existencia de tales riesgos para los usuarios y se tenga la posibilidad de intervenir, disminuyendo posiblemente el índice de rédito permitido en los aeropuertos hasta que se hayan adoptado las medidas correctivas convenientes. Una alternativa que podría considerarse para impedir tal abuso sería el desarrollo de una infraestructura de aeropuerto a cargo de terceros después de un proceso adecuado de subastas.

Productividad del capital y de la mano de obra

2.16 Si el aeropuerto ha de ganar una tasa de rédito “comercial” debería lograrse mediante prácticas óptimas de la industria tanto respecto a la productividad del capital como de la mano de obra. Esto puede medirse utilizando técnicas apropiadas de señalamiento de hitos.

“Acuerdos de utilización” como sustitución parcial de la reglamentación externa

2.17 Cuando un aeropuerto haya concertado un acuerdo de utilización acompañado de obligaciones contractuales sobre normas y precios de los servicios, pudiera ser apropiado un nivel inferior de reglamentación económica.

3. REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS

3.1 Las líneas aéreas internacionales tienen en la actualidad doce años de experiencia con la reglamentación de algunos Estados que se basa en la inflación. Durante esta época surgieron algunas deficiencias de la reglamentación en cuanto a la imposición de derechos en base a la inflación general. En consonancia con la experiencia puede decirse, sin embargo, que en general existen ventajas prácticas en una forma de reglamentación en la que se tenga en cuenta la inflación.

3.2 Para asegurarse de que la reglamentación vigente es justa para todos los interesados y sirve como protección eficaz frente al abuso posible del monopolio, es necesario instaurar varias salvaguardias en el mecanismo normativo. La IATA ha publicado la siguiente información que permitiría proteger los intereses de las líneas aéreas al mismo tiempo que se proporcionan incentivos y motivación necesarios a los aeropuertos para mejorar su productividad y aumentar sus ingresos por concesiones.

4. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS

4.1 Para que la reglamentación económica de los aeropuertos sea aceptable en la industria de las líneas aéreas es necesario satisfacer varios criterios. A continuación se presenta un lista de los criterios esenciales:

- a) Los derechos básicos iniciales han de establecerse a un nivel aceptable

- b) El aeropuerto ha de estar motivado para mejorar su productividad.
- c) Las líneas aéreas han de compartir los beneficios de crecimiento del tráfico y mejora de la productividad
- d) Deben tenerse en cuenta los ingresos comerciales
- e) Han de reglamentarse todos los derechos impuestos
- f) La reglamentación ha de ser transparente y fácil de comprender y administrar
- g) Debe establecerse un proceso de consultas eficaz y que tenga sentido
- h) Debe haber un proceso independiente de revisión de la reglamentación

- a) Debe debatirse y llegarse a un acuerdo con los usuarios acerca de la base de costos de partida y de los niveles correspondientes de derechos.

Si no fuera posible analizar la base de costos y los derechos actuales, podría adoptarse el siguiente enfoque: debe convenirse con la administración del aeropuerto en un rédito razonable sobre la inversión (ROI) en el que se tengan en cuenta la actuación de otros negocios grandes en el país ajustada para el nivel menor de riesgo.

En principio, la base de partida representaría los derechos actuales en el año que precede al establecimiento de la reglamentación ajustados por las diferencias entre los ingresos que producen el ROI actual y el ROI convenido.

- b) El aeropuerto ha de estar motivado para mejorar su productividad, puesto que estas mejoras serían beneficiosas tanto para las líneas aéreas como para la administración del aeropuerto. Es, por lo tanto, necesario que en la fórmula se regulen los derechos (en lugar de los ingresos), y debería responder a dos criterios:
 - i) los aumentos de los derechos deberían ser inferiores a la inflación para que sean un incentivo a la productividad; y
 - ii) en la fórmula de reglamentación debería incluirse un factor “x” especificando la diferencia entre los aumentos de derechos permitidos y la inflación.

Además de aumentar la productividad, el aeropuerto debería también tener el incentivo de proporcionar una capacidad suficiente y oportuna para satisfacer las necesidades de las líneas aéreas cuando aumenta el tráfico.

- c) En algunos estudios se propone que crezcan los costos del aeropuerto a un índice inferior que el crecimiento real del tráfico. En otros estudios se indica que a largo plazo, los costos crecen en consonancia con el crecimiento del tráfico. Es conveniente que se limiten los ingresos para que no crezcan a un ritmo más rápido que el tráfico.
- d) En general, los ingresos comerciales aumentan a una tasa distinta que los volúmenes de tráfico. Por consiguiente, en la fórmula pudiera incluirse un factor que respondiera al impacto de las modificaciones de ingresos comerciales. Por otro lado, el desarrollo de los ingresos comerciales podría ser examinado a intervalos regulares (p. ej., cada 3-5 años) y consiguientemente ajustarse los derechos impuestos por la reglamentación. Debe prestarse atención para evitar que los aeropuertos carezcan de incentivos en el desarrollo adecuado de la infraestructura.
- e) Derechos significan aquellos impuestos respecto a aterrizaje, luces, estacionamiento

y trámites de los pasajeros (es decir “derechos aeronáuticos”) y cualesquiera otros derechos, tasas e impuestos sobre los que el aeropuerto tiene control monopolístico. Aunque la reglamentación puede adoptar una forma distinta de otros derechos (alquileres de las líneas aéreas, espacio común, etc.) pudiera también ser necesario determinarla.

- f) Se utiliza frecuentemente la palabra “transparencia” sin que la parte que la emplea tenga la oportunidad de determinar oficialmente lo que significa exactamente. En breve, transparencia constituye los medios de facilitar conocimientos, evaluación y opiniones sobre lo que está sucediendo en el entorno de los órganos objeto de consideración.

Para asegurar que la fórmula de reglamentación es transparente, fácil de entender, está controlada y administrada, se propone lo siguiente:

- El aumento admisible debería basarse en la tasa de inflación real del año precedente.
 - **Ya sea:** La fórmula pudiera aplicarse a un “cesto de tarifas” de un aeropuerto según el cual el precio en promedio ponderado de un cesto de tarifas concreto se permita que aumente en un porcentaje admisible. La ponderación procede de la proporción de ingresos totales obtenida en el año más reciente respecto a cada una de las tarifas incluidas.
 - **Ya sea:** La fórmula pudiera ser aplicada a una cifra de “ingresos” de un solo aeropuerto tal como ingreso por pasajero puesto que este es la medida verificable más sencilla y más fácil (crecimiento de pasajeros).
- g) Debe establecerse un proceso significativo de consultas si hay alguna probabilidad de que el proceso de reglamentación funcione de forma profesional y como un negocio entre las líneas aéreas y el aeropuerto. Puede definirse la consulta efectiva y significativa de la siguiente manera: “una comunicación abierta de la declaración genuina de intenciones para llevar a la práctica una propuesta acerca de la cual todavía no se haya determinado nada, escuchando ya sea lo que las personas tienen que decir, considerando las respuestas y seguidamente decidiendo lo que deba hacerse”.
- h) En la mayoría de los casos, la administración de aviación civil o el ministerio responsable constituyen la entidad que reglamenta. Es esencial contar con un proceso de reglamentación económica que sea políticamente independiente. Esto se realizaría normalmente mediante un órgano o un grupo que no formara parte del gobierno y que poseyera la competencia necesaria para tratar con el aeropuerto. El grupo examinaría cualesquiera propuestas de derechos y presentaría recomendaciones al encargado de la reglamentación. El grupo aceptaría los datos de prueba de todas las partes interesadas y los informes de sus deliberaciones y recomendaciones dirigidas a la autoridad normativa constituirían documentos públicos. Sería todavía más crítica la independencia del gobierno de las entidades autónomas del sector público totalmente de propiedad de un Estado o en las que el Estado tiene una parte alícuota mayoritaria o un interés mayoritario para proporcionar un proceso de fijación de tasas más objetivo.

El reglamentador debe asegurar a los usuarios la transparencia respecto al motivo de seleccionar una determinada fórmula de reglamentación y respecto al método para determinar los valores empleados en la fórmula.

Debería también existir un órgano de apelación independiente de la entidad que reglamenta al cual podrían apelar para el arbitraje en caso de controversias tanto el aeropuerto como sus usuarios.

5. **AUDITORÍAS EXTERNAS**

5.1 Sería esencial exigir auditorías externas profesionales para asegurar que el proveedor del servicio se adhiere a los principios establecidos mediante el marco normativo.

6. **MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA**

6.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de que la reglamentación económica puede constituir un instrumento eficaz para mejorar la eficiencia de los aeropuertos y para contrarrestar posibles abusos; y
- b) recomendar que en los textos de orientación de la OACI se incluyan directrices apropiadas para una reglamentación económica eficaz de los aeropuertos.