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

PRIVATIZACIÓN DE AEROPUERTOS

(Nota presentada por los Estados Unidos de América)

RESUMEN

Los aeropuertos de todo el mundo han experimentado diversas formas y grados de comercialización, que van desde la privatización total de los servicios de la parte pública a la provisión de determinados servicios por el sector privado. Una mayor participación privada en la gestión y explotación de aeropuertos puede generar beneficios derivados de la eficiencia, tanto para el gobierno como para los usuarios. Sin embargo, la comunidad de la aviación civil internacional debe tener conciencia de la necesidad de una vigilancia gubernamental adecuada para mantener la seguridad y protección de la aviación y el acceso a todos los usuarios de los aeropuertos mediante el pago de tasas y derechos compatibles con la orientación de la OACI que figura en las Declaraciones del Consejo (Doc 9082/5) y en el Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562).

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Conferencia sobre gestión de aeropuertos e instalaciones y servicios en ruta (CARFM) de 1991 formuló los antecedentes para las Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea, que recomendaban las políticas sobre los aspectos de organización y financieros de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea.

1.2 Desde la conferencia CARFM de 1991, los aeropuertos de los Estados Unidos han aumentado los recursos financieros disponibles, tales como los ingresos que no provienen de las líneas aéreas y los derechos por servicios suplementarios a los pasajeros (PFC). Estos cambios en los Estados Unidos son la

consecuencia del enorme crecimiento en el tráfico de pasajeros a raíz de la desreglamentación de las líneas aéreas, que hizo que los aeropuertos de propiedad pública ampliaran sus instalaciones y trataran de obtener más recursos financieros y comerciales, además de los fondos públicos, para financiar la expansión. La experiencia de los Estados Unidos respecto a los proyectos de privatización de aeropuertos ha tenido bastante éxito. Nosotros apoyamos el concepto amplio de privatización, cuando es apropiado, para aumentar la eficiencia y proveer recursos financieros para adiciones a la infraestructura. Sin embargo, los Estados deben mantener una vigilancia de control de los aeropuertos para garantizar la seguridad y protección, la competencia y sistemas de percepción de derechos abiertos y equitativos para todos los usuarios de los aeropuertos. Dada la amplia variedad de formas de participación privada en la explotación de los aeropuertos y en las inversiones en los mismos, apoyamos una política que dé a los Estados miembros la latitud necesaria para determinar los mecanismos precisos que se emplearán para que estos recursos privados puedan mantenerse.

2. ANÁLISIS

2.1 Una definición general de privatización se refiere ampliamente a la transferencia de la participación gubernamental directa en el suministro, el desarrollo y la asunción de riesgos relacionados con los productos y servicios aeroportuarios a los proveedores privados. Aunque una transferencia del control gubernamental ordinariamente se asociaría con la eliminación de la participación gubernamental, los gobiernos deben conservar algunas funciones de vigilancia reduciendo al mismo tiempo los gastos de explotación y manteniendo o mejorando el acceso al mercado de capitales privados y a otros recursos. El término “privatización” también puede referirse a un amplio espectro de reducciones menos amplias de la participación gubernamental en la provisión de bienes y servicios, tales como contratación externa, colaboración entre el sector público y el sector privado, concesiones comerciales, así como la venta de bienes y explotaciones del gobierno.

2.2 Únicamente los aeropuertos más grandes pueden financiar un proyecto de inversión únicamente con las fuentes de ingresos existentes. La mayoría de los aeropuertos necesitan cada vez más financiación para los grandes proyectos aeroportuarios de capitalización. Por consiguiente, los propietarios de aeropuertos deben buscar nuevos ingresos, disminuir los costos y adoptar nuevas estrategias de inversión. Estas cuestiones han inducido a los propietarios de aeropuertos a continuar examinando la tendencia de transferir, total o parcialmente, la propiedad y las funciones de los aeropuertos públicos a los sectores privados y cuasipúblicos, desde el decenio de 1970. Puede esperarse que la tendencia hacia una mayor participación del sector privado continúe, pero esta tendencia requiere flexibilidad en la forma de enfocar la propiedad de las instalaciones y servicios aeroportuarios. Las formas de dirigir y administrar los aeropuertos pueden variar desde la propiedad nacional, regional o local a organismos cuasipúblicos, tales como entes autónomos aeroportuarios o de fines múltiples o propietarios privados.

2.3 Los Estados Unidos están experimentando con un programa de privatización limitada que permitirá vender o arrendar hasta cinco aeropuertos (incluyendo únicamente un solo aeropuerto comercial grande). Los usuarios de los aeropuertos tendrán una función importante al determinar la parte del producto de las ventas y de los futuros aumentos que corresponde al propietario público. La vigilancia gubernamental asegurará que el explotador privado continúe manteniendo la seguridad y protección se ocupe de las cuestiones medioambientales y del ruido, y asegure un acceso razonable a los usuarios, y los aeropuertos podrán recibir asistencia financiera federal y la aprobación de los derechos por servicios suplementarios a los pasajeros. Hasta la fecha, cuatro solicitudes de privatización están pendientes de una decisión del Gobierno de los Estados Unidos.

2.4 Si bien casi todos los aeropuertos para transportistas aéreos en los Estados Unidos son propiedad pública del gobierno regional o local, el sector privado también participa ampliamente para suministrar una variedad de bienes y servicios indispensables para la parte pública así como para algunas

operaciones de la parte aeronáutica. Mediante contratos, las empresas privadas a menudo proporcionan bienes y servicios a la parte pública y a las actividades aeronáuticas tales como limpieza de la terminal, concesiones comerciales, carga de equipaje, almacenamiento en anegares y estacionamiento y combustible para aeronaves. El sector privado también puede proporcionar, mediante el pago de una suma fijada por contrato, servicios de gestión para todo el aeropuerto, la gestión de la terminal o algún sector especializado de las operaciones del aeropuerto tales como la seguridad o los servicios de salvamento y extinción de incendios. Además, el sector privado provee capital para inversiones en la infraestructura aeroportuaria adquiriendo bonos de ingresos aeroportuarios, que solo están respaldados por la capacidad del aeropuerto para generar ingresos.

2.5 La vigilancia de control de los programas de seguridad y protección del aeropuerto compete al Estado, como es el caso en los Estados Unidos. Los gastos de vigilancia de control lo sufragan los ciudadanos del Estado. Cada aeropuerto de transportistas aéreos estadounidense debe elaborar y mantener un programa de seguridad y protección del aeropuerto, de conformidad con los requisitos nacionales. Estos requisitos se preparan en consulta con todos los usuarios aeronáuticos. Cuando un usuario del aeropuerto necesita instalaciones y servicios o procedimientos de seguridad o protección adicionales, los gastos del aeropuerto para proporcionar esos servicios adicionales se transfieren al usuario.

2.6 Los aeropuertos de los Estados Unidos deben adoptar prácticas comerciales para ser tan autosuficientes desde el punto de vista financiero como sea posible, de conformidad con las exigencias del mercado y para ser menos dependientes de la asistencia gubernamental. Los aeropuertos de transportistas aéreos más grandes generan ingresos que exceden a los gastos (*El Mundo de la Aviación Civil, 1998-2001*); sin embargo, algunos aeropuertos comerciales aún siguen siendo subutilizados.

2.7 Los aeropuertos más pequeños a menudo no pueden satisfacer sus necesidades en materia de inversiones aumentando los ingresos aeroportuarios. Los aeropuertos de propiedad pública más pequeños generalmente han contado con fondos del Estado o con financiación mediante bonos locales para sus inversiones. El sector privado también ha proporcionado otras fuentes de financiación para las inversiones de capital. Los aeropuertos privatizados, sin embargo, a veces no tienen acceso a los recursos de financiación pública tales como los bonos del gobierno o los bonos de los aeropuertos, que están exentos de impuestos, de que disponen los aeropuertos que son propiedad del gobierno.

2.8 Algunos gobiernos nacionales, regionales o locales pueden tratar de utilizar los ingresos aeroportuarios para fines generales del gobierno que no están relacionados con la aviación. Esas prácticas tendrán efectos perjudiciales en los ingresos aeroportuarios y en la capacidad de los aeropuertos para financiar las inversiones en la infraestructura que necesitan. En los Estados Unidos, hay leyes federales que rigen la explotación y el cobro de impuestos a los aeropuertos y las actividades comerciales relacionadas con los aeropuertos, y generalmente requieren que las sumas recaudadas por esos impuestos se apliquen a usos relacionados con el aeropuerto.

2.9 Aparte del problema de los impuestos, los aeropuertos privatizados, total o parcialmente, deben generar beneficios para sus propietarios o sus explotadores que sean compatibles con las Declaraciones del Consejo, apartado vii del párrafo 14 del Capítulo 1. Además, los aeropuertos no deberían explotar las circunstancias de monopolio local en su propio provecho o en provecho de algunos explotadores.

2.10 En los Estados Unidos, los aeropuertos cuya explotación es privada aún están sujetos a la vigilancia de control. Esta vigilancia garantiza que los propietarios y explotadores de aeropuertos observen los reglamentos federales y locales respecto a la seguridad y protección de la aviación y al medio ambiente. Una vigilancia adicional asegura que los derechos aeroportuarios se basen en una tasa de rentabilidad equitativa y razonable y que en el aeropuerto se fomente la competencia entre los transportistas aéreos.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Debería permitirse a los aeropuertos funcionar en el marco de diversos tipos de propiedad. El tipo de propiedad y de participación de capital privado varía de un aeropuerto a otro, dependiendo de las circunstancias locales. El tipo de propiedad de cada aeropuerto debería dar flexibilidad a la gestión y explotación del aeropuerto.

3.2 Cuando los Estados apoyan las inversiones privadas en los aeropuertos, deben cerciorarse cuidadosamente de que el sector privado no gane más que una rentabilidad razonable de sus inversiones financieras. Los Estados deben mantener una vigilancia apropiada para eliminar la posibilidad de que un aeropuerto ejerza un poder monopolístico de forma que perjudique la calidad y los precios de los servicios aeroportuarios.

3.3 Los ingresos aeroportuarios deberían emplearse generalmente para los gastos relacionados con los aeropuertos, y debería alentarse a los aeropuertos a consultar con los usuarios antes de aumentar las tasas y derechos de aeródromo.

4. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

4.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) considerar la elaboración de orientación apropiada para que los Estados la consideren al privatizar aeropuertos, total o parcialmente; y
- b) asegurarse de que los Estados mantienen una vigilancia apropiada de los aeropuertos para garantizar la seguridad y protección de las operaciones, la promoción de la competencia y el acceso equitativo a los usuarios, mediante tasas y derechos compatibles con la orientación de la OACI que contienen las Declaraciones del Consejo y el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos*.