

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

**Montreal, 19 – 28 de junio de 2000**

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

### **REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS COMO SUSTITUTO DE LA COMPETENCIA**

(Nota presentada por Albania, Alemania, Armenia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, la Ex-República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania)

#### **RESUMEN**

En esta nota se describen los fines y objetivos de un sistema de reglamentación económica para los aeropuertos y se ofrece información sobre los diferentes regímenes de reglamentación, con aclaraciones sobre el empleo de la reglamentación de límite máximo de precios. Las recomendaciones a la Conferencia figuran en el párrafo 13.

#### **INTRODUCCIÓN**

1. El objetivo de esta nota es sugerir algunos de los principios que pueden emplearse para determinar las circunstancias en que la reglamentación económica puede ser apropiada, y la forma que dicha reglamentación puede adoptar. Para ello, se basa en la experiencia de aquellos Estados que tienen un sistema de reglamentación económica de los aeropuertos, incluyendo varios Estados miembros de la CEAC y también otros Estados contratantes de la OACI.
2. La expresión “reglamentación económica” se emplea aquí para expresar poderes que puede ejercer un órgano independiente de los explotadores y usuarios de un aeropuerto para reglamentar el nivel y la estructura de los derechos impuestos a los usuarios. Estos pueden ser poderes activos o en reserva. La reglamentación económica puede emplearse además de otros instrumentos de reglamentación o económicos dirigidos a alcanzar los objetivos de la política nacional, regional y local. Estos objetivos pueden estar relacionados con consideraciones sociales y medioambientales, o con las repercusiones

económicas más amplias de los aeropuertos. Los aeropuertos también deberían estar sujetos a la ley y a la política generales sobre la competencia.

### **FINES Y OBJETIVOS DE LA REGLAMENTACIÓN**

3. Un sistema de reglamentación económica para los aeropuertos tendría que tener como objetivo principal responder a los intereses de largo plazo de los usuarios de los aeropuertos. Esto puede lograrse mediante:

- la protección contra un control de costos débil y contra la ineficiencia;
- la provisión de incentivos para un mejor empleo de las instalaciones existentes;
- la seguridad de que los aeropuertos pueden financiar las inversiones en instalaciones necesarias para satisfacer la futura demanda y, en la medida posible, llevar a cabo esas inversiones;
- la prevención de los derechos discriminatorios y otras prácticas contrarias a la competencia;
- la seguridad de que las opiniones de los usuarios se recogen estableciendo normas de servicio.

En un régimen de reglamentación económica no debería haber nada que arriesgue la capacidad de un aeropuerto para mantener normas de seguridad y protección apropiadas.

4. En circunstancias de plena competencia, las negociaciones entre un aeropuerto y sus usuarios acerca de los niveles de los derechos, del programa de inversiones del aeropuerto y de la calidad de los servicios, llegarían a un equilibrio. Sin embargo, cuando la competencia entre los aeropuertos está restringida, un aeropuerto puede gozar de un grado de poder de mercado que, si no se controla, podría hacer que el aeropuerto no tenga adecuadamente en cuenta los justos intereses de las líneas aéreas, los otros explotadores de aeronaves, los pasajeros y los expedidores de carga. Esto podría dar como resultado precios más altos y niveles o normas de rendimiento más bajas que en condiciones de mercado normales. Esta situación puede presentarse cuando un aeropuerto, o un grupo de aeropuertos, representa una proporción considerable del tráfico dentro de un mercado local, regional o nacional. En estas circunstancias, cierta forma de reglamentación económica puede ser apropiada. La naturaleza de la propiedad de los aeropuertos, del sector público o del privado, o la nacionalidad del propietario, no debería determinar por sí misma si los aeropuertos deberían estar sujetos a reglamentación.

5. En su forma más simple, la reglamentación puede exigir solamente que los usuarios de los aeropuertos puedan apelar respecto a derechos exorbitantes y prácticas contrarias a la competencia ante un órgano independiente de la entidad administradora del aeropuerto y de los usuarios de aeropuertos. Ese órgano tendría los poderes legales necesarios para investigar una queja y aplicar medidas si fuera necesario. En otras situaciones, sin embargo, el control directo de los derechos impuestos a los usuarios puede considerarse necesario para contrarrestar la posición dominante de un aeropuerto en el mercado.

## FORMAS DE REGLAMENTACIÓN

6. El régimen de reglamentación no debería ser más oneroso de lo que es necesario para alcanzar sus objetivos en las circunstancias particulares del aeropuerto o de los aeropuertos en cuestión. Por ejemplo, el régimen puede ser más o menos intenso dependiendo del grado de dominación y debería ser objeto de exámenes periódicos. Los arreglos voluntarios entre los aeropuertos y sus usuarios pueden ser suficientes para evitar la necesidad de la reglamentación externa.

7. Cuando se ha implantado la reglamentación externa, es cada vez más común la práctica de controlar directamente los derechos que los aeropuertos cobran a sus usuarios. Se han perfilado dos enfoques amplios para el control de precios. Son estos: el costo de los servicios, o reglamentación de la tasa de rentabilidad, y la reglamentación basada en un límite de precios.

8. La reglamentación de la tasa de rentabilidad, que ha sido ampliamente empleada en los Estados Unidos, establece límites sobre la rentabilidad del capital empleado que la empresa puede obtener. El objetivo es impedir el monopolio y los beneficios excesivos y, al mismo tiempo, que la empresa tenga incentivos para invertir. Esta forma de reglamentación, si bien impide que la empresa obtenga beneficios excesivos, presenta la desventaja de que no ofrece ningún incentivo importante para que la empresa reduzca sus costos. Existe también el riesgo de que la empresa invierta excesivamente o, si la rentabilidad se establece en un nivel que no es apropiado, el resultado podría ser una inversión insuficiente.

9. En la reglamentación mediante el límite máximo de precios, o más generalmente por precios máximos, los precios los establece de antemano el organismo de reglamentación para un período futuro determinado. Los precios se basan en la opinión del organismo de reglamentación respecto a la demanda y en las economías de costos para permitir una tasa de rentabilidad razonable que aliente las inversiones. De esta forma, a la empresa se le da un incentivo para que sea eficaz en función de los costos durante el período de límite máximo de precios a fin de obtener mayores beneficios. Al final del período, cuando el límite máximo de precios se vuelve a examinar, el organismo de reglamentación puede tener en cuenta estas economías de costos al establecer el límite máximo de precios para el período siguiente. Por lo tanto, algunas de las economías logradas en el período anterior pueden trasladarse a los usuarios.

10. En varios Estados existe un límite máximo de precios basado en la tasa nacional de inflación (por ejemplo, el índice de precios al por menor en el Reino Unido) menos un factor de rendimiento. Ejemplos de Estados que han implantado cierta forma de reglamentación de límite máximo de precios son el Reino Unido, Austria, Portugal, Sudáfrica y Australia. En el Reino Unido, los límites máximos de precios se aplican quinquenalmente a los derechos que se cobran a las líneas aéreas en los aeropuertos de Heathrow, Gatwick, Stansted y Manchester. En Austria, se ha aplicado un límite máximo a los derechos que se cobran en Viena y lo mismo ha ocurrido en Lisboa, Porto y Faro, en Portugal. Los derechos cobrados en los aeropuertos que son propiedad de la Empresa de aeropuertos de Sudáfrica, incluyendo los de Johannesburg, Cape Town y Durban, han estado sometidos a un límite máximo de precios, mientras que en Australia entre los aeropuertos incluidos en el régimen inicial de límite máximo de precios se encuentran Brisbane, Melbourne y Perth.

11. Cuando se ha implantado la reglamentación del límite máximo de precios, la formulación y composición detallada del límite máximo varía entre los sistemas de reglamentación. Algunos de los aspectos que han sido importantes al establecer el límite máximo y que en parte ayudan a explicar estas diferencias son:

- i) Los derechos que se incluyen en el límite máximo de precios. Algunos límites máximos incluyen, por ejemplo, derechos de mostrador de presentación y derechos por servicios de escala, mientras que otros los excluyen. En general, los derechos que

deberían reglamentarse son los que impone el aeropuerto por servicios que provee directamente en condiciones de monopolio y cuando el margen para que los provea la competencia es muy pequeño o inexistente.

- ii) El hecho de que el límite máximo se aplique al ingreso del aeropuerto proveniente de los derechos reglamentados (“rendimiento”) o a los niveles reales de los derechos reglamentados (“cesta de tarifas”). El método del rendimiento actualmente se emplea en el Reino Unido, mientras que en Austria, Sudáfrica y Australia se ha adoptado una cesta de tarifas. Las ventajas y desventajas, incluyendo los diferentes efectos sobre los incentivos de las opciones, deberían evaluarse cuidadosamente.
- iii) La medida en que en el límite máximo de precios está incluida la posibilidad de variaciones en el tráfico. Algunos límites máximos se ajustan automáticamente a medida que varían los niveles de tráfico, mientras que otros se fijan en base a los pronósticos preparados en la fecha en que se decidió cuál sería el límite.
- iv) Los costos que los aeropuertos pueden recuperar fuera del límite máximo de precios. En el Reino Unido y en Australia, los aeropuertos con precios reglamentados pueden incorporar en derechos más altos ciertos costos de seguridad adicionales impuestos por el gobierno, mientras que en Australia algunos elementos de gastos de capital pueden tratarse por separado.
- v) La forma en que los niveles de calidad del servicio deberían tenerse en cuenta en el régimen de reglamentación. Se estima que ninguno de los límites máximos actuales incluye la calidad del servicio como una función expresa, pero puede tenerse en cuenta implícitamente por medio del procedimiento de determinación de los precios. Sin embargo, se pueden vigilar las normas de servicio y se puede examinar el rendimiento durante el procedimiento de determinación del límite.
- vi) El margen para variar los límites máximos de precios dentro del período para el cual han sido establecidos. Los incentivos se maximizan si no se cambia el límite máximo de precios una vez que ha sido establecido, a menos que esto ocurra mediante mecanismos automáticos y transparentes, como el indicado antes en iii), o en circunstancias excepcionales.
- vii) La medida en que los derechos se fijan de conformidad con el principio de “caja única”, en el que todas las fuentes de ingreso, tanto aeronáutico como comercial, se tienen en cuenta cuando se fijan los derechos. El propósito de esta nota no es examinar los fundamentos ni el principio de la “caja única”, que probablemente sea objeto de un examen independiente en la ANSCConf 2000.

12. Otro método para el control de precios directo por el regulador es reservarse poderes legales para introducir controles en caso de que sea necesario. Esta es la situación, por ejemplo, en Nueva Zelanda, y en el Reino Unido para los aeropuertos que sobrepasan cierto tamaño y que no están sujetos a un límite máximo de precios impuesto internamente. En ambos casos, toda decisión de implantar un control de precios debe tomarla el gobierno en vez del organismo de reglamentación.

#### **MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA**

13. La CEAC observa que las declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea (Doc 9082/5) actualmente no aborda

la cuestión de la reglamentación externa de los derechos aeroportuarios. Por lo tanto, la CEAC recomienda que las declaraciones deberían recoger los principios que contiene esta nota y sugiere el siguiente texto adicional para la sección sobre sistemas de imposición de derechos aeroportuarios:

“Podría ser conveniente considerar la reglamentación de derechos aeroportuarios cuando exista el riesgo de que un aeropuerto o un sistema de aeropuertos pueda explotar un poder de mercado considerable en forma desventajosa para los usuarios de los aeropuertos. Esto puede ocurrir independiente de si un aeropuerto es de propiedad pública o privada. Cuando existe reglamentación, un órgano independiente del explotador y de los usuarios del aeropuerto debería aplicar controles basados en un enfoque de reglamentación aceptado. Los objetivos de un sistema de reglamentación económica deberían satisfacer los intereses de largo plazo de los usuarios por medio de:

1. el aliento a la explotación eficaz del aeropuerto en función de los costos;
2. la seguridad de un uso eficaz de las instalaciones aeroportuarias existentes;
3. la provisión de incentivos apropiados para que los explotadores del aeropuerto hagan las inversiones futuras necesarias; y
4. la prevención de derechos discriminatorios y otras prácticas contrarias a la competencia.

El sistema de reglamentación no debería ser más oneroso de lo que es necesario para alcanzar sus objetivos definidos.”