



NOTA DE ESTUDIO

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

Montreal, 15 - 20 de septiembre de 2008

Cuestión 2 del orden del día: Cuestiones específicas relacionadas con los aspectos económicos y de gestión de los aeropuertos
2.1: Gobernanza, propiedad y control

GOBERNANZA, PROPIEDAD Y CONTROL DE LOS AEROPUERTOS

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota se analizan las estructuras de propiedad y control de los aeropuertos, la selección de la estructura apropiada, los aspectos de seguridad operacional pertinentes en los aeropuertos y la importancia de una buena gobernanza corporativa. Si bien unas estructuras de propiedad y control diferentes pueden convenir en determinadas situaciones para aeropuertos diferentes, se reafirma aquí que deberían establecerse entidades autónomas cuando esta medida corresponda a los intereses de los proveedores y usuarios. Cuando una administración gubernamental controle un aeropuerto directamente, es necesario asegurarse de que existe una clara separación entre funciones de reglamentación y funciones operacionales. En el contexto de una buena gobernanza corporativa, que puede llevar a un mejor rendimiento, en la presente nota se recomienda la aplicación de las mejores prácticas en ciertos sectores.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 El cambio de propiedad y control de los aeropuertos relacionado con la comercialización puede tener repercusiones en su gobernanza y rendimiento. Se define la “comercialización” como la modalidad de gestión de instalaciones y servicios en la que se aplican principios comerciales o se hace hincapié en desarrollar más las actividades comerciales. La propiedad de algunas entidades aeroportuarias comercializadas se ha transferido al sector privado parcial o totalmente.

1.2 En la presente nota se analizan las estructuras de propiedad y control de los aeropuertos, la selección de la estructura apropiada, los aspectos de seguridad operacional pertinentes en los aeropuertos y la importancia de una buena gobernanza corporativa. Se revisa también el actual texto

pertinente de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

2. ANÁLISIS

2.1 Las diversas estructuras orgánicas adoptadas por los Estados pueden agruparse en dos categorías principales. La primera corresponde a la propiedad y control estatales o públicos y la segunda a la participación del sector privado.

2.2 La propiedad estatal o pública puede asumir la forma de control y gestión directos, pero el control estatal puede ejercerse también por intermedio de una entidad autónoma (o comercializada) con autonomía financiera y ejecutiva. La segunda categoría abarca *participación privada* bajo forma de contrato de gestión, arrendamiento o concesión, transferencia de propiedad minoritaria y propiedad o explotación privada de partes de las actividades de un aeropuerto, y *propiedad y control por el sector privado*, en que la propiedad mayoritaria o total de un aeropuerto se transfiere a una entidad privada. La estructura orgánica que cada Estado elegirá para aplicarla en su aeropuerto dependerá de la situación imperante en el Estado y a menudo se verá fuertemente influenciada por sus políticas. En este contexto, se hace referencia a la nota WP/18 que contiene los resultados de un estudio de la OACI sobre los aspectos de organización y reglamentación de los aeropuertos y servicios de navegación aérea.

2.3 Se reconoce en el párrafo 10 del Doc 9082 que cuando los aeropuertos han sido explotados por entidades autónomas (públicas o privadas), su situación financiera global y la eficacia de la gestión han tendido a mejorar. El Consejo recomienda, por consiguiente, en el párrafo 11, el establecimiento de entidades autónomas para explotar aeropuertos, cuando esta medida corresponda a los intereses de los proveedores y usuarios. Varios estudios recientes, realizados por universitarios, gobiernos y organizaciones de la industria, indican que el cambio de propiedad y control se considera normalmente como un medio para mejorar la gobernanza corporativa y que se logra mejor rendimiento mediante una buena gobernanza corporativa (o sea, la manera en que el consejo supervisa la gestión de una empresa por parte de sus administradores y rinde cuenta a los accionistas y diversas partes interesadas).

2.4 La gobernanza corporativa adquiere aún mayor importancia cuando el control y la gestión de un aeropuerto están separados de la propiedad y en las situaciones en que un aeropuerto depende en mayor grado de capitales externos para financiar sus actividades e inversiones. Por ejemplo, un sistema sano de gobernanza corporativa podría asegurar efectivamente a todas las partes interesadas, incluidos los accionistas y acreedores, que la administración actúa en el interés del aeropuerto y utiliza los fondos de manera eficiente, facilitando así la obtención de capital. En cambio, sin buena gobernanza corporativa, la administración podría tratar de fomentar sus propios intereses a expensas de los de otras partes interesadas; además, podría contarse con menos transparencia respecto al uso de los fondos disponibles.

2.5 Se han elaborado en el mundo entero principios y códigos de gobernanza corporativa. Los *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE* (2004), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se sitúan entre las directrices más influyentes. La aplicación de los principios de la OCDE y los resultados de estudios recientes sobre comercialización y privatización de aeropuertos pueden servir de base para establecer las mejores prácticas que se necesitan para asegurar una buena gobernanza corporativa de los aeropuertos comercializados. Dichas prácticas abarcan, entre otras cosas:

- a) objetivos y responsabilidades claramente definidos según lo dispuesto en la legislación o en una licencia;
- b) tratamiento equitativo de los accionistas y protección de sus derechos (cuando la totalidad o parte del capital está en manos de accionistas privados);

- c) un consejo independiente y profesional, con funciones de supervisión, para proporcionar instrucciones globales a la administración;
- d) una administración responsable y con los poderes necesarios para tomar decisiones oportunas sobre aspectos financieros, operaciones, tecnología, recursos humanos, inversiones y servicios, de conformidad con los objetivos de la empresa y las instrucciones del consejo;
- e) buenas relaciones con todas las partes interesadas mediante consultas; y
- f) divulgación oportuna y precisa de la información para mayor transparencia.

2.6 Actualmente, en el párrafo 17 del Doc 9082 se tratan las mejores prácticas comerciales en un contexto general. Con objeto de mejorar el rendimiento de los aeropuertos, debería incluirse una recomendación específica sobre aplicación de las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa. En el texto del párrafo 17 se recomienda que se apliquen las mejores prácticas comerciales en sectores como calidad de los servicios, inversión, contabilidad y planes de desarrollo. Considerando que algunos de estos sectores están cubiertos en otros párrafos pertinentes del Doc 9082 (por ejemplo, la calidad de los servicios y las inversiones figuran en el párrafo 16) y que las mejores prácticas comerciales pueden aplicarse también a numerosos otros sectores, no es necesario destacarlos en este contexto. (Como se indica en la nota WP/12, las mejores prácticas de buena gobernanza son idénticas para proveedores de servicios de navegación aérea y aeropuertos.)

2.7 La mejor práctica de una buena gobernanza corporativa podría igualmente aplicarse a aeropuertos cuya plena propiedad y control directo están en manos del gobierno. Cuando la explotación de uno o varios aeropuertos representa únicamente una de las diversas funciones que desempeña una entidad gubernamental, deben separarse claramente la función de reglamentación y el suministro de servicios. Esto se debe a que una relación demasiado estrecha entre el organismo de reglamentación y el proveedor de servicios puede dar lugar a conflictos de interés y minar la confianza en el sistema. Para subrayar la necesidad de esa separación, debería enmendarse el párrafo 15 del Doc 9082. Cabe señalar que la propuesta de enmienda de dicho párrafo es común a aeropuertos y servicios de navegación aérea porque la misma justificación se aplica a ambos tipos de proveedores de servicios (véase la nota WP/12).

2.8 En lo que atañe a la responsabilidad de los Estados en materia de seguridad operacional, como se menciona en el párrafo 13 del Doc 9082, los Estados deberían asegurarse de que los aeropuertos que estén en proceso de comercialización se sometan a un procedimiento de certificación de conformidad con las normas y métodos recomendados del *Anexo 14 — Aeródromos*, de la OACI, Volumen I — *Diseño y operaciones de aeródromos*, al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, así como otras especificaciones de la OACI, y como se indica en el *Manual de certificación de aeródromos* (Doc 9774).

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis que precede, podrían sacarse las conclusiones siguientes:

- a) Si bien unas estructuras de propiedad y control diferentes podrían convenir para aeropuertos diferentes, los Estados deberían considerar el establecimiento de entidades autónomas para explotar sus aeropuertos. Cuando un aeropuerto esté bajo control gubernamental directo, la misma autoridad no debería desempeñar funciones de reglamentación y funciones operacionales.

- b) Los Estados deberían examinar la estructura orgánica de sus aeropuertos y aplicar las mejores prácticas de buena gobernanza corporativa respecto a objetivos y responsabilidades, derechos y tratamiento de los accionistas, responsabilidades del consejo, poderes y rendición de cuentas de la administración, relaciones con las partes interesadas y divulgación de la información.
- c) Con objeto de salvaguardar los intereses del público viajero y sus propias obligaciones en materia de seguridad operacional en virtud del Convenio de Chicago, los Estados deberían asegurarse de que los aeropuertos que estén en proceso de comercialización se sometan a un procedimiento de certificación de conformidad con el Anexo 14, Volumen I, de la OACI.
- d) La OACI debería enmendar el Doc 9082 a fin de introducir los elementos necesarios para asegurar una buena gobernanza mediante la aplicación de las mejores prácticas comerciales y a fin de subrayar la importancia de la separación entre funciones de reglamentación y funciones operacionales.

4. PROPUESTAS DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 De conformidad con la conclusión d) del párrafo 3.1 de la presente nota, se propone reemplazar el texto de los actuales párrafos 14, 15 y 17 del Doc 9082 por el texto siguiente:

14. El Consejo desea también destacar que cuando un gobierno o intereses privados establezcan un órgano o una entidad autónoma para explotar aeropuertos o servicios de navegación aérea, el Estado debería prescribir como condición para la aprobación del nuevo órgano o entidad que se observen todas las obligaciones pertinentes del Estado especificadas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus Anexos. Para cumplir sus obligaciones respecto a la seguridad operacional, los Estados deberían asegurarse de que se apliquen procedimientos de conformidad con las normas y métodos recomendados del Anexo 14 — Aeródromos, de la OACI, Volumen I — Diseño y operaciones de aeródromos, al Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Además, los Estados deberían exigir, según corresponda, que un órgano o entidad autónoma observe también las obligaciones del Estado especificadas en otras políticas y prácticas de la OACI, tales como las que figuran en las presentes políticas sobre derechos y en los acuerdos relativos a servicios aéreos.

15. El Consejo considera que es importante que los Estados ejerzan su responsabilidad de vigilancia económica como función distinta de la explotación y suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea, sobre todo cuando no se hayan establecido entidades autónomas.

Mejores prácticas comerciales

17. El Consejo apoya la aplicación de los principios de las mejores prácticas comerciales en los aeropuertos y servicios de navegación aérea para fomentar la transparencia, eficiencia y rentabilidad en el suministro de servicios e instalaciones de calidad apropiada. Los Estados o los proveedores de aeropuertos y servicios de navegación aérea deberían aplicar las mejores prácticas comerciales en todos los sectores de sus negocios. El Consejo observa que la buena gobernanza corporativa de las entidades aeroportuarias y de servicios de navegación aérea lleva a un mejor rendimiento; por consiguiente, recomienda que los Estados, en particular, apliquen las mejores prácticas comerciales de una buena gobernanza corporativa respecto a:

objetivos y responsabilidades de las entidades; derechos de los accionistas y su tratamiento; responsabilidades del consejo; poderes y rendición de cuentas de la administración; relaciones con las partes interesadas; y divulgación de la información.

4.2 Cabe señalar que en la nota WP/4 se propone introducir, entre los actuales párrafos 14 y 15, dos nuevos párrafos bajo el nuevo subtítulo “Vigilancia económica” (proponiéndose el nuevo texto que precede para los actuales párrafos 14 y 15).

5. **MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA**

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar y adoptar las conclusiones del párrafo 3.1 de la presente nota; y
- b) examinar y apoyar la propuesta de enmienda del Doc 9082, como se indica en el párrafo 4.1 de la presente nota.

— FIN —