



## ASAMBLEA — 39º PERÍODO DE SESIONES

## COMISIÓN ECONÓMICA

## Cuestión 40: Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea — Políticas

VIABILIDAD ECONÓMICA DE LOS AEROPUERTOS DE LA INDIA  
Y NECESIDAD JUSTIFICABLE DE MANTENER LOS SUBSIDIOS CRUZADOS

(Nota presentada por la India)

## RESUMEN

En la presente nota figura la perspectiva de la India sobre la viabilidad de la gestión de los aeropuertos del país, de conformidad con las disposiciones del *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562), especialmente el Capítulo 2 — Propiedad, control y gobernanza de los aeropuertos, con algunos elementos críticos de tesis, antítesis y conclusión relativos a los subsidios cruzados. Se destaca también aquí el hecho de que ciertos aeropuertos dentro del Estado, que garantizan la conectividad regional y pueden servir de aeródromos de alternativa, pueden no ser viables económicamente, pero ser considerados necesariamente como parte de una red integrada de transporte aéreo por motivos de seguridad operacional o socioeconómicos, lo que está previsto en las políticas y textos de orientación de la OACI en tal contexto.

**Decisión de la Asamblea:** Se invita a la Asamblea a:

- respaldar los puntos de vista de la India, en su calidad de Estado, compartidos por varios Estados, de que se sigan consagrando los principios de subsidios cruzados en toda la red de aeropuertos de un Estado, dado que se trata de una realidad inevitable y una necesidad absoluta para la gestión de aeropuertos no viables; y
- dar instrucciones al Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los aeropuertos (AEP) para que proporcione directrices detalladas sobre las mejores prácticas mundiales relativas a los principios de subsidios económicos cruzados dentro de una red de aeropuertos de un Estado.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	La presente nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico D — <i>Desarrollo económico del transporte aéreo</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	No se aplica
<i>Referencias:</i>	<i>Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea</i> (Doc 9082) <i>Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos</i> (Doc 9562) Informe de la <i>Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS)</i> (Doc 9908) WG/4: Redactar un informe sobre cómo deberían utilizarse los textos de orientación existentes en el contexto de los aeropuertos que no fueran económicamente viables.

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 La India cuenta con una variedad de aeropuertos que pertenecen a diversas categorías de explotadores: Gobierno, sector privado, asociaciones público-privadas (PPP) y empresas del sector público. La Administración de Aeropuertos de la India (AAI), empresa de servicio público, propiedad del Gobierno de la India, posee o explota 125 aeropuertos, 26 de los cuales son enclaves civiles que comparten aeródromos de defensa civil, 68 son operacionales y los 30 restantes no lo son. En la Política nacional de aviación civil (NCAP) de 2016 del Gobierno de la India se otorga muy elevada prioridad a la conectividad regional, que está reflejada en su visión y misión. La Misión de NCAP 2016 consiste en “Proporcionar un transporte aéreo de pasajeros seguro, asequible y sostenible, así como transporte aéreo de carga, con acceso a diversas partes de la India y del mundo”. Su Visión: “Crear un ecosistema que ofrezca vuelos asequibles a las masas y permita alcanzar 300 millones de billetes para vuelos interiores en 2022 y 500 millones en 2027, así como 200 millones de billetes para vuelos internacionales en 2027. Asimismo, los volúmenes de carga deberían aumentar y alcanzar los 10 millones de toneladas en 2027”.

1.2 La situación de la India es única, pero podrían hallarse unas pocas situaciones paralelas en el mundo. La India ha establecido en 2009 un organismo distinto, la Autoridad de Reglamentación Económica de los Aeropuertos (AERA), de conformidad con las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) (véase el párrafo 1.14). AERA reglamenta las tarifas en el caso de los grandes aeropuertos que alcanzan, o se han designado para alcanzar, un flujo superior a un millón y medio de pasajeros al año. En el caso de los demás aeropuertos, el Gobierno reglamenta las tarifas por intermedio de su Ministerio de Aviación Civil (MOCA).

1.3 Sólo el 5% de los aeropuertos es rentable, mientras que los demás son deficitarios. La Administración de Aeropuertos de la India (AAI) ha emprendido la modernización de los aeropuertos de Delhi y Mumbai mediante una PPP y los ha arrendado a largo plazo por 30 años, más 30 años para fines de desarrollo. Cerca del 30% de los ingresos de AAI procede del arrendamiento de aeropuertos, es decir Delhi y Mumbai; el resto procede de sus recursos internos, con una cantidad mínima de deudas. Los ingresos de arrendamiento y los cuatro aeropuertos rentables permiten compensar los aeropuertos deficitarios. Se otorgan subsidios gubernamentales a la AAI únicamente para el Noreste (Consejo del Noreste) para financiar algunos proyectos de capital en los aeropuertos de dicha región y para algunos aeropuertos no viables, según lo decida el MOCA. No obstante, a pesar de los subsidios del Gobierno para tales aeropuertos, éstos siguen siendo no viables.

## 2. ANÁLISIS

2.1 De los aeropuertos operacionales, originalmente se designaron 11 como grandes aeropuertos dado que alcanzaban un flujo superior a un millón y medio de pasajeros al año; además, basándose en los datos sobre pasajeros correspondientes a 2015-16, otros seis aeropuertos pasaron a la categoría de grandes aeropuertos y sus derechos serán reglamentados por AERA de conformidad con las políticas de la OACI mencionadas en la sección 2, párrafo 2 i) del Doc 9082: “El costo por asignar es el costo total de proporcionar el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales, incluyendo montos adecuados por costo de capital y depreciación de bienes, así como los costos de mantenimiento, explotación, dirección y administración. En conformidad con la forma de vigilancia económica que se adopte, esos costos pueden compensarse con ingresos no aeronáuticos”. En su filosofía original, la entidad de reglamentación preveía aplicar el mecanismo de limitación de los costos y el régimen de “caja única” para determinar las tarifas de todos los grandes aeropuertos (salvo Delhi y Mumbai). Sin embargo, a fin de asegurar la uniformidad y la igualdad de condiciones para diversos explotadores, el Gobierno de la India ha decidido en NCAP 2016 que las futuras tarifas se calcularían basándose en “cajas múltiples”, a menos que se especifique de otro modo para todo futuro proyecto objeto de licitación. El 30% de los ingresos no aeronáuticos se utilizará como subsidios cruzados para derechos aeronáuticos. Si la tarifa de

determinado año o período contractual resulta excesiva, el explotador del aeropuerto y la entidad de reglamentación explorarán maneras de mantener la tarifa a un nivel razonable y repartir la cantidad restante sobre un período futuro.

2.2 Los aeropuertos no clasificados como grandes varían considerablemente en cuanto a volumen de operaciones y potencial de crecimiento, lo que se refleja en su volumen de tráfico interno e internacional de pasajeros y su movimiento de aeronaves. Existen diversas categorías de aeropuertos en ese grupo: aeropuertos con crecimiento rápido o moderado, aeropuertos con muy limitadas operaciones y posibilidades de crecimiento y aeropuertos no operacionales. Sin embargo, siendo una entidad del sector público perteneciente al Gobierno, AAI administra dichos aeropuertos no viables por motivos socioeconómicos, debido a la demanda de establecer aeropuertos en ciudades pequeñas para alentar las inversiones y el turismo y mejorar la conectividad regional a pesar de los problemas de viabilidad relacionados con la gestión de múltiples aeropuertos. Teniendo presente que existe en la India una amplia gama de aeropuertos más pequeños, tal vez no sea lógico ni socialmente justificable aplicar a todos ellos una estructura de tarifas uniforme.

2.3 El Gobierno está examinando la posibilidad de agrupar aeropuertos pequeños basándose en sus movimientos de pasajeros y crecimiento actuales. Esto se debe al hecho de que la determinación y vigilancia de las tarifas para dichos aeropuertos individualmente exigen mucho tiempo y suponen costos elevados. Además, tal vez no sea económicamente viable determinar las tarifas individualmente para cada uno de los aeropuertos dentro de los grupos. Los aeropuertos que integren un grupo deberían seguir un enfoque de tarificación uniforme. No obstante, actualmente AAI mantiene derechos uniformes en toda la red de aeropuertos, a pesar de las diferentes estructuras de costos y gastos de capital de estos últimos, lo que significa que existe un elemento de subsidios cruzados. Aunque dichos aeropuertos tuviesen que aplicar sencillamente un principio relacionado con los costos, las tarifas serían en realidad mucho más elevadas y podrían tener un efecto disuasivo para los pasajeros y para que las líneas aéreas presten servicio en los mismos. Al mismo tiempo, no pueden cerrarse los aeropuertos debido a diversos factores socioeconómicos. Los derechos recaudados por AAI son actualmente bastante bajos y no le permiten recuperar ni siquiera los gastos de explotación de tales aeropuertos. Mientras los gastos fijos de explotación sólo pueden cubrirse mediante ingresos y un rendimiento razonable de las inversiones, los limitados movimientos de pasajeros conducen directamente a ingresos aeronáuticos inferiores y, debido al menor número de pasajeros, dan lugar indirectamente a ingresos no aeronáuticos más bajos.

2.4 En el contexto de la aviación en la India, según la OACI los subsidios cruzados significarían que podrían aumentarse los derechos aeroportuarios en los aeropuertos rentables bajo la autoridad de AAI para subvencionar los aeropuertos no rentables. Normalmente debería desalentarse el principio de subsidios cruzados ya que es contrario al principio de equidad para los usuarios. No obstante, dado que AAI no logra recuperar sus costos relacionados con otros aeropuertos, en realidad subvenciona a los usuarios mediante subsidios cruzados procedentes de su reserva común de recursos, incluidos ingresos de arrendamiento de los aeropuertos PPP. Además, AERA determina la tarifa de todos los grandes aeropuertos de manera autónoma según el modelo de la tasa de rendimiento. Así, AAI debe cubrir el déficit o las pérdidas de otros aeropuertos no rentables a partir de otras fuentes, es decir ingresos no aeronáuticos e ingresos de arrendamiento. Pero este mecanismo de subsidios cruzados no puede durar porque la otra fuente de ingresos podría no ser duradera.

2.5 Dado que la India sigue un modelo de red de aeropuertos, es inevitable que aplique el principio de subsidios cruzados. Mientras en la sección II, párrafos 2 i), ii) y iii) del Doc 9082 figura una lista de principios relativos a la base de costos para la imposición de derechos aeroportuarios, se desalienta el concepto de subsidios cruzados en sí, en el párrafo 2.37 del Doc 9562 de la OACI se reconoce claramente que, fuera de los subsidios cruzados entre los aeropuertos rentables y no rentables,

“en algunos Estados tal vez no exista otro modo de mantener aeropuertos que prestan servicio, por ejemplo, a regiones aisladas”.

2.6 En el párrafo 2.39 del Doc 9562 de la OACI se resume efectivamente que “...*debería buscarse un equilibrio entre los intereses de los aeropuertos y los de los usuarios, incluidos específicamente los de los usuarios finales actuales y futuros, y que cuando existan subsidios cruzados dentro de una red nacional, se deberá velar por la plena transparencia*”. Incumbe a los Estados decidir lo que redunde en su propio interés, teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes que preceden, así como sus circunstancias particulares. A este respecto, los Estados deberían considerar el párrafo 2 ix) de la sección II del Doc 9082 en que se indica que “todo Estado o autoridad fiscal puede recuperar menos de sus costos totales en reconocimiento de los beneficios locales, regionales o nacionales recibidos”. De conformidad con ello, en NCAP 2016 el Gobierno de la India ha impulsado el Plan de conectividad regional que se aplicará mediante: i) Revitalización de aeropuertos y rutas desatendidos o con servicios insuficientes; ii) Concesiones a diferentes partes interesadas; y iii) Financiación por el Gobierno de la viabilidad limitada de las líneas aéreas.

2.7 La India respalda firmemente esta opinión e insta a todos los Estados a que apoyen el espíritu que anima dicha conclusión. En estricto cumplimiento del Artículo 15 del Convenio de Chicago, la India aplica condiciones uniformes para el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea por aeronaves matriculadas en la India y aeronaves matriculadas en otros Estados e impone derechos uniformes sin discriminación.

2.8 La India apoya la conclusión adoptada en la quinta Reunión conjunta del Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los aeropuertos y del Grupo de expertos sobre aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (AEP-ANSEP/5) (Montreal, 19-21 de mayo de 2015) de que se constituya un grupo de trabajo encargado de redactar un informe sobre cómo podrían utilizarse los textos de orientación existentes en el contexto de los aeropuertos que no fueran económicamente viables, necesarios como parte de una red integrada de transporte aéreo por motivos de seguridad operacional o socioeconómicos (véase la Recomendación 3/3 de AEP/ANSEP/5).

### 3. CONCLUSIÓN

3.1 Basándose en el análisis que precede, pueden deducirse las conclusiones siguientes:

- a) aunque en principio es aceptable que todos los aeropuertos tengan que ser autosuficientes y que la correspondiente tarifa se determine individualmente, tal vez esto no sea posible en el caso de un país y una economía grandes y en desarrollo. En un país grande y en una economía en desarrollo la reglamentación de tarifas debe efectuarse teniendo en cuenta diversos factores sociales y económicos, tales como el desarrollo regional, el turismo, el emplazamiento estratégico, la ausencia de otros sistemas de transporte (zonas montañosas), etc.;
- b) un país debería tener una sola entidad de reglamentación de tarifas para todos los explotadores, lo que permitirá a dicha entidad examinar todos los aspectos de la determinación de tarifas para todos los explotadores de aeropuertos, incluidos el sector privado, el Gobierno, las asociaciones público-privadas, etc.; y
- c) la OACI debería adoptar diligentemente otras medidas respecto a la recomendación 3/3 de la reunión AEP/ANSEP/5.