



## NOTA DE ESTUDIO

### CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

#### SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

#### Cuestión 2 del

orden del día: Examen de cuestiones clave y marco normativo conexo

2.7: Aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea

### COMERCIALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS Y LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

(Nota presentada por la Secretaría)

#### RESUMEN

Esta nota de estudio analiza las estructuras de gobernanza, propiedad y control, así como la gestión de los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP), junto con la selección de un modelo apropiado y la importancia de la buena gobernanza corporativa. Se describen novedades recientes acerca de la comercialización y la privatización de los aeropuertos y los ANSP, y se facilita información actualizada sobre la labor de la OACI al respecto y sobre las orientaciones normativas en esta esfera.

**Medidas propuestas a la Conferencia:** Se invita a la Conferencia a:

- a) revisar la información y las evaluaciones presentadas en esta nota; y
- b) aprobar las recomendaciones que figuran en el párrafo 4.

*Referencias:* Los textos de referencia de la ATConf/6 pueden consultarse en [www.icao.int/meetings/atconf6](http://www.icao.int/meetings/atconf6).

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1 En los dos últimos decenios se han producido muchos cambios en lo relativo a la propiedad y la gestión de aeropuertos y también de los servicios de navegación aérea, aunque en menor escala; por lo general, tales cambios han sido descritos como “privatización”. No obstante, los cambios pueden ser de diferente índole y, aunque generalmente reflejan la tendencia de los gobiernos a desentenderse de la propiedad y la gestión, no denotan necesariamente la privatización categórica en sí (de hecho es raro que sea así), especialmente en lo referente a la propiedad. Además, los cambios en la propiedad y el control pueden tener repercusiones para la gobernanza y el desempeño de los aeropuertos y sus proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP). Esto subraya la necesidad expresada por los Estados de que la OACI elabore orientaciones en esta esfera.

## 2. NOVEDADES RECIENTES

2.1 Los diversos modelos de organización utilizados por los Estados se pueden agrupar en dos tipos principales. En el primero, la propiedad y el control están en manos del gobierno y en el segundo, participan intereses privados. La propiedad pública o gubernamental puede adoptar la forma de control y gestión directos, pero el control público también puede ejercerse por mediación de una entidad autónoma (o comercializada) con autonomía financiera y de explotación. Pese a que la creación de una entidad autónoma no logra necesariamente que un aeropuerto o ANSP no rentable alcance la rentabilidad, la experiencia obtenida de estas iniciativas en todo el mundo indica que las entidades autónomas:

- a) ofrecen garantías de que los ingresos generados por el uso de los recursos aeroportuarios y del ANSP se reinvierten de manera transparente en la explotación y el desarrollo de las instalaciones;
- b) aseguran que los usuarios de los aeropuertos y ANSP contribuyen directamente al mantenimiento y la mejora de las instalaciones y los servicios que utilizan (principio de “el usuario paga”);
- c) reducen la carga financiera de los gobiernos;
- d) alientan el crecimiento de una cultura empresarial, incrementando así la eficiencia y mejorando la calidad de los servicios;
- e) otorgan acceso a los mercados de capital privado, lo que solamente es posible con un cambio en la forma organizativa debido a las restricciones crediticias del sector público; y
- f) establecen una separación clara entre las funciones normativas y las operacionales.

2.2 Este avance hacia la mayor liberalización forma parte del proceso general de globalización de las economías del mundo, que requiere una mayor privatización de servicios con orientación comercial que previamente eran de propiedad pública o estaban gestionados por el Estado. Entre los diferentes modelos en materia de propiedad y gestión para los aeropuertos, los Estados pueden elegir una de las opciones siguientes:

- a) propiedad gubernamental;
- b) contrato de gestión;
- c) arrendamiento o concesión;
- d) concesión de propiedad minoritaria;
- e) sociedades públicas-privadas; y
- f) propiedad y control por parte del sector privado.

Teóricamente, las mismas opciones son válidas también para los ANSP, aunque en la actualidad puede que algunas de esas opciones no se consideren prácticas en muchos Estados. Cuando se estudie la posibilidad de privatizar los servicios de navegación aérea o emplear la participación de particulares en su prestación, es menester más cautela debido a que los servicios trascienden fronteras y presentan otras complicaciones. En el Capítulo 2 del *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161) se ofrecen textos de orientación detallados sobre la propiedad, el control y la gobernanza de los ANSP, y en el Capítulo 5 del *Manual sobre la privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea* (Doc 9980) pueden consultarse más detalles sobre las citadas opciones y sus características y ventajas principales.

2.3 En casi todos los Estados donde se ha llevado a cabo la privatización de los aeropuertos o ANSP, las autoridades reguladoras existentes o recién establecidas aseguran que los proveedores no abusan de la posición dominante que puedan tener, especialmente en el caso de los derechos aeronáuticos. Sin embargo, cabe destacar que la reglamentación respecto al importe de los arrendamientos y otras tasas no aeronáuticas es permisiva o inexistente.

2.4 En el apéndice se muestra un resumen de algunos análisis extraídos de estudios cualitativos realizados por la OACI sobre la comercialización y la privatización de aeropuertos y ANSP.

### 3. LABOR DE LA OACI

3.1 Las disposiciones del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (también denominado Convenio de Chicago) son obligatorias para todos los Estados contratantes y, aunque el Convenio no les prohíbe delegar a entidades privadas algunas de las funciones que les incumben, sí están obligados a asegurarse de que se cumplen plenamente las disposiciones del Convenio y de los Anexos. El Artículo 28 del Convenio de Chicago impone a los Estados contratantes la obligación de proporcionar en sus territorios aeropuertos y servicios de navegación aérea que se ajusten a las normas y los métodos recomendados establecidos de conformidad con el Convenio. Así pues, la propiedad y la gestión de los servicios aeroportuarios y de navegación aérea pueden delegarse en el sector privado, pero el deber global de proporcionar los servicios de conformidad con las normas y métodos recomendados recae en los Estados.

3.2 La Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS), organizada por la OACI en Montreal en septiembre de 2008, examinó las cuestiones vinculadas con la comercialización y la privatización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, así como con su desempeño económico. Entre las recomendaciones aprobadas por la CEANS, algunas tuvieron una función esencial en la mejora de la cooperación entre los proveedores y los usuarios, incrementando al mismo tiempo la eficiencia y la eficacia en función de los costos de la gestión de la explotación de los aeropuertos y ANSP en todo el mundo.

3.3 Sobre la base de las recomendaciones aprobadas por la CEANS, la OACI actualizó y publicó la novena edición de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) en abril de 2012. En ese documento se señala la experiencia a escala mundial de que, cuando los aeropuertos y los servicios de navegación aérea son explotados por entidades autónomas, su situación financiera global y la eficacia de la gestión tienden a mejorar (véanse los párrafos 4 a 7 de la Sección I). Por tanto, en el Doc 9082 se recomienda que, cuando resulte económicamente viable y corresponda a los intereses de los proveedores y usuarios, los Estados consideren la posibilidad de establecer entidades autónomas para explotar sus aeropuertos o servicios de navegación aérea. También se recuerda que los Estados, al estudiar la comercialización o la privatización de aeropuertos o ANSP, tengan presente que incumbe al Estado la responsabilidad definitiva de la seguridad operacional, la protección y la vigilancia de los aspectos económicos de esas entidades, y que el Estado debería asegurar que se observen las políticas de la OACI y se cumplan todas las obligaciones pertinentes, especialmente las especificadas en los acuerdos relativos a servicios aéreos. Cabe señalar que, en lo que respecta a la vigilancia de los aspectos económicos de los proveedores, en el Doc 9082 figuran políticas específicas relacionadas, en particular, con las consultas con los usuarios, la gestión del rendimiento y la configuración de costos para fijar los derechos aeroportuarios.

3.4 Además, con arreglo a una recomendación aprobada por la CEANS y refrendada por el Consejo de la OACI en la 11ª reunión de su 185º período de sesiones (C-DEC 185/11), se alienta a los Estados a incorporar en la legislación, los reglamentos o las políticas nacionales, así como en los acuerdos relativos a servicios aéreos, los cuatro principios fundamentales del cobro de derechos, a saber, no discriminación, relación de los derechos con los costos, transparencia y consultas con los usuarios. En el contexto de la privatización, estas medidas se recomiendan a fin de garantizar la aplicación de esos principios por los explotadores de los aeropuertos y los ANSP, independientemente del modelo de organización corporativa empleado (véase el párrafo 1 del Preámbulo del Doc 9082).

3.5 Como se menciona en el párrafo 2, la OACI publicó el Doc 9980 en agosto de 2012. Ese documento responde a la necesidad expresada por los Estados de recibir orientaciones en materia de propiedad y control de los aeropuertos y ANSP en vista de la evolución que han experimentado en el último decenio. El manual actualiza la circular *Privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea*

(Cir 284), publicada en marzo de 2002. El Doc 9980 proporciona información sobre las iniciativas que se han tomado en varias partes del mundo respecto a la propiedad y gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea, y también incorpora definiciones y análisis de las opciones disponibles, junto con las posibles repercusiones. Asimismo examina las principales cuestiones que los Estados han de considerar en relación con los cambios de propiedad y de gestión. Las orientaciones que ofrece el Doc 9980 tienen en cuenta la gran variedad de circunstancias a las que se enfrentan los proveedores de servicios aeroportuarios y de navegación aérea y señalan a la atención de los Estados otros documentos de la OACI relacionados con medidas reguladoras que garantizan las salvaguardias apropiadas en el contexto de la gestión de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea.

3.6 Es más, con arreglo a una recomendación de la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea de 2000 (ANSCConf 2000), que fue refrendada por el Comité de Transporte Aéreo en enero de 2002 (AT-WP/1924), la OACI ha elaborado y actualiza periódicamente textos específicos de orientación sobre la privatización de los aeropuertos y los ANSP. La publicación *Case Studies on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers* (Estudios de casos prácticos sobre comercialización, privatización y vigilancia de los aspectos económicos de los proveedores de servicios aeroportuarios y de navegación aérea), que ha recibido respuestas positivas de una amplia variedad de interesados y analistas de la aviación civil, recopila estudios en los que se describen la comercialización y la privatización de aeropuertos y ANSP en 26 Estados. Los estudios de casos prácticos describen experiencias de Estados de todas las regiones e incluyen modelos distintos de comercialización y vigilancia de la situación económica. Se trata de una herramienta informativa para los Estados, los responsables de la formulación de políticas, los analistas y los participantes en el sector del transporte aéreo; en el apéndice se resaltan varios puntos fundamentales ilustrados en los estudios. Esta publicación puede consultarse en línea en [http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap\\_ER\\_Databases\\_CaseStudies\\_ANSPs.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_CaseStudies_ANSPs.aspx).

3.7 Por último, el cambio de propiedad, control o gestión de los aeropuertos y los ANSP puede tener consecuencias para la gobernanza corporativa de la entidad en cuestión. Las políticas sobre las mejores prácticas de la buena gobernanza corporativa se describen en el Doc 9082 (párrafos 9 y 10 de la Sección I) y las orientaciones detalladas para un sistema eficaz de gobernanza corporativa figuran en el Doc 9980, así como en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) y en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161).

#### 4. RECOMENDACIONES

4.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su examen por la Conferencia:

- los Estados deberían asegurar que se observen íntegramente todas las obligaciones pertinentes del Estado especificadas en el Convenio de Chicago, sus Anexos y en los acuerdos relativos a servicios aéreos, y deberían asegurar asimismo el respeto de las políticas de la OACI en materia de derechos en caso de que se constituya una entidad autónoma.

4.2 Se proponen las siguientes recomendaciones relativas a los aeropuertos para su examen por la Conferencia:

- a) los Estados deberían considerar la posibilidad de constituir entidades autónomas para la explotación de los aeropuertos, teniendo en cuenta su viabilidad económica, así como los intereses de los usuarios y otras partes interesadas;

- b) la OACI debería asegurar que las políticas, las orientaciones y otros textos relacionados con la gobernanza, la propiedad, el control y la gestión de los aeropuertos se mantengan pertinentes, actualizados y respondan a la cambiante situación; y
- c) la OACI debería seguir vigilando los cambios en la comercialización y la privatización de los aeropuertos.

4.3 Se proponen las siguientes recomendaciones relativas a los ANSP para su examen por la Conferencia:

- a) los Estados deberían considerar la posibilidad de constituir entidades autónomas para la explotación de los servicios de navegación aérea, teniendo en cuenta su viabilidad económica, así como los intereses de los usuarios y otras partes interesadas;
- b) la OACI debería asegurar que las políticas, las orientaciones y otros textos relacionados con la gobernanza, la propiedad, el control y la gestión de los ANSP se mantengan pertinentes, actualizados y respondan a la cambiante situación; y
- c) la OACI debería seguir vigilando los cambios en la comercialización y la privatización de los ANSP.

-----

## APÉNDICE

### ASPECTOS FUNDAMENTALES MOSTRADOS POR LOS ESTUDIOS DE CASOS PRÁCTICOS SOBRE COMERCIALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y VIGILANCIA DE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS PROVEEDORES DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS Y DE NAVEGACIÓN AÉREA

1. Los 25 Estados y la organización regional que figuran en la base de datos de estudios de casos prácticos sobre aeropuertos y ANSP de la OACI son los siguientes:

- |                    |  |
|--------------------|--|
| 1. Alemania        | 15. Jordania   |
| 2. Argentina       | 16. Malasia  |
| 3. Australia       | 17. México   |
| 4. Bélgica         | 18. Nueva Zelandia   |
| 5. Bolivia         | 19. Países Bajos   |
| 6. Brasil          | 20. Perú   |
| 7. Camerún         | 21. Reino Unido  |
| 8. Canadá          | 22. Senegal  |
| 9. Chile           | 23. Sudáfrica  |
| 10. China          | 24. Tailandia  |
| 11. Estados Unidos | 25. Turquía  |
| 12. Francia        | 26. Unión Europea (Directiva sobre<br>los derechos aeroportuarios) |
| 13. India          |  |
| 14. Japón          |  |

2. Los estudios de casos prácticos ilustran varios aspectos de interés para la comercialización de los aeropuertos y los ANSP. En primer lugar, parece que diferentes regiones del mundo aplican tipos distintos de reformas de la gestión y la comercialización de los aeropuertos y los ANSP. Por una parte, la base de datos muestra el atractivo de la modalidad de concesión para la privatización y la comercialización de aeropuertos en América Latina: los seis estudios de casos prácticos de países ubicados en esta región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Perú) observan que se otorgaron concesiones para la explotación de aeropuertos individuales rentables o de redes con aeropuertos rentables y no rentables (sin embargo, los períodos de concesión varían). Por otra parte, en Europa lo que se observa es más bien la privatización, o la participación de particulares, en las acciones de los aeropuertos mediante los mercados de valores. Los cuatro estudios de casos prácticos de países ubicados en Europa indican que los principales aeropuertos se han comercializado mediante la privatización (Bélgica y Brussels International Airport Company; el Reino Unido y Heathrow Airport Holdings Ltd; y la participación de particulares en Francia con Aéroports de Paris y en Alemania con Fraport AG). Es más, la participación de particulares y la privatización de la prestación de servicios aeroportuarios se han realizado por etapas. Por ejemplo, en el Reino Unido, los aeropuertos principales se transfirieron inicialmente a una corporación pública. Varios años después fueron transferidos a una empresa de propiedad pública y, un poco más tarde, las acciones de esta empresa se vendieron al sector privado. En algunos países europeos, los aeropuertos se transfirieron primero a empresas de propiedad pública y la desinversión de las acciones fue gradual. Por último, los estudios de casos prácticos muestran que este modelo se ha trasladado a otras regiones: China, Malasia y Sudáfrica siguen el modelo europeo, con una desinversión gradual.

3. En segundo lugar, los estudios de casos prácticos resaltan el atractivo de la forma de vigilancia de los aspectos económicos de los aeropuertos mediante topes de precios, independientemente de si su explotación se hace en un régimen de caja única, caja híbrida o caja doble. Este modelo, según el cual los topes de precios definen ciertas tarifas por adelantado y las fijan para un período de tiempo determinado, aumentándolas solamente con arreglo a la inflación y con subidas máximas que no superen el índice de precios de consumo, posiblemente ajustado por un factor de eficiencia (factor x), es cada vez más habitual en Europa (se emplea en el Reino Unido, Francia y Alemania), así como en el resto del mundo: América Latina (Argentina, México, Perú), Asia (China), Australasia (Australia) y África (Sudáfrica).

4. En tercer lugar, una perspectiva horizontal de los estudios de casos prácticos indica que han aparecido y han ganado fuerza algunos participantes transnacionales muy activos en el sector aeroportuario. Por ejemplo, algunas empresas han participado en la comercialización, la privatización o la gestión de aeropuertos en los países siguientes (la lista solamente incluye los países estudiados en la base de datos, pero podría ser más larga): Aéroports de Paris en el Camerún, China, Francia, Jordania, México y los Países Bajos; Fraport AG en Alemania, el Perú, el Senegal y Turquía; MAHB en Malasia y Turquía; o MAp Airports en Australia y Bélgica.

5. En relación con los ANSP, los estudios muestran que la mayoría de los gobiernos prefieren conservar el control de los servicios de navegación aérea, porque generalmente abarcan todo el territorio del Estado. Además, en muchos Estados, hay dos o más entidades que prestan los diversos servicios de navegación aérea. Por último, los servicios de navegación aérea tienen repercusiones para la defensa nacional y las relaciones exteriores que emanan de la soberanía del espacio aéreo de cada Estado. Esto explica una tendencia puesta de manifiesto en los estudios de casos prácticos: la mayoría de los ANSP son dependencias gubernamentales, habitualmente jefaturas de aviación civil, o bien autoridades corporativas o empresas de propiedad íntegramente pública. Solamente tres casos muestran una actuación distinta:

- a) por razones históricas existe una participación minoritaria de las líneas aéreas en los servicios de navegación aérea de Tailandia, AEROTHAI, pero el gobierno controla los derechos;
- b) el Canadá privatizó sus servicios de navegación aérea mediante Nav Canada, un consorcio sin fines de lucro supervisado por las líneas aéreas clientes que forman parte del consejo de administración; y
- c) en el Reino Unido, el 42% de las acciones del proveedor de servicios de navegación aérea se desinvirtió en 2001 en favor de Airline Group (compuesto por siete líneas aéreas) y el 4% en favor del explotador de aeropuertos BAA Plc, mientras que el Gobierno conservó el 49% y el 5% fue asignado a los empleados.