



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

Montreal, 15 - 20 de septiembre de 2008

Cuestión 1 del orden del día: Cuestiones relativas a la interacción entre los estados, los proveedores y los usuarios

1.3: Consulta con los usuarios

FACTORES A CONSIDERAR EN LAS CONCESIONES AEROPORTUARIAS

(Nota de estudio presentada por los Estados miembros²
de la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil (CLAC))

RESUMEN

Esta nota de estudio resalta la necesidad de interacción entre los actores del transporte aéreo, entiéndase, autoridades aeronáuticas, líneas aéreas, operadores aeroportuarios y organismos reguladores y presenta a consideración de la Conferencia el trabajo desarrollado por la Comisión Latinoamericana de Aviación Civil sobre los factores que se deben tener en cuenta en los procesos de concesión de aeropuertos e infraestructura aeronáutica. En ese orden de ideas, recomienda a los Estados miembros de la OACI utilizar dichos factores en los procesos de concesión.

Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 3.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las cuestiones relativas a la interacción entre los Estados, los proveedores de servicios y los usuarios, ha sido materia de discusión permanente en la gestión de los aeropuertos, debido, entre otras cosas, a que cada uno de los actores tiene diferentes intereses que podrían estar en contraposición.

1.2 Según el Artículo 28 del Convenio de Chicago corresponde a los Estados proveer dentro de su territorio, aeropuertos y facilidades de navegación para brindar servicios públicos a los usuarios del transporte aéreo.

1.3 El Segundo Coloquio Regional del Transporte Aéreo (CLAC/IATA/ALTA/ACI-LAC) realizado en septiembre de 2005, entre otras conclusiones determinó que se apreció la necesidad de

¹ Versión en español proporcionada por la CLAC.

² Argentina, Aruba, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

generar un nuevo marco regulatorio que considere el nuevo escenario de la gestión aeroportuaria en la región.

1.4 En la Región Latinoamericana, desde la última década del siglo XX, el sector privado se ha integrado a la gestión aeroportuaria por la vía de las concesiones. Es así como se han desarrollado muchos procesos de concesiones aeroportuarias (aproximadamente 140), los cuales han considerado diversos modelos de negocios, abarcando también diversos servicios y obligaciones para el sector privado. Estos procesos han reportado importantes beneficios a los Estados, entre otros, en materia de infraestructura, servicios, aplicación normativa y empleo. De igual manera han incidido, de diferente forma, en los costos de los servicios aeroportuarios.

1.5 Las buenas relaciones entre las autoridades, los proveedores de servicios y los usuarios son muy importantes para el éxito en el desarrollo del transporte aéreo. Sin embargo, no siempre se considera a todos los involucrados en la planificación aeroportuaria o en las bases de las licitaciones para concesionar un aeropuerto.

2. TRABAJO DE LA CLAC EN MATERIA DE CONCESIÓN DE AEROPUERTOS

2.1 La CLAC como foro regional latinoamericano, ha brindado apertura a todos los actores del transporte aéreo (autoridades aeronáuticas, operadores aeroportuarios, líneas aéreas y reguladores). Es así como en su XVII Asamblea, se elaboró la Resolución A17-03 sobre “Factores a considerar en la concesión de aeropuertos”.

2.2 Esta Resolución es un documento que sirve de guía a los Estados para que enfrenten de mejor forma los procesos de concesiones de aeropuertos, ya que presenta una serie de recomendaciones consensuadas que orientan hacia las mejores prácticas en esta materia y permiten que todos los actores involucrados tengan participación en estos procesos.

2.3 Por otra parte, la CLAC asumió la tarea de dar seguimiento y estudio a los temas sobre concesión de aeropuertos e infraestructura aeronáutica, alentando el intercambio de experiencias, con el propósito de que los Estados dispongan de suficientes elementos de juicio que les ayuden a optimizar sus proyectos.

2.4 En documento **adjunto** se presenta la Resolución A17-03 sobre “Factores a considerar en la concesión de aeropuertos”.

3. MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA

3.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) tomar nota de esta nota de estudio y de la Resolución de la CLAC A17-03 que se **adjunta**.
 - b) presentar las consideraciones que se estimen pertinentes; y
 - c) recomendar a los Estados que estén por iniciar o revisar procesos de concesión de aeropuertos e infraestructura aeronáutica, que utilicen las medidas indicadas en la Resolución A17-03 de la CLAC.
-

ADJUNTO

RESOLUCIÓN A17-03

FACTORES A CONSIDERAR EN LA CONCESIÓN DE AEROPUERTOS

CONSIDERANDO que según el Artículo 28 del Convenio de Chicago corresponde a los Estados proveer dentro de su territorio, aeropuertos y facilidades de navegación para brindar servicios públicos a los usuarios del transporte aéreo;

CONSIDERANDO que los procesos de concesión aeroportuaria en la Región Latinoamericana han reportado importantes beneficios a los Estados, entre otros, en materia de infraestructura, servicios, aplicación normativa y empleo. De igual manera han incidido, de diferente forma, en los costos de los servicios aeroportuarios;

CONSIDERANDO que si bien el proceso de concesión es de gran utilidad al permitir una rápida solución a problemas de carencia y obsolescencia de infraestructura y de calidad de servicio, lo que requiere fuertes inversiones, las que en muchas ocasiones los Estados no están en condiciones de financiar, es necesario adoptar ciertos criterios para que el monto de estas inversiones sea coherente con la proyección del crecimiento de la demanda del transporte aéreo;

CONSIDERANDO que los aeropuertos deben optimizar sus diversos servicios y, que en la actualidad, especialmente los entregados en concesión, buscan lograr una razonable rentabilidad con una perspectiva comercial del negocio aeroportuario; brindando además, el mejor equilibrio entre facilitación y seguridad a sus usuarios ofreciendo comodidad y diversos servicios a todos ellos;

CONSIDERANDO que es responsabilidad indelegable de los Estados, velar por el cumplimiento de las normas y métodos recomendados aplicables a los servicios públicos en los aeropuertos, sin perjuicio de lo que establecen los contratos de concesión;

CONSIDERANDO que debe preverse que los procesos de concesión, cualesquiera que sea la amplitud de las funciones que asumen los concesionarios, deben garantizar una mejora en la eficiencia con que se proveen los servicios en ese aeropuerto, tanto los aeronáuticos como los no aeronáuticos;

CONSIDERANDO que, de conformidad con el Artículo 15 del Convenio de Chicago, todo aeropuerto de un Estado abierto al uso público debe estar en condiciones uniformes a las aeronaves de todos los Estados, en lo que se refiere a los derechos que se impongan por el uso de los aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea;

CONSIDERANDO que, tanto en los procesos de concesión aeroportuaria como en los de gestión, se debe evitar el abuso de posiciones monopólicas;

CONSIDERANDO que entre las conclusiones del Segundo Coloquio Regional del Transporte Aéreo (CLAC/IATA/ALTA/ACI-LAC) realizado en septiembre de 2005, se apreció la necesidad de generar un nuevo marco regulatorio que considere el nuevo escenario de la gestión aeroportuaria en la región;

CONSIDERANDO que la CLAC asumió la tarea de dar seguimiento y estudio a los temas sobre concesión de aeropuertos e infraestructura aeronáutica, alentando el intercambio de experiencias,

con el propósito que los Estados dispongan de suficientes elementos de juicio que les ayuden a optimizar sus proyectos.

LA XVII ASAMBLEA DE LA CLAC RESUELVE

Instar a los Estados miembros que enfrenten, estén por iniciar o revisar procesos de concesión de aeropuertos e infraestructura aeronáutica, con el objeto de obtener los mejores resultados en dichos procesos, consideren los siguientes aspectos:

- a) Establecer con claridad los objetivos y metas del Estado para la entrega en concesión de aeropuertos y, derivado de lo anterior, definir el rol del Estado y las responsabilidades que debe mantener a objeto de garantizar eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios aeroportuarios de conformidad a las normas internacionales vigentes.
- b) La conveniencia de otorgar concesiones en plazos adecuados, acordes a las inversiones que se realizan.
- c) Considerar que la infraestructura aeroportuaria está principalmente orientada a la atención de los requerimientos operativos de aeronaves y usuarios; por lo tanto, dichos requerimientos no deben verse indebidamente afectados por actividades comerciales.
- d) Determinar los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos, que se transfieren al sector privado y los que se mantienen en poder del Estado, describiendo los estándares que se utilizarán para definir la calidad de los servicios prestados.
- e) Establecer planes maestros y planes de inversión asociados a la entrega en concesión del aeropuerto que se desarrollen con la suficiente y necesaria flexibilidad, para facilitar su modificación de acuerdo al comportamiento de la demanda, considerando las necesidades de los usuarios, los requerimientos estatales y el cumplimiento de los estándares internacionales aplicables. Estos planes deben considerar prioritariamente el costo-beneficio de las mismas.
- f) El contrato entre el Estado y las entidades privadas que explotan servicios aeroportuarios debe ser motivo de una licitación abierta previendo un factor de competencia que garantice la eficiencia de la concesión, donde se establezcan y se conozcan por todos los interesados, con absoluta transparencia, las condiciones requeridas, fórmulas de evaluación y criterios utilizados para la adjudicación de un contrato.
- g) El Estado debiera reservarse el derecho de implementar las medidas pertinentes para el seguimiento y control del contrato de concesión en todos los aspectos, a través de procedimientos auditables.
- h) Que el Estado al concesionar sus aeropuertos, debe establecer un ente regulador neutro e independiente, que haga valer las cláusulas acordadas en el contrato y adopte sus decisiones con criterios técnicos, transparentes y predecibles. En el caso de una disputa, los usuarios debiesen tener el derecho de apelar a la autoridad reguladora y recurrir a un proceso de arbitrio.
- i) El Estado debiera implementar las medidas necesarias para evitar la resolución del contrato de concesión y en caso de ocurrir, contemplar mecanismos que permitan la continuidad de los servicios aeroportuarios.

- j) Considerar, en los términos del contrato de concesión, los elementos necesarios para que el concesionario sea sujeto de crédito o financiamiento por parte de los organismos financieros y mercado de capitales. Para tal efecto, se debe tener en cuenta los requerimientos y prácticas aplicables en esta materia.
- k) El Estado debe, en lo posible, propender al establecimiento de una situación de competencia entre los prestadores de los distintos servicios, buscando mecanismos, tales como las licitaciones a terceros, incentivos para que los concesionarios aeroportuarios se esfuercen en lograr eficiencias en costos, u otros. Si se tratase de servicios monopólicos, el régimen tarifario debiese estar bien definido previo a la concesión del aeropuerto, considerando mecanismos para su reajustabilidad.
- l) En la medida de lo posible, los Estados debieran evitar los subsidios cruzados a aquellos aeropuertos deficitarios, debido a que esto distorsiona las tarifas aeroportuarias cobradas a los usuarios y podría tener un efecto negativo en el crecimiento de la actividad aeronáutica.
- m) Establecer políticas destinadas a que los ingresos generados por la industria aerocomercial que reciben los Estados, sea reinvertida en el mismo sector, a fin de hacer sostenible su desarrollo con las inversiones y costos de la infraestructura aeroportuaria y control de tráfico aéreo.
- n) Que el sistema de concesiones se debe basar en que, tanto el Estado como el sector privado, asuman los riesgos que a cada uno le compete en el desarrollo de los proyectos aeroportuarios.
- o) Los cargos aeroportuarios por la prestación de los servicios aeronáuticos debiesen ser regulados:
 - 1) en base a la transparencia de los costos y eficiencia en la gestión de los servicios;
 - 2) en conformidad con los acuerdos internacionales y las obligaciones particulares del Estado; y,
 - 3) en línea con los principios y políticas de OACI en relación a cargos a los usuarios.
- p) El Estado debe ofrecer un negocio factible al concesionario privado, con estimaciones de tráfico y proyecciones conservadoras del negocio.
- q) Definir el contrato de concesión de manera equilibrada de tal forma que los derechos, potestades y discrecionalidad del Estado (regulación técnica, regulación económica, servicios aduaneras, migratorios, policiales y de control aéreo, etc.) no limiten indebidamente la actividad del operador aeroportuario.
- r) Los contratos de concesión de aeropuertos debiesen permitir cierta flexibilidad para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, producto del dinamismo que presenta la industria aérea y los largos períodos de vigencia de dichos contratos.
- s) En los procesos de concesión aeroportuaria, el Estado debería establecer con claridad la diferencia de cada tipo de usuario, de manera que en las regulaciones y régimen tarifario se considere sus propias características.
- t) Adoptar las medidas pertinentes para que los Estados consideren la opinión de los operadores aeroportuarios y de transporte aéreo en la discusión de la política aerocomercial y las negociaciones de derecho de tráfico.

- u) Establecer en el diseño, estructuración y operación del contrato de concesión estándares de calidad de los servicios públicos y privados que se presten en los aeropuertos.
- v) Adoptar las medidas necesarias para evitar los problemas que se han presentado en algunos contratos de concesión en Latinoamérica, respecto al pago oportuno de los cánones, retraso en las inversiones, definición de competencias y coordinación en la gestión.
- w) Los Estados deberán tomar muy en cuenta los documentos que la OACI ha promulgado en materia aeroportuaria, especialmente:
 - 1) Manual de planificación de aeropuertos (Doc 9184)
 - 2) Manual de servicios de los aeropuertos (Doc 9137)
 - 3) Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc 9562)
 - 4) Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (Doc 9161)
 - 5) Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc 9082)
 - 6) Privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea (Cir. 284)

La presente Resolución reemplaza a la Recomendación A13-4 y a la Resolución A15-15.