

recursos naturales e infraestructura

Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada

Bernardo Sánchez Pavón



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, julio de 2011

Este documento fue preparado por Bernardo Sánchez Pavón, consultor de la Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-9017

LC/L.3343

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. El cuestionamiento del concepto tradicional de servicio público	13
A. Del “Estado prestador” al “Estado regulador”	13
B. Privatización y liberalización	16
C. Servicios públicos y servicios de interés general	19
D. Regulación y desregulación.....	21
1. Concepto de regulación	22
2. El nivel de regulación adecuado y sus virtuales inconvenientes.....	22
3. Evaluación de los procesos de desregulación.....	24
E. Las “relaciones de agencia” y su influencia en la eficacia gestora	25
II. El sistema aeroportuario.....	27
A. Concepto y características	27
B. Requisitos del sistema aeroportuario.....	28
1. Unidad	28
2. Coherencia.....	30
3. Completitud	31
C. Consideraciones sobre la importancia de la configuración del sistema aeroportuario.....	31
D. El “principio de solidaridad” y el sistema aeroportuario.....	32
III. La competencia entre aeropuertos.....	35
A. La competencia como proceso dinámico.....	35
B. De la competencia intraaeroportuaria a la interaeroportuaria	36

IV. La gestión aeroportuaria	39
A. Delimitación del significado de “gestión aeroportuaria”	39
B. Análisis de algunas experiencias de gestión aeroportuaria	40
1. Estados Unidos	41
2. Canadá	41
3. Australia	41
4. Reino Unido	42
5. Alemania	42
6. Holanda	42
7. Francia	42
8. Portugal	42
9. Italia	43
10. España	43
11. Brasil	45
12. Argentina	46
13. Chile	47
14. México	49
C. La gestión directa e indirecta de los aeropuertos	50
1. La gestión directa y las alternativas en orden a una gestión participativa	50
2. La gestión indirecta	54
D. La configuración de un “modelo político de gestión” como imperativo previo a la decisión acerca del modelo organizativo y de participación	56
V. La determinación del concepto de infraestructura y obra pública como factor coadyuvante para la financiación de los aeropuertos	59
VI. Conclusiones	65
A. Un proceso de privatización solo debe ser abordado en el marco de una política económica suficientemente definida y tras un minucioso análisis del pro y el contra	65
B. El éxito de la privatización tiene un alto grado de dependencia respecto de las condiciones contextuales del correspondiente sector	67
C. El Derecho de la competencia puede estar llamado a jugar un importante papel en los procesos de liberalización	68
D. No deben minimizarse las posibilidades que todavía puede ofrecer el sistema tradicional del servicio público	68
E. Alumbrar alternativas para prevenir los costes de agencia en las empresas públicas es un paso adelante hacia el éxito de la gestión y, en casos concretos, una alternativa a la privatización	69
F. La configuración del sistema aeroportuario se erige en “conditio sine qua non” para una posterior planificación de las infraestructuras y la elección de los modelos de gestión	72
G. La elección del modelo de gestión aeroportuaria es un procedimiento complejo en el que se ha de prestar la máxima atención a cada una de las etapas si no se desea incurrir en defectos que vicien definitivamente el sistema	72
H. En el diseño de la gestión aeroportuaria es imprescindible garantizar el principio de estabilidad presupuestaria	74
I. Una adecuada elaboración del concepto de infraestructura aeroportuaria puede facilitar las posibilidades de colaboración entre el sector público y privado	74

J. La competencia entre aeropuertos puede venir de la mano de la privatización, pero sus posibilidades de implantación responderían a circunstancias muy concretas de cada sistema aeroportuario.	75
K. Es preciso dotar al sistema aeroportuario y al modelo de gestión elegido de una razonable proyección en el tiempo.....	77
Bibliografía	79
Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados	83

Resumen

El transporte aéreo ha adquirido una notoria importancia dentro los sistemas de transporte. Además de su tradicional contribución al desarrollo del turismo, se observa un incremento exponencial de la demanda de movilidad para personas y mercancías como consecuencia del crecimiento económico y de la globalización.

En los últimos decenios del pasado siglo, se ha cuestionado la idoneidad de la organización estatal para la provisión de ciertas necesidades sociales, abogando por una mayor implicación de la iniciativa privada en este ámbito y la consiguiente reducción del “espacio dominado” por el sector público. Como resulta fácil colegir, estos razonamientos han sido extrapolados al sector del transporte, postulándose como elementos catalizadores de su eficiencia.

A lo largo del presente trabajo, se efectúa un análisis de los movimientos privatizadores y liberalizadores en la esfera del transporte aéreo; de la desregulación y alguna de sus experiencias prácticas más significativas y del surgimiento del nuevo concepto de “servicios de interés general”. Asimismo, se estudia el concepto de sistema aeroportuario y los modelos de gestión de los aeropuertos, haciendo especial hincapié en algunos de los implementados en Europa y América. Finalmente, y a modo de conclusión, se exponen varias reflexiones tendentes al establecimiento de unas líneas programáticas que permitan configurar sistemas aeroportuarios sostenibles y compatibles con la participación de diversos actores sociales.

Palabras clave: Sistemas aeroportuarios, gestión aeroportuaria, competencia interaeroportuaria, liberalización, servicios de interés general, desregulación, privatización.

Introducción

El transporte aéreo ha ido adquiriendo relevancia en los sistemas de transporte tanto por su contribución al desarrollo del turismo como por su capacidad de facilitar el comercio internacional de bienes y servicios. Aunque en sus inicios se configura como minoritario, la segunda mitad del siglo XX es testigo de la consolidación de un transporte aéreo de pasajeros accesible a amplios sectores de población.

Las razones que suelen esgrimirse para explicar este repunte han sido, entre otras, las continuas aportaciones de las nuevas tecnologías y los procesos de liberalización emprendidos en el sector.

El crecimiento económico y la globalización han generado un incremento de la demanda de movilidad, en especial del transporte aéreo¹. Por una parte, el crecimiento económico depara que la elasticidad de la demanda de transporte respecto al producto sea superior a la unidad. Por otro lado, el fenómeno de la globalización implica un incremento de la distancia requerida en los viajes, lo cual aconseja la utilización del transporte aéreo frente a otros modos de transporte menos veloces. En mercados globalizados, las cadenas de suministros deben disponer de componentes producidos en lugares muy distantes entre sí.

El uso creciente del comercio electrónico —característico de la “nueva economía”— favorece el crecimiento de la demanda de transporte aéreo de mercancías, priorizándose la rapidez en la recepción de los productos necesitados². El precio del transporte pierde el carácter de factor determinante en la elección del modo de transporte frente a otros aspectos como el tiempo empleado y la fiabilidad.

¹ Lehto, & Himanen, (2001).

² López de Sabando, Legidos y Millán, (2007).

Un rasgo que identifica a la economía actual es que el desarrollo del proceso de producción está orientado a la medida de cada consumidor³ y las nuevas tecnologías de la información hacen posible una respuesta cada vez más rápida de la oferta a las cambiantes exigencias de la demanda⁴.

En este escenario, adquiere mayor importancia la distribución de productos altamente fragmentados y con elevado valor unitario⁵ (industria química, instrumentos médico-quirúrgicos y de precisión, máquinas de oficina y equipos informáticos, material electrónico artículos de piel y cuero, calzado, joyas y óptica), precisamente los que más pueden beneficiarse de la utilización del transporte aéreo.

El carácter de infraestructura básica en el conjunto del sistema económico, ha derivado en un planteamiento del aeropuerto anudado al concepto de servicio público y, en consecuencia, un sistema aeroportuario basado en la gestión por parte de las autoridades públicas, normalmente a través de la creación de organizaciones *ad hoc*. Las actividades desarrolladas por esta organización administrativa han comprendido las **instalaciones aeroportuarias; los sistemas de control aéreo; la inspección de aeronaves; el control de la emisión de certificados y licencias; la supervisión y aprobación de las tarifas cobradas a pasajeros, carga y aeronave y la participación en la negociación de acuerdos internacionales**. No obstante, en los últimos veinticinco años la industria aeroportuaria ha ido abandonando su estrecha vinculación con la Administración Pública (paralelamente a la consolidación de los aeropuertos como focos de negocio de primer orden llegándose a cuestionar los modelos de gestión y de propiedad existentes).

Las “teorías desreguladoras” se han ido extendiendo al ámbito del transporte a modo de factor catártico en la búsqueda de la máxima eficiencia del sector. El conjunto de disposiciones liberalizadoras ha posibilitado que cualquier compañía acceda al mercado sin restricciones, ha establecido “obligaciones de servicio público” (frecuencias, puntualidad de los servicios, disponibilidad de plazas, etc.) y ha promovido un variado elenco de medidas encaminadas a intensificar la competencia, reasignar franjas horarias, mejorar la asistencia en tierra y perfeccionar los sistemas informatizados de reserva.

En un pasado no tan remoto, el desarrollo aeroportuario respondía a un doble orden estratégico: la lógica territorial (necesidad de garantizar la accesibilidad por motivos económicos o sociales) y la lógica militar (defensa y seguridad del Estado). Ambos criterios se mantienen todavía, pero se ha abierto el abanico de razones justificadoras de la expansión del transporte aéreo en base a la capacidad de los aeropuertos para influir positivamente sobre el comportamiento de las economías locales y la integración de las regiones periféricas. El transporte de pasajeros y de carga admitiría ser calificado de esencial para la competitividad y el desarrollo de determinadas regiones y los aeropuertos bien comunicados pueden resultar extraordinariamente atractivos para las compañías aéreas. De este sinérgico contexto, la cohesión económica, social y territorial saldría muy beneficiada.

Aún cuando la idiosincrasia de cada Estado desaconseja efectuar simples transposiciones normativas, sino más bien proceder en base a fuertes dosis de originalidad en los planteamientos, es indudable que las experiencias comparadas se ofrecen como referentes de obligado estudio, evitando caer en la peligrosa confusión entre lo original y lo improvisado. En este sentido, la reciente experiencia europea es especialmente interesante, pues los Estados miembros de la Comunidad se encuentran inmersos en una modificación sustancial de sus sistemas aeroportuarios, destacando el caso de España, dónde se está a punto de transitar de un modelo fuertemente centralizado a otro marcado por una relevante intervención de las entidades territoriales menores (Comunidades Autónomas y municipios).

El objetivo principal de este informe es presentar una serie de conclusiones respecto de los modelos de gestión de sistemas aeroportuarios que puedan servir como marco de referencia para la eventual revisión de una normativa que, en ocasiones, parece dar la espalda a los presupuestos fácticos en que debe desenvolverse. Para ello, en primer lugar, se procede a analizar la actual relegación de la institución del servicio público a favor de la novedosa figura de los servicios de interés general y sus más inmediatas consecuencias prácticas: los procesos de liberalización y regulación. En segundo lugar,

³ López De Sabando, (2003).

⁴ López De Sabando, Legidos y Millán, (2007).

⁵ Golob y Regan, (2001).

se propone la configuración que debe darse a un conjunto de aeropuertos para que admita ser calificado de “sistema aeroportuario”. En tercer lugar, se centra la atención en la posibilidad y conveniencia de introducir la competencia entre las piezas que componen el entrado sistémico. El esquema se cierra con un estudio de la gestión aeroportuaria, sus formas y algunas de las experiencias prácticas más significativas. Todo ello sirve de frontispicio a las conclusiones finales, en las que se ha pretendido compendiar una serie de reflexiones basadas en los análisis precedentes.

Finalmente, es de justicia señalar que la publicación de este trabajo sólo ha sido posible como consecuencia de la inmerecida receptividad que para él han tenido los Sres. Ricardo J. Sánchez, Fernando Bravo y Fernando Sánchez-Albavera. Por otra parte, quien suscribe el texto, desea expresar su gratitud a la entidad pública empresarial AENA y especialmente a los Sres. José María Guillamón y Antonio Donoso, por su colaboración, exquisito trato e ilimitada paciencia. Asimismo, no podrían ser dejadas en el tintero unas palabras acerca de la inestimable ayuda de María Angélica Sánchez y Esteban Sánchez en la siempre ardua labor de documentación. A todos ellos, el más sincero reconocimiento.

I. El cuestionamiento del concepto tradicional de servicio público

A. Del “Estado prestador” al “Estado regulador”

El imperativo de satisfacer ciertas prestaciones esenciales para los ciudadanos —algunas de las cuales se derivan de obligaciones constitucionales y/o legales— se complica de sobremanera cuando se añade la condición de hacerlo a precios asequibles para amplias capas de la población. En la actualidad, existe una dialéctica entre dos modelos alternativos para atender las necesidades sociales: el modelo de mercado (basado en la liberalización, el derecho de la competencia, la regulación y, en su caso, la privatización) y el modelo público (cuya piedra angular es el concepto de servicio público)⁶.

Tradicionalmente se ha venido considerando que el Estado es el principal responsable de la tarea antes citada y, para ello, se ha reservado extensas áreas de actuación con diversas justificaciones. En unos supuestos, el fundamento era la incapacidad del sector privado para atenderlas adecuadamente, debido a que el coste de producción no permitiría una política de precios que garantizase la nota de generalidad en su cobertura. En otros casos, se actuó bajo la premisa de que los beneficios que pudiesen obtener con el desarrollo de ciertas actividades podrían ser transferidos a otras en las que los destinatarios abonan menos del precio real de prestación y, por ende, no son rentables. Esta última razón, frecuentemente anatematizada, ha sido esgrimida por las propias

⁶ González-Varas Ibáñez, (2007).

instituciones de la Comunidad Europea —poco partidarias de las reservas de actividad a favor de los Estados miembros— para resolver ciertos conflictos jurídicos surgidos al respecto de los monopolios estatales. Tal es el caso del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la sentencia de 19 de mayo de 1993 (relativa a la prestación del servicio postal) donde reconoció la posibilidad de que el Estado Belga se reservase, en exclusiva, ciertas líneas de prestación partiendo de la premisa de que el beneficio obtenido por ellas enjugaría el déficit que le suponía la prestación de otras no rentables⁷:

“[...] procede partir de la premisa de que la obligación que incumbe al titular de dicha misión de garantizar sus servicios en condiciones de equilibrio económico presupone la posibilidad de una compensación entre los sectores de actividad rentables y los sectores menos rentables y, en consecuencia, justifica una limitación de la competencia, por parte de empresarios privados, en los sectores económicamente rentables [...] En efecto, si se autorizara a empresarios privados a hacer la competencia al titular de los derechos exclusivos en los sectores, elegidos por los primeros, correspondientes a dichos derechos, podrían concentrarse en las actividades económicamente rentables y ofrecer, en ese sector, tarifas más ventajosas que las practicadas por los titulares de los derechos exclusivos, dado que, a diferencia de estos últimos, no están económicamente obligados a efectuar una compensación entre las pérdidas registradas en los sectores que no son rentables y los beneficios obtenidos en los sectores más rentables [...]”⁸.

La noción de servicio público ha supuesto, para un relevante sector doctrinal del Derecho Público, la justificación misma de la existencia del Estado. El jurista francés Duguit sostuvo que el Estado se articula mayormente sobre el concepto de servicio público más que sobre el de poder: “[...] *L’État n’est pas comme on a voulu le faire et comme a cru quelque temps qu’il était, une puissance qui commande, une souveraineté; il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par des gouvernants [...]*”⁹. Según el concepto de servicio público, el Estado está limitado por un factor objetivo externo y superior: la solidaridad social. En consecuencia, el papel del Estado será utilizar el instrumento del servicio público en orden a la realización de la solidaridad social¹⁰. Este razonamiento es piedra angular de la célebre definición de servicio público que lo concibe como “[...] *toute activité dont l’accomplissement est assuré, réglé et contrôlé par des gouvernants, parce que l’accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l’interdépendence sociale, et qu’elle est de telle nature qu’elle ne peut être réalisée complètement que par l’intervention de la force gouvernementale [...]*”¹¹.

El concepto de servicio público se fundamenta en dos aspectos básicos¹²:

- La libertad de la Administración para optar por una forma de prestación directa (por sí misma o con la creación de entidades públicas o privadas, pero, en este último caso, dependientes de ella) o indirecta (vehiculando la prestación a través del sector privado sin perder ni la titularidad ni la dirección última del servicio). En el fondo, ello supone la facultad decisoria acerca de la sumisión de la organización y gestión del servicio al Derecho privado o al Derecho público.
- La libertad de optar por un operador único o por varios operadores. La posibilidad constitucional o legal de monopolio no obliga a su utilización, salvo en casos muy específicos (defensa, seguridad en lugares públicos, justicia, etc.).

⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, asunto C-320/91, *Recopilación de Jurisprudencia*, año 1993, página I-02533, fundamentos jurídicos 17 y 18.

⁸ Pocos años después, tras la liberalización del servicio postal, el propio Tribunal reconoció que la anterior resolución había devenido obsoleta y desajustada a la realidad jurídica, careciendo de valor en lo sucesivo.

⁹ Duguit, (1928). “[...] El Estado no es como se quiso hacer o como se pensaba en aquel tiempo que era, es decir, un poder que manda, una soberanía; el Estado es una organización de servicios públicos organizados y controlados por gobernantes [...]”

¹⁰ Esplugas, P., *Le service public*, Dalloz, 1997, pág. 15.

¹¹ Duguit, (1928). “[...] toda actividad cuya realización se encuentra asegurada, regulada y controlada por los gobernantes, porque la realización de aquella actividad es indispensable al desarrollo de la interdependencia social, es aquella de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente más que por la intervención de la fuerza gubernamental [...]”

¹² González-Varas Ibáñez, Op. Cit., pág. 427.

Esta noción parte, además, de la equiparación entre la red única y el operador único. La argumentación se considera irrefutable en clave económica, pues a mayor cantidad de redes más elevado será el coste de mantenimiento y, por ende, mayor la cantidad a repercutir sobre los usuarios del servicio. En consecuencia, red única y operador único convienen a los usuarios en cuanto hacen viable una minoración en los precios (economías de escala).

Los últimos decenios del pasado siglo han sido testigos de como las ideas económicas de las Escuelas de Friburgo, Viena, Chicago y de la Public Choice Theory —respaldados, desde el ámbito jurídico, por miembros de la doctrina administrativista y constitucional— han postulado que “servicio público” y “libertades públicas” son dos conceptos prácticamente incompatibles, considerando que estas últimas encuentran una mejor salvaguarda en el mercado, pues en él se combinarían, de forma óptima, las libertades y la eficiencia económica.

Las tesis que abogan por un “Estado mínimo” tienen sus más acabadas traducciones prácticas en Europa y América de la mano de los ejecutivos liderados por Ronald Reagan (1980-1988) y Margaret Thatcher (1979-1990). Nacen así las “teorías desreguladoras”, basadas en la política de la desreglamentación, y que, como no podía ser de otra forma, han influido en el ámbito del transporte, proponiéndose como elemento catalizador la búsqueda de eficiencia económica.

Los puntos que permiten dibujar la generatriz de esta política son tres: privatización, gestión comercial y desregulación¹³.

- La **privatización** hace referencia a la **venta de activos** del Estado a empresas privadas (la venta de British Airways o British Airports son dos claros ejemplos). En el supuesto de que las empresas o activos vendidos permitan una actuación en régimen de competencia, la enajenación no ha implicado interferencia alguna; no obstante, cuando tal enajenación haya podido implicar la creación de un monopolio privado, se ha procedido a crear, al mismo tiempo, un organismo de regulación pública con la misión de velar por la no perturbación del mercado.
- La **gestión comercial** consiste en la **búsqueda de rentabilidad** por parte de las empresas y su basamento principal consiste en que las cargas sean soportadas por los usuarios del transporte y no por otros sujetos. Este postulado no lamina las ayudas públicas al sistema, pero las reduce de forma sustancial. Las ayudas, de existir, han de ser dirigidas al usuario y no a la empresa explotadora.
- La **desregulación** implica la supresión de encorsetamientos de carácter normativo en el funcionamiento del mercado, especialmente en lo que se refiere a la “**libertad de acceso**” (barreras a la entrada) y a la “**libre tarificación**”. La pretensión es dejar amplios márgenes a la creatividad del mercado, aligerando sustancialmente la carga normativa fijada por los poderes públicos a través de la reducción de las reglamentaciones. Los partidarios de la desregulación propugnan que el número de normas relativas a los distintos sectores de la economía sea reducido al mínimo indispensable.

A diferencia de la teoría del servicio público, el sistema de mercado propugna el principio de la **libre entrada** de operadores en el respectivo sector, siendo su número fijado no como consecuencia de una decisión discrecional del Estado, sino por las disponibilidades del mercado (desde el punto de vista económico) y por las características técnicas del servicio (en el caso, por ejemplo, de las telecomunicaciones, debido a lo limitado del espacio radioeléctrico). Este sistema se mueve en la posibilidad de un uso compartido de las infraestructuras, la libre creación de redes y, en su caso, la posibilidad de interconexión de las existentes. Los progresos científicos y la evolución de la economía han aportado cierta consistencia a esta teoría:

- La **tecnología**, que en su día avaló la intervención pública en determinados servicios por la incapacidad de la iniciativa privada para su financiación, permite hoy cuestionar el concepto de los monopolios naturales (caso de las telecomunicaciones, donde la revolución digital ha permitido la aparición de competencia entre redes). La idea del monopolio natural, basado en la

¹³ Izquierdo de Bartolomé, (1994).

noción de economías de escala en la función de costes (consecuencia de la elevada proporción que representan los costes fijos en algunas actividades) habría perdido peso argumental¹⁴.

- La **globalización** de la economía ha supuesto la formación de grandes grupos empresariales de potencial económico mayor que el de algunos Estados y con capacidad suficiente para suceder a la organización tradicional encargada de los servicios públicos, abocada ahora a moverse en ámbitos territoriales económicamente ineficientes.

Esta “nueva crisis del servicio público” —no pocos entienden que el concepto de servicio público se ha encontrado en crisis, por su proverbial indefinición, desde su mismo surgimiento— se diferencia notablemente de otras en que se trata de un cuestionamiento de los pilares que fundamentan la actividad prestacional del Estado. La validez del concepto de servicio público no se discute exclusivamente en términos técnico-jurídicos, sino sobre la base de su carácter perjudicial para las libertades públicas. En este sentido, se ha llegado a afirmar que si al Estado no se le concibe más que como un conjunto de servicios públicos y éstos gozan de una desmedida elasticidad en su determinación, se estaría justificando toda intervención del Estado y, por ende, cualquier restricción de las libertades, abriéndose el camino a la servidumbre del ciudadano¹⁵.

B. Privatización y liberalización

La más reciente política económica se ha movido en un impreciso marco conceptual tendente a la admisión de la sinonimia entre privatización y liberalización¹⁶, aun cuando sus significados difieren notablemente.

La privatización, en sentido amplio, ha sido definida por Bilbao Ubillos como “la tendencia hacia la generalización de los principios, criterios e incentivos típicos de la gestión empresarial privada al conjunto de los ámbitos productivos”¹⁷. De este modo, la privatización supone un desplazamiento de los agentes del sector público desde la esfera productiva a la de control del interés general. Para Hartley y Parker, la privatización abarcaría la desnacionalización o venta de propiedades estatales, la desregulación y la tendencia a la competitividad, junto con la introducción de la propiedad privada y los acuerdos de mercado de los Estados sociales¹⁸.

En su acepción estricta, la privatización supone el cambio en la propiedad de empresas o el cambio en la entidad jurídica del prestatario de bienes y servicios. Este sentido la concibe ZANK, para quien se trataría de la transferencia de una función, actividad u organización del sector público al privado¹⁹.

- El concepto de privatización afecta, pues, a la titularidad del prestador o prestadores del servicio, que pasa de las manos públicas a las privadas (enajenación de empresas públicas) y son muy variados los objetivos últimos perseguidos a través de ella²⁰:
- Mejora de la eficiencia productiva. La entrada en la disciplina de mercado tiende a repercutir en la actitud de los directivos de las empresas, que ven ahora como se incrementa el control ejercido sobre ellos por parte de los nuevos propietarios.
- Aligeramiento de las cargas que lastran los presupuestos públicos. Las operaciones de enajenación de activos puede ser utilizada en orden a la reducción de los niveles de endeudamiento y déficit públicos. En este sentido pueden ser interpretadas algunas de las privatizaciones que se produjeron en el Reino Unido y España en el decenio de los noventa.
- Garantía de la concurrencia en el mercado.

¹⁴ Bilbao Ubillos, (2003).

¹⁵ Hayek, (1944).

¹⁶ Costas y Bel, (2000).

¹⁷ Bilbao Ubillos, Op. Cit.

¹⁸ Hartley y Parker, (1991).

¹⁹ Zank, (1991).

²⁰ A este respecto, véase Bilbao Ubillos, Op. Cit.

- Promoción del denominado “capitalismo popular”. La extensión de la base accionarial de las grandes empresas —además de dificultar una “marcha atrás” en el proceso privatizador— contribuye a comprometer a la ciudadanía con el devenir de empresas especialmente significativas para la economía del país. Por otra parte, se democratiza el control de la dirección de las entidades (rendirán cuentas de su gestión directamente a los ciudadanos, convertidos ahora en dueños de la entidad), evitando que la excesiva concentración de capital de las empresas privatizadas pueda derivar en el surgimiento de intereses particularizados que entren en conflicto con el interés general. Otras consecuencias que puede deparar la extensión de la base accionarial de las empresas privatizadas son la mayor garantía para eludir el riesgo de que la entidad pueda caer bajo la influencia de sociedades extranjeras, la intensificación la “cultura financiera” de la sociedad (a base de comprometerla decididamente con la renta variable) y, si se establecen precios reducidos para el tramo minorista (pequeños inversores, empleados de la empresa, etc.), la redistribución de rentas.
- Activación de los mercados financieros. La enajenación de activos de importantes empresas incrementa el volumen de negocio bursátil en aquellos momentos en los que la demanda de activos de renta variable no encuentre inversiones atractivas en grandes empresas.
- Evitación de la utilización instrumental de la empresa pública. La empresa pública ha sido en numerosas ocasiones instrumento de política regional a través de su localización en áreas necesitadas de desarrollo. La privatización puede dar comienzo a un período de reconsideración de las políticas de desarrollo regional.
- Implicación de los trabajadores de la empresa en la eficiencia de ésta. Los denominados *bonos staff* trasladan los riesgos de gestión a los directivos y los trabajadores de la empresa, convertidos en accionistas de la misma. La mejora de la productividad se intenta alcanzar a través de un compromiso activo de sus componentes con los resultados de la empresa.

Las fórmulas que pueden utilizarse en orden a encauzar jurídica y económicamente la privatización de las empresas públicas difieren notablemente en sus consecuencias²¹:

- Venta negociada de activos. La propiedad de la empresa se transfiere tras unas negociaciones previas con los interesados en la adquisición. Las transacciones suelen concluir con acuerdos acerca de la orientación industrial de la empresa en el futuro, la situación financiera de la entidad, la posibilidad de ser saneada antes de la transmisión y el volumen de empleo que podría verse afectado con la operación. Los riesgos en este tipo de procedimiento son la infravaloración de los activos y las preferencias subjetivas (no basadas en hechos constatados) de quienes han de elegir el nuevo propietario. No obstante, hay que tener en cuenta que la infravaloración de la empresa puede erigirse en atractivo para una iniciativa privada a la que, en contraprestación, se le podría exigir el mantenimiento de un determinado volumen de empleo en la misma.
- Concurso o subasta. En este caso se trata de maximizar la objetividad y la renta de transferencia del accionista público. Se trata de un procedimiento altamente reglado y rápido (se elimina la dilación en extensas negociaciones previas).
- Bonos de staff. Se trata de una venta de activos de la empresa a directivos, empleados o clases pasivas vinculadas a la misma. En numerosas ocasiones, se ha utilizado esta fórmula combinada con otros mecanismos, procurando no la plena asunción de la gestión empresarial por sus trabajadores, sino que estos sean partícipes en una fracción de la misma.
- Oferta pública de venta de acciones. Es una colocación atomizada de los activos de la empresa mediante la oferta al público de los títulos en las condiciones establecidas y durante un período de tiempo dado. Con este procedimiento se garantiza una amplia base accionarial, la consecución de amplios márgenes de beneficios para las arcas públicas (derivados del

²¹ Bilbao Ubillos, Op. Cit..

volumen de la operación) y la garantía de objetividad y transparencia en la privatización. Una alternativa de frecuente utilización ha consistido en la división en un tramo nacional (dirigido a residentes), un tramo institucional (dirigido a inversores institucionales) y un tramo minorista (dirigido a pequeños inversores).

- Colocación de acciones en el mercado de valores. Se utiliza normalmente cuando la operación de privatización no implica grandes operaciones. No se selecciona previamente al adquiriente ni se oferta públicamente las acciones, sino que se procede a una colocación de las mismas a través de la Bolsa.
- Reducción de capital a cargo del accionista público o ampliación de aquél sin intervención del sector público. Las consecuencias son las mismas que la enajenación de títulos (pérdida eventual de la posición mayoritaria del sector público); no obstante, en el caso de la ampliación no suscrita por el ente público no se generan ingresos para el erario público.
- Aceptación de una Oferta Pública de Adquisición (OPA) efectuada por un inversor privado. La iniciativa parte del accionista privado, quien procede a efectuar la oferta de adquisición de los títulos. La oferta puede afectar a la totalidad de la participación del accionista público o sólo a una parte.
- Emisión de bonos convertibles en acciones. A través de este procedimiento, la empresa pública capta recursos ajenos mediante la emisión de bonos convertibles en acciones. En su momento, los bonos podrán ser canjeados por acciones de la empresa. De esta forma, el potencial adquiriente de la empresa dispone de un periodo de tiempo para madurar la operación. El sector público obtiene un resultado equivalente a la enajenación de activos, pero no pierde inmediatamente el control de la entidad.
- Fusiones e intercambios de activos financieros entre empresas. Este sistema implica la transferencia del control de la empresa pública a un agente privado sin que ello suponga desinversión. Solamente se cambia la inversión de unos activos a otros. Cuando la empresa pública tiene una dimensión menor que la empresa privada y se llega a este tipo de acuerdos, lo habitual es que la nueva entidad resultante quede en manos del accionista privado, manteniendo el sector público una participación minoritaria. Esta alternativa es especialmente atractiva en aquellos casos en los que la empresa pública opere en un sector estratégico y con buenas expectativas de futuro (no desaprovechables por el socio público). También cuando las empresas públicas operen en sectores de tecnología especialmente avanzada, de forma tal que sea interesante buscar un socio que aporte *know-how* y pueda impulsar la actividad futura.
- Fórmulas mixtas. Se trataría de combinaciones de dos o más de los anteriores sistemas, de forma que quepa aprovechar las ventajas de más de uno de ellos sin internalizar todos sus inconvenientes. En España, un paradigma fue la privatización de Iberia, que adoptó la forma de oferta pública de venta, tras haber asegurado previamente un núcleo estable de accionistas entre operadores aéreos, empleados y entidades financieras.

A diferencia de la privatización, la liberalización se basa en la adopción de medidas dirigidas al estímulo y a la defensa de la competencia en los mercados de bienes y servicios. El concepto de liberalización es extremadamente amplio y comprende cualquier operación de apertura a la libertad de empresa de ciertos espacios antes vedados, implantándose un régimen de competencia en la interacción de los sujetos económicos. Así, se procede al desmantelamiento de monopolios sobre servicios reservados a la autoridad pública, produciéndose la depublicatio, esto es, la actividad (antes de exclusiva titularidad estatal) puede ahora ser abordada por los particulares como derecho inherente a su libertad económica y no como fruto de una discrecional habilitación por parte de la Administración. La liberalización es la apertura de un sector a múltiples operadores y el monopolio su antítesis.

Desde un punto de vista práctico, las liberalizaciones de los diversos sectores han seguido unas pautas bastante similares²²:

- Desintegración vertical del sector, separando actividades competitivas y no competitivas con la finalidad de aplicarles regímenes jurídicos diferenciados. Es muy frecuente la distinción entre infraestructuras (comunes) y servicios (singularizados), por cuanto es condición para la concurrencia de operadores el que éstos puedan acceder a las infraestructuras sobre las que descansa la prestación de los servicios.
- Ordenación de los mercados, comprensiva de un encadenamiento de actuaciones tendentes a garantizar la determinación del estatus de cada uno de los operadores, la supervisión de las relaciones entre ellos y el control de sus relaciones con los clientes y los proveedores de bienes y servicios.
- Transformación de los títulos habilitantes otorgados conforme a la legislación anterior (concesiones de servicio, etc.) en licencias individuales o en autorizaciones generales, así como determinación (si hubiera lugar a ello) de las indemnizaciones por alteración del primigenio título.

En definitiva, la liberalización posee una naturaleza esencialmente jurídica, pues surge cuando existe la obligación de hacerlo en base a previas imposiciones normativas ora de Derecho interno, ora de Derecho internacional²³. Por el contrario, la privatización está incardinada más bien en la esfera política y la propia Comunidad Europea ha estimado que el Tratado de Roma de 1957 —aunque basado en el postulado fundacional de una economía de mercado— no prejuzga la forma de propiedad en los Estados miembros.

Liberalizar y privatizar son opciones diferentes, pudiéndose privatizar plenamente un sector (en el que deja de estar presente, como actor principal, la Administración) sin que ello implique, necesariamente, liberalizar (introducir la competencia); no obstante, la independencia de ambos conceptos no impide recocer una cierta interacción, pues las liberalizaciones tienden a generar, *de facto*, un “efecto privatizante”²⁴ derivado del brío impuesto por la empresa privada en los sectores liberalizados y que no resulta inocuo para unas empresas públicas poco acostumbradas a competir.

C. Servicios públicos y servicios de interés general

La expresión servicio público, como se ha indicado, puede significar cosas muy diferentes en los diversos sistemas normativos, pues varias son las técnicas jurídicas que cabe emplear para dar respuesta al mismo fin político: asegurar a los ciudadanos una serie de prestaciones esenciales de forma general, regular y continuada. Este resultado puede ser alcanzado con alternativas tan dispares como el servicio público con *publicatio* y régimen exorbitante (sistema francés) o las *public utilities* garantizadas por vía de regulación de la actividad de los sujetos privados prestadores de la actividad (sistema anglosajón)²⁵.

En aquellos supuestos en los que una extrema diversidad normativa ha aconsejado dotar de cierta uniformidad al tratamiento de las actividades antes citadas (caso de la Comunidad Europea), con la intención de no privilegiar a una u otra tradiciones jurídicas concretas, se ha optado por un concepto de carácter ecléctico: “servicios de interés económico general”²⁶. No obstante, algún sector de la doctrina sostiene que la categoría de los servicios de interés económico general no es deudora dogmáticamente de la categoría del servicio público, sino que “esta categoría nace como ruptura frente al servicio público

²² Ariño Ortiz, (1997).

²³ Tal es el caso, por ejemplo, de la Comunidad Europea, donde los Reglamentos o Directivas imponen la misma a los Estados miembros, quedando en manos de la Comisión (ejecutivo comunitario) la interposición de un recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, si no se procede según lo preceptuado.

²⁴ González-Varas Ibáñez, Op. Cit.

²⁵ Roldán Martín, (2000).

²⁶ Villar Ezcurra, (1999).

tradicional tanto en el plano jurídico como en el plano ideológico”²⁷. Tal afirmación se sustenta en que el concepto de “servicios de interés general” parte del reconocimiento del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, por contraposición a la titularidad pública de la actividad inherente al concepto servicio público.

En el documento “*Los servicios de interés general en Europa*”²⁸ se procede a efectuar una definición de varios conceptos trascendentalmente importantes:

- Servicios de interés general: Actividades de servicio, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas y sujetas por ello a obligaciones específicas de servicio público.
- Servicios de interés económico general: Actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y están sometidas, por parte de los Estados, a obligaciones específicas de servicio público (servicios en red de transportes, energía y comunicación).
- Servicio público: Con esta expresión se designa tanto al organismo de producción como la misión de interés general que se le confía. Las obligaciones de servicio público específicas pueden ser impuestas por la autoridad pública al organismo de producción del servicio con la finalidad de favorecer o permitir la realización de interés general (por ejemplo, en materia de transporte aéreo, por vía férrea o en materia de energía).
- Servicio universal: Conjunto de exigencias de interés general a las que deberían someterse las actividades de interés general y que tienen por finalidad garantizar el acceso de todos los ciudadanos a determinadas prestaciones esenciales, con unos niveles de calidad aceptables y a un precio asequible.

En Europa, la tendencia a extender la libre competencia en todos los ámbitos ha pasado a los propios textos de los tratados constitutivos de la Comunidad. El artículo 86 del Tratado de la Comunidad Europea dispone que “las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada”. Ahora bien, el propio Tratado de Roma de 1957 se cuida de señalar que no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros²⁹ y, por ello, en base al denominado “principio del inversor en una economía de mercado”, los Estados miembros pueden ser propietarios de empresas, dirigir las y adquirir participaciones en las mismas. En consecuencia, la Comisión (órgano ejecutivo por excelencia de la Comunidad), no puede ni penalizar ni favorecer a las autoridades públicas que adquieran participaciones en determinadas empresas.

Las normas comunitarias someten a todas las empresas a las reglas de la competencia y no prejuzgan el régimen de propiedad de los Estados miembros ni obligan a privatizar sus empresas. Esta decisión depende de la voluntad de cada Estado y las decisiones al respecto han sido bien distintas: determinados Estados han optado por mantener su participación en el capital de empresas actuantes en el sector correspondiente (Holanda y Alemania), mientras que otros han decidido abandonarlo definitivamente (España).

En relación con las infraestructuras aeroportuarias, las instituciones comunitarias han subrayado que toda referencia a *aeropuertos* o *empresas gestoras* engloba a cualquier tipo de entidad jurídica, pero los principios de no discriminación e igualdad no eximen a las autoridades y empresas públicas de aplicar la normativa de competencia. Por ello, tanto si se trata de financiación pública de aeropuertos como de la concesión directa o indirecta de fondos públicos a compañías aéreas, la Comisión valora las ayudas considerando si “en circunstancias similares, un socio privado habría procedido a la aportación

²⁷ Troncoso Reigada, (1999).

²⁸ Diario Oficial de las Comunidades Europeas N° C-281, (1996).

²⁹ Artículo 295 del Tratado de la Comunidad Europea.

de capital en cuestión, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial”³⁰.

La realidad ha puesto de manifiesto que desde el Tratado de la Unión Europea³¹ se ha desencadenado un proceso de liberalización que ha afectado profundamente a la organización institucional de los servicios públicos de los Estados miembros. En este sentido, reputados administrativistas europeos han llegado a afirmar que se ha laminado la empresa pública, la existencia de un sector público fuerte y la intervención pública en la economía³².

Las empresas públicas europeas estaban acostumbradas a moverse en un contexto de ayudas financieras en orden a atender los servicios públicos encomendados, lo que las situaba muy al margen de las reglas de juego del mercado. Los servicios públicos se parapetaban en estos privilegios, a pesar de su asidua falta de rentabilidad, porque facilitaban empleo y/o atendían necesidades de desarrollo regional o social.

La actual normativa comunitaria sólo permite la no aplicación de las reglas de competencia a las empresas que prestan servicios económicos de interés general en los casos en que dicha excepción sea imprescindible para el adecuado cumplimiento de su misión. La posición de privilegio —y, por ende, la no aplicación del régimen común de la competencia— se contempla hoy como una excepción, pues la regla es el sometimiento de todas las empresas que prestan servicios públicos a los principios de mercado³³. El Derecho Comunitario de la Competencia, que principalmente se dirige a controlar la actuación *ad extra* de las empresas (públicas o privadas), ha llegado a condicionar las potestades de organización de los servicios públicos de los Estados miembros, procediendo a limitar considerablemente sus posibilidades de mantener empresas públicas que los desarrollen en régimen de monopolio. La jurisprudencia comunitaria ha contribuido también a combatir con todo rigor los privilegios administrativos por considerarlos injustificados o desproporcionados, muy especialmente los derechos de exclusiva y monopolios.

Las instituciones comunitarias han pretendido que las consecuencias de sus exigencias en el plano organizativo no implicasen mermas en el nivel de prestación de los servicios. Para ello, se ha previsto la intervención de los Estados imponiendo a las empresas que operan en los sectores liberalizados obligaciones o cargas de servicio público, con la finalidad de asegurar la prestación y la calidad del servicio allí donde exista riesgo efectivo de que el mercado no funcione adecuadamente (falta de rentabilidad o reducción de los estándares de calidad exigibles)³⁴. Esta es la razón por la cual la regulación de los servicios de interés económico general distingue entre las prestaciones susceptibles de ser realizadas satisfactoriamente en régimen de mercado y aquellas no aptas para una prestación competitiva (para las que el mercado no es capaz de generar la oferta necesaria o cuyos costes plantean serios problemas de financiación para los usuarios). En cuanto a éstas últimas, la autoridad impone la prestación obligatoria a alguno de los operadores del sector, arbitrándose un sistema de compensación económica. Las “obligaciones de servicio público” han sido erigidas por la Comunidad en instrumentos de corrección de las ineficiencias del mercado.

D. Regulación y desregulación

³⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, asunto 40/85 (Reino de Bélgica/Comisión). Véase: Sánchez Pavón, B., “Las ayudas públicas y su influencia sobre la competencia entre los aeropuertos europeos: Análisis desde la normativa y jurisprudencia comunitarias”, en Unión Europea Aranzadi, N° 12, diciembre de 2007, págs. 5 a 15.

³¹ El Tratado de la Unión Europea (TUE) modificó sustancialmente el primigenio Tratado de Roma de 1957. El contexto político europeo, en aquellos momentos, se caracterizaba por importantes y profundos cambios como la caída del muro de Berlín (1989) -que dio lugar a la unificación de Alemania en octubre de 1990- y la descomposición de la Unión Soviética (1991). El TUE fue adoptado por el Consejo Europeo de diciembre de 1991 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Con la finalidad de añadir a las estructuras comunitarias integradas un sistema de cooperación intergubernamental en algunos ámbitos, se creó la Unión Europea.

³² Fernández, (1996).

³³ Muñoz Machado, (1998).

³⁴ Roldán Martín, Op. Cit.

1. Concepto de regulación

El concepto de “regulación” es acorde con el sistema de mercado y consiste en que el Estado deje de ser prestador para convertirse en regulador. El carácter de interés general de las actividades realizadas (se está ante un mercado, pero en el que los bienes y servicios son considerados esenciales) obliga a que el poder público dé entrada a nuevos operadores, pero asumiendo las tareas de regular, autorizar, inspeccionar y, en su caso, sancionar las conductas que puedan contravenir el interés general.

La Teoría de los Precios y la de la Elección Pública conciben el proceder de los gobiernos como una respuesta a las demandas de regulación por parte de los diferentes grupos económicos —que persiguen maximizar su utilidad— y sus decisiones obedecerán tanto al funcionamiento del proceso político de distribución de los costes y beneficios entre los distintos agentes económicos como a la influencia relativa de los distintos demandantes de regulación³⁵. Desde este punto de vista, la regulación es un juego de suma negativa que genera ganadores y perdedores³⁶.

El Estado se va a topar con que los distintos grupos actuantes en el mercado intentarán influir sobre él con diversos propósitos³⁷:

- Obtener transferencias con cargo al erario público y beneficios fiscales.
- Procurar la introducción de medidas perjudiciales para los productores de bienes o servicios sustitutivos y beneficiosas para los que producen los complementarios.
- Constituir barreras para la entrada en el mercado de nuevos competidores.
- Garantizar una fijación de precios que maximice su beneficio.

En un sector liberalizado, la garantía de que las anteriores pretensiones no se traduzcan en perjuicio efectivo del mercado abierto se hace descansar sobre una serie de premisas a las que deberá ceñirse la autoridad pública:

- Concienzuda política de control sobre las ayudas públicas.
- Menor injerencia posible del poder público en la regulación de las actividades liberalizadas (desregulación).
- Máxima apertura posible del mercado a la entrada de nuevos competidores.
- Escrupuloso respeto a una política de precios acorde con los costes de producción, las necesidades sociales y el imperativo de procurar adecuados beneficios empresariales.

En definitiva, dos serían, en principio, los componentes teóricos esenciales para el éxito de los procesos de liberalización: mínima y apropiada regulación y configuración de un sólido Derecho de la competencia.

2. El nivel de regulación adecuado y sus virtuales inconvenientes

Un objeto de frecuentes debates doctrinales es dónde puede ser fijada la línea de lo que ha de considerarse como la medida justa de la regulación. Si se aplica la perspectiva económica en el ámbito jurídico, la existencia de una norma sólo se justifica cuando sea más rentable que su inexistencia y, en base al mismo criterio, el Estado sólo debería utilizar en el tráfico jurídico el Derecho privado cuando resultase más eficiente que el Derecho público.

En el fondo, sobre este espacio controversial no puede evitarse el sobrevuelo de una cierta paradoja: el Estado, que se convierte en regulador para entroncar un sector de actividad en el sistema de mercado, tiene ahora como imperativo subsiguiente el regular lo menos posible, esto es,

³⁵ Stigler, (1988) y Olson, (1982).

³⁶ Bernaldo de Quirós, (2000).

³⁷ Bernaldo de Quirós, L., Op. Cit.

desregular. Pero, con una exagerada y desmedida reducción de la regulación de las actividades de los operadores se corre el riesgo de concluir en una merma de las posibilidades de control. El Estado, procurando regular al mínimo, puede acabar perdiendo el control sobre la actividad en perjuicio de los ciudadanos. El Estado regulador no debe asumir la desregulación como dogma, sino como tendencia y siempre que esté objetivamente justificado por una mejora, cualitativa o cuantitativa, en las prestaciones para los ciudadanos.

El correcto funcionamiento de los servicios económicos de interés general prestados en régimen de mercado precisa de la creación de órganos independientes de los operadores y dotados de potestades públicas de control, supervisión y arbitraje³⁸. En la regulación de las *public utilities* americanas tales potestades se otorgan normalmente a las *Independent Regulatory Commissions*, que efectúan el control de los prestadores de los servicios. El sistema de las “autoridades administrativas independientes” presenta, sin embargo, algunos inconvenientes:

- En ocasiones, las grandes empresas no ofrecen información suficiente respecto de sus costes reales y las agencias reguladoras, cuando hacen el cálculo de los costes para fijar los precios, pueden preocuparse más intensamente por garantizar el beneficio empresarial en detrimento de los usuarios.
- La revisión judicial de las decisiones del ente regulador es posible, pero limitada. En efecto, partiendo de la consideración de que las decisiones de los entes reguladores no son recurribles en todo caso (en aras al buen orden del sistema han de gozar de ejecutividad inmediata), el juez no podrá modificar la decisión concreta de la autoridad reguladora, sino que únicamente le cabrá pronunciarse corrigiendo los presupuestos en que ha basado su actuación o, si acaso, determinando los efectos indemnizatorios de las decisiones lesivas que produzcan perjuicios patrimoniales.

Si bien la primigenia intención de cualesquiera órganos reguladores es la protección del interés general, no es menos cierto que en numerosas ocasiones se concluye reflejando los intereses de las empresas que intervienen en los sectores regulados. Las empresas que operan en un sector liberalizado, y ello es de una lógica elemental, están poderosamente interesadas en la organización y composición de las agencias y comisiones reguladoras, pues de ellas dependerá en buena medida la evolución de sus expectativas de negocio³⁹. La escrupulosa garantía de independencia en la organización y funcionamiento de estas entidades, así como la introducción de elementos democratizadores en la elección de sus miembros (en la que podrían intervenir, de diversas formas, grupos de usuarios) es esencial.

Finalmente, convendría tener presente la circunstancia de que la regulación, como en general todo lo normativo, tiene una natural y comprensible tendencia a la rigidez. Esta característica, garantía de seguridad jurídica, quizás no resulte lo más propicio para hacer frente a situaciones de mercado (marcadas por la contingencia), si conlleva una excesiva lentitud en la capacidad de reacción ante los cambios del entorno. Por ello, aun teniendo en cuenta lo perentorio de cierta estabilidad normativa, es aconsejable efectuar denodados esfuerzos de técnica jurídica en orden a alcanzar un cierto grado de flexibilidad en la regulación, dotando tanto a las normas como a las organizaciones de la máxima capacidad de adaptación.

³⁸ El Libro Verde sobre las telecomunicaciones de la Comisión Europea, de 30 de junio de 1987, consideró esencial “la separación de las actividades de regulación y explotación de las administraciones de las telecomunicaciones”.

³⁹ Bernaldo de Quirós, L., Op. Cit.

3. Evaluación de los procesos de desregulación

El concepto de servicio público está caracterizado por una nota de mutabilidad, prácticamente intrínseca, que ha permitido la convivencia de muy variadas formas de organización de tales actividades: el monopolio y gestión directa de la Administración, la utilización de la técnica concesional y el control ejercido a través de la exigencia de autorizaciones.

Las teorías sobre la intercambiabilidad de las técnicas de intervención pública señalan como la articulación jurídica de los servicios de interés económico general ha combinado elementos de las clásicas formas de la actividad administrativa a los que añaden otros de reciente cuño, creándose figuras mixtas⁴⁰. La verdad es que no puede estar más clara la pervivencia de elementos del servicio público en la imposición de “obligaciones de servicio público” a los operadores que actúan en el mercado de las telecomunicaciones o los transportes.

La idea de que los servicios públicos constituyen una amenaza para las libertades públicas ha sido objeto de contestación en base a que, justo al contrario, aquéllos constituyen una técnica al servicio de la satisfacción real y efectiva de los derechos de los ciudadanos. Esta polémica ha sido especialmente intensa en Francia en relación a la concepción de la televisión como servicio público⁴¹.

Los más acérrimos defensores de la necesidad del mantenimiento del “servicio público” se encuentran en Francia, donde el propio Conseil d'État —en el Rapport Public 1994— señala que Europa no “instruye un proceso a los servicios públicos”, sino que ignora ampliamente la noción misma de servicio público y su existencia, tendiendo a no identificar ninguna zona intermedia entre los servicios regalianos y sociales (que se han situado bajo un régimen especial, pero no en tanto que servicios públicos, sino en razón de su participación en las prerrogativas del sector público) y las empresas ordinarias⁴². Quizás, la mejor defensa que puede hacerse del servicio público es que se trata, en palabras del propio Consejo de Estado francés, de “la prolongación del mercado por otros medios, cuando el mercado fracasa, no su contrario”.

En el caso de transporte aéreo, los resultados de la línea política liberalizadora y desreguladora se han plasmado en un incremento notable de la competencia, si bien los avances en relación con las situaciones de cuasi-monopolio, como señala Izquierdo de Bartolomé⁴³, han estado “por debajo de lo esperado”. En efecto, uno de los peligros del sistema es que las empresas dominantes en los mercados liberalizados abusen de su posición de dominio, de modo que la liberalización de un sector sólo sirva para convertir el antiguo monopolio de derecho en un monopolio o en un oligopolio de hecho. A nivel supranacional, puede producirse la acumulación de poder en manos de unas pocas empresas que conduzca a la asfixia de operadores de menor tamaño y, una vez eliminados éstos, no se encontrarán muchos problemas para ofrecer condiciones no tan beneficiosas para los usuarios de los servicios. A título de ejemplo, puede citarse el caso norteamericano, donde la liberalización aérea ha generado un descenso de más del 50% en el número de operadores. Eso sí, los más competitivos han crecido exponencialmente, produciéndose una drástica reducción de los costes empresariales, pero centrada muy especialmente en los laborales y generales y, con mucha menor importancia, en los costes materiales.

En otro orden de cosas, la eliminación de las ayudas públicas y subvenciones ha dado lugar a un alza muy fuerte de las tarifas en los primeros años de aplicación del sistema. Posteriormente, han ido creciendo con arreglo a la inflación anual. Las empresas han concentrado su estrategia no en la bajada de las tarifas, sino en una mejora importante del servicio. De esta forma, el temido abandono por los usuarios de algunas líneas no se ha producido. En el caso norteamericano, su transporte aéreo no tenía tradición en ayudas públicas, por lo cual la estructura de costes tradicional la llevó al nuevo sistema de tarifas, generándose una guerra de precios muy fuerte, de forma tal que se ha llegado a delimitar territorios de cuasi-monopolio, dentro de los cuales las empresas utilizan los precios con mucho tiento para no hacer excesivamente atractiva la entrada de nuevos operadores que puedan competir.

⁴⁰ Villar Ezcurra, (2000).

⁴¹ Chinchilla, (1991).

⁴² Rapport Public, Études et documents, N° 46, (1994).

⁴³ Izquierdo de Bartolomé y otros, (1994).

El problema de las actividades colusorias es ciertamente significativo. No cabe duda de que todo empresario, con la pretensión de maximizar los beneficios, está fuertemente tentado a alcanzar la posición de monopolista y, si ello no fuese posible, a asegurar —a través de acuerdos con otras empresas— un oligopolio en las condiciones más favorables. Por razones de eficiencia, la existencia de economías de escala (en las que las empresas experimentan una reducción de sus costes a medida que se incrementa su producción) aconsejan a las empresas privadas no perder de vista la posibilidad de un estatus de monopolio u oligopolio; no obstante, el coste de la colusión para los operadores no es cero. Los acuerdos entre empresas no resultan fáciles de mantener ni salen gratis.

Una de las razones que pueden dificultar esta tendencia a la concentración es la existencia de un número suficiente de operadores: A más operadores, más difícil y costoso será el acuerdo colusorio. La sola amenaza de nuevos competidores ejerce una poderosa presión para evitar abusos en la posición dominante⁴⁴. Esta reflexión es particularmente importante en mercados como el del transporte aéreo y los aeropuertos. El espacio aéreo es, por naturaleza, un bien escaso y no admite un número excesivo de operadores sin que ello redunde en un evidente perjuicio generalizado derivado de la congestión aeroportuaria (con la consiguiente pérdida de competitividad frente a otros modos), de los inconvenientes medioambientales que implica (cuyas consecuencias, desde el punto de vista económico y político, resultan extraordinariamente difíciles de justificar) y de lo difícil que resultará la recuperación de las fuertes inversiones en infraestructuras necesarias para dar cabida a un crecimiento exponencial del tráfico.

E. Las “relaciones de agencia” y su influencia en la eficacia gestora

Las relaciones de agencia se manifiestan con bastante frecuencia en la vida económica y se producen cuando un agente actúa en nombre o por cuenta del principal. En principio, la situación de cada parte parecería bastante definida y el contorno de las responsabilidades de uno y otro suficientemente claro: en la concreta relación jurídica, el agente debe actuar en interés del principal. No obstante, la realidad muestra como se generan situaciones en las cuales el agente adopta decisiones teleológicamente orientadas a satisfacer sus propios intereses con independencia de que puedan verse perjudicados los del principal.

Existe una extensa aportación de reputados especialistas que se han afanado en encontrar formas para la resolución del conflicto de intereses entre los accionistas y la dirección de una empresa, esto es, las discrepancias entre los objetivos del equipo directivo y los de su accionariado.

El gestor de una organización —ora una sola persona, ora una organización— es quien selecciona las alternativas que más convenga implementar. Para ello, es axiomático que posea más y mejor información que el principal sobre la tarea a realizar (asimetría en la posesión de información), pero esta misma circunstancia plantea el interrogante de si es factible establecer un control eficaz cuando se posee menos información que el sujeto controlado. He aquí la raíz de los denominados “costes de agencia”⁴⁵. No sería la primera vez que la gerencia empresarial se compromete decididamente en una estrategia dirigida a incrementar el tamaño empresarial más por lo que ello pueda aportar para su prestigio y contactos personales que por los beneficios de ámbito estrictamente empresarial. Como es obvio, todo ello tiende a redundar muy negativamente en la valoración de las empresas por parte del mercado.

La doctrina ha señalado que la separación entre propiedad y gestión tiende a empeorar los problemas de asimetría de información, manifestándose exteriormente en un esfuerzo insuficiente por parte de la dirección, la búsqueda de intereses privados, la distribución del *cash flow* libre y el riesgo o la seguridad en el empleo⁴⁶.

La cuestión de la permanencia del directivo en su puesto de trabajo está en estrecha relación con los riesgos asumidos por la dirección de la empresa. El directivo, ante la evidencia de su posible

⁴⁴ Baumol, (1982).

⁴⁵ González de la Fe, (2003).

⁴⁶ Véase Jensen, y Meckling, (1976) y Lozano García, (2005).

sustitución, puede optar por el denominado “comportamiento en manada” (*herd behavior*), tomando las mismas decisiones que la mayoría de los directivos de otras empresas están llevando a cabo y renunciando a posturas más arriesgadas, aún estando íntimamente convencido de su conveniencia en base a la información disponible. Este comportamiento explicaría ciertas oleadas de fusiones que se han venido produciendo en algunos sectores de actividad, inexplicables desde un punto de vista estrictamente económico⁴⁷.

El relevo de los altos directivos cobra especial importancia en el marco de las tomas de control empresariales derivadas de gerencias ineficientes. El denominado “enfoque disciplinario” (sustitución de equipos directivos ineficientes) argumenta que las adquisiciones son parte integral del mercado de control y que el mercado de empresas juega un papel clave de carácter disciplinario en orden a asegurar una gestión de los directivos en consonancia con los intereses accionariales. Desde este punto de vista, la toma de control de unas empresas por parte de otras ofrecería una posible solución a los problemas generados en la relación de agencia entre accionistas y directivos⁴⁸. En el **modelo continental europeo** (las empresas poseen una elevada concentración de la propiedad), el funcionamiento del mercado de control es reducido y poco activo; sin embargo, en el **modelo anglosajón** (la propiedad de las empresas está muy dispersa) la posibilidad de las tomas de control se ha erigido en una de sus características más significativas⁴⁹.

⁴⁷ Andrade, Mitchell y Stafford, (2001).

⁴⁸ Lozano García, Op. Cit.

⁴⁹ Gedajlovic y Shapiro, (1998).

II. El sistema aeroportuario

A. Concepto y características

El propio concepto de “sistema” sugiere que no se está en presencia de una agrupación de elementos simplemente yuxtapuestos, sino que se requiere una estructura unitaria, es decir, un conjunto en el que sus partes se relacionen de un modo coherente, constituyendo una unidad. De hecho, el propio Diccionario de la Lengua Española define el “sistema” como un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”. En definitiva, late una idea de organización.

Como ha tenido ocasión de señalar el profesor Ariño Ortiz, “el transporte no es un agregado de actividades diversas, sino que es un sistema integrado, que forma una unidad y debe ser considerado como un sistema común de transporte”⁵⁰.

Los elementos del sistema aeroportuario se caracterizan por:

- Interdependencia. Los elementos se exponen a recíprocas influencias, de manera que la alteración de un elemento tiende a incidir sobre los demás.
- Dinamismo. Cada pieza del sistema se altera —a veces cabría hablar de una auténtica recreación— de forma constante en su configuración, en el marco de un sistema permanente.

⁵⁰ Ariño Ortiz, (1999).

Así pues, en una primera aproximación, el sistema aeroportuario admitiría ser definido como el conjunto de aeropuertos ordenados en aras a garantizar un eficiente transporte aéreo y entre los que es posible apreciar una cierta jerarquía, de forma tal que acaben constituyendo un escenario propio, reconocible y singularizable, con capacidad para ofrecer a sus usuarios las mayores cotas de accesibilidad.

B. Requisitos del sistema aeroportuario

En orden a comprobar si un conjunto de aeropuertos admitiría ser calificado de “sistema aeroportuario”, es preciso detenerse en si este agregado cumple tres condiciones:

1. Unidad

Esta característica implica la existencia de una estructura unitaria y para ello es imprescindible que exista una relación entre las piezas que componen el entramado y, por ende, una jerarquía (principio de jerarquía).

La jerarquía impone, por ejemplo, la existencia de Hubs o nudos de conexión y de Feeders. Los hubs son aeropuertos en los que las compañías aéreas establecen la base operativa de conexiones, ofreciendo vuelos entre ciudades que obligan a realizar una escala en él para cambiar de avión. La existencia de estos nudos de conexión garantiza la posibilidad de servicio a un número importante de destinos sin correr el riesgo económico que puede implicar el establecimiento de vuelos directos. Los feeders, por su parte, albergan vuelos cortos, siendo utilizados de forma troncal para aportar pasajeros a una ruta principal.

En gran parte de las clasificaciones de los aeropuertos que se efectúan (tanto en normas como en planes estratégicos de infraestructuras), puede adivinarse una clara vocación de jerarquización de los mismos.

En España, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020⁵¹ (PEIT) ha optado por dividir los aeropuertos españoles en cinco grupos⁵²:

- Aeropuertos troncales: Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat. Entre ambos gestionan cerca del 40% del tráfico de pasajeros y suponen los pivotes de la red aeroportuaria, tanto en cuanto a conexiones domésticas, como en su función de principales puertas de salida hacia destinos europeos y extraeuropeos⁵³.
- Aeropuertos turísticos insulares: Palma de Mallorca, Ibiza y Menorca, Tenerife Sur, Las Palmas, Fuerteventura, Lanzarote y La Palma. Entre todos gestionan un volumen significativo del tráfico de pasajeros, en su mayoría internacional, pero dentro de la Unión Europea. Su importancia es vital no sólo para el sector turístico de los sistemas insulares, sino también para la integración de estos territorios con la España peninsular y su desarrollo económico.
- Aeropuertos metropolitanos con conexiones internacionales: Apoyados en grandes áreas metropolitanas y ofreciendo una oferta de servicios internacionales de ámbito intraeuropeo. Se trataría de los aeropuertos de Bilbao, Santiago, Sevilla y Valencia.
- Aeropuertos turísticos peninsulares: Estos aeropuertos se sitúan a lo largo de la costa mediterránea y, en general, se ven afectados por una acusada estacionalidad. En este grupo se sitúan los aeropuertos de Reus y Girona, Málaga, Alicante, Almería y Murcia.
- Aeropuertos locales y regionales: En esta categoría se incluirían los restantes aeropuertos, cuyo tráfico es mayoritariamente nacional y con una cuota del 10% del tráfico total de pasajeros.

⁵¹ Téngase en cuenta, no obstante, la carencia de naturaleza normativa del PEIT.

⁵² Entre los aeropuertos clasificados se incluyen las bases aéreas abiertas al tráfico civil y el helipuerto de Ceuta.

⁵³ Estos aeropuertos gestionan, asimismo, el 65% de las mercancías (medido en toneladas), si bien en este caso el papel del Aeropuerto de Barajas es mucho más relevante (53% del total).

La Comunidad Europea, en las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales, ha optado por establecer cuatro categorías de aeropuertos⁵⁴:

- Categoría A (grandes aeropuertos comunitarios), con una cifra anual de pasajeros superior a los 10 millones.
- Categoría B (aeropuertos nacionales), con una cifra anual de pasajeros situada entre 5 y 10 millones.
- Categoría C (grandes aeropuertos regionales), con una cifra anual de pasajeros situada entre 1 y 5 millones.
- Categoría D (pequeños aeropuertos regionales), con una cifra anual de pasajeros inferior a 1 millón.

Las clasificaciones señaladas tienen una implícita intención de ordenar los aeropuertos (jerarquizar), pues en base a ellas se decidirán las inversiones y/o se analizará la admisibilidad de las ayudas públicas. Por tanto, las clasificaciones que últimamente se vienen realizando no hacen sino establecer, para diversos fines, una jerarquía.

La jerarquización sólo admite ser fruto de una planificación del transporte efectuada por un poder público con capacidad de orientación teleológica de las inversiones en infraestructuras. Así pues, sólo a nivel estatal o regional es posible ordenar una adecuada relación hubs-feeders y, por tanto, configurar sistemas aeroportuarios.

La unidad de mercado exige una política común del transporte *intermodal* (entre los distintos modos de transporte) e *intramodal* (dentro de cada modo de transporte) y ello supone moverse bajo una cierta uniformidad normativa. En este sentido, la configuración de un sistema aeroportuario se complica cuando un Estado se estructura territorialmente de forma descentralizada, reconociendo la autonomía de entidades territoriales menores. Tal es el caso, por ejemplo, de España donde, en opinión de Ariño Ortiz⁵⁵, la no existencia en su Constitución de una explícita atribución al Estado para dictar una legislación básica en materia de transporte aéreo podría implicar que cada Comunidad Autónoma legislara según su conveniencia, planteándose el problema de una situación “absolutamente ingobernable, porque no resistirá la existencia de 17 distintas políticas”.

La opinión del profesor Ariño es ciertamente certera en una cuestión: no es lo mismo hablar de transporte que de infraestructura. La Constitución Española de 1978 se refiere a los aeropuertos, pero no hace mención al transporte aéreo y ello supone un vacío de cierta importancia. El citado autor señala que “el resultado de todo ello es que la Constitución y los Estatutos de autonomía parecen configurar la distribución de competencias en materia de transportes con un criterio exclusivamente territorial, lo que implica la afirmación de la tendencia a una ordenación propia en cada uno de esos distintos ámbitos especiales del poder público, que son las Autonomías”. Esta opinión es suscrita por buena parte de la doctrina, como es el caso de Muñoz Machado⁵⁶, alegando que la diferencia entre transportes regionales y suprarregionales no se corresponde con la concepción actual del transporte como un sistema integrado en función de su importancia estratégica en el conjunto de la economía del país.

Sin ánimo de defender a quienes, por su acreditada solvencia científica, no precisan de apoyo, es preciso hacer notar que no les falta razón en cuanto a los riesgos que acechan a la hora de diseñar un sistema aeroportuario e implementar una política de transporte aéreo en un Estado descentralizado. Ahora bien, si el riesgo de terremoto fuese el único argumento a la hora de mantener el asentamiento de poblaciones, nadie viviría actualmente en Los Ángeles o en Tokio. La conveniencia de una planificación del transporte y las infraestructuras a nivel estatal es absolutamente indispensable en un Estado, con independencia de su configuración territorial interna. No obstante, no es menos cierto que la existencia de políticas de transporte e infraestructuras de ámbito regional puede aportar un conocimiento directo de

⁵⁴ Véase DOUE (2005).

⁵⁵ Ariño Ortiz, (1999).

⁵⁶ Muñoz Machado, (1982).

las necesidades más pequeñas y cotidianas —pero cuya suma puede ser decisiva— que, a menudo, suelen ser obviadas por una instancia planificadora de carácter estatal que necesariamente es más generalista y trabaja “a vista de pájaro”.

El *quid* de la cuestión radica en la coordinación de las planificaciones. El propio Ariño Ortiz indica que cabe postular “la necesidad de arbitrar el procedimiento que institucionalice, de forma libremente paccionada, la coordinación de todos los centros de poder político y administrativo en materia de transportes, de modo que sin renunciar nadie a nada se actúe de forma colegiada en la adopción, ejecución o desarrollo de aquellas medidas legislativas que se estimen imprescindibles para el objeto común de salvaguardar la integridad operativa del sector”⁵⁷.

El camino a seguir, pues, ha de discurrir por una ordenación territorial a nivel estatal y con carácter vinculante, que contenga, además de una programación de las infraestructuras, una planificación global acerca del transporte.

2. Coherencia

Un conjunto de aeropuertos jerarquizados no basta para hablar de un sistema aeroportuario: sólo son *conditio sine qua non* del mismo. Para estar en presencia de un sistema es preciso que exista, además, una coherencia en la articulación entre todos ellos (*principio de coherencia*). Dicho con otras palabras: no puede existir contradicción entre los elementos.

Esta condición no implica evitar la competencia, siempre beneficiosa para el usuario —vía precios— y para el sistema —garantía de su dinamismo y eficiencia—, sino que ésta no contravenga el interés general, plasmado en la consecución de un transporte aéreo eficiente. Un sistema abierto a la competencia sería incoherente si se convierte en un agregado de aeropuertos ofuscados en adquirir la mayor cuota de mercado respecto a ciertos destinos y dejando desasistidos a otros, tanto o más necesitados. Un sistema aeroportuario es algo bien distinto a una amalgama de aeropuertos en incontrolada competencia y de la que, eventualmente, todos salgan perdiendo.

La coherencia y la unidad sólo pueden ser alcanzadas con una determinación de mínimos de servicio por parte de los poderes públicos y en su consecución podría estar muy implicada una adecuada estructura de ayudas estatales y regionales a las aerolíneas.

Las formas de eliminar problemas en la coherencia cabrían ser reconducidas a tres:

- Jerarquía: respaldar a los que ostenten la posición preferente, desde el punto de vista de su jerarquización (analizada en el apartado precedente).
- Temporalidad: favorecer a los que antes hayan adoptado posición concreta en el mercado.
- Especialidad: beneficiar a aquellos que estén más fuertemente implantados en cada ámbito concreto (mercancías o pasajeros).

Garantizar la coherencia de los sistemas aeroportuarios es una labor particularmente laboriosa en el caso de Estados descentralizados políticamente (federales, regionales, autonómicos, etc.), pues en ellos pueden coexistir diversos sistemas aeroportuarios (v. gr.: sistema aeroportuario estatal-sistema aeroportuario regional). Esta circunstancia da lugar a la distinción entre *sistemas aeroportuarios simples* (en los que sólo existe un sistema aeroportuario) y *sistemas aeroportuarios complejos* (cuando dentro de un mismo Estado conviven varios sistemas aeroportuarios). En el caso de Estados que hayan decidido dotarse de un sistema aeroportuario complejo, es necesario garantizar la coherencia no sólo entre los aeropuertos que lo componen, sino entre los propios sistemas aeroportuarios. De esta forma, las relaciones entre los diversos sistemas aeroportuarios debieran ser regidas por dos principios diferentes y complementarios: Coordinación y competencia.

En base al principio de competencia, el Estado debería de respetar las decisiones de las entidades territoriales menores (regiones, Estados federados, Comunidades Autónomas) para no perjudicar el

⁵⁷ Ariño Ortiz, G., Op. Cit.

interés de éstas ni quebrantar el reparto constitucional o legal de competencias desde el punto de vista político. Por su parte, el principio de coordinación impone la necesidad de buscar el encuentro de posiciones para garantizar un sistema global coherente, evitando que las decisiones particulares de cada territorio puedan laminar la unidad de mercado y el interés general del Estado. En este sentido, los poderes centrales han de gozar de la posibilidad de imposición de soluciones cuando no sea posible llegar a un acuerdo y ello pueda redundar en detrimento del servicio al ciudadano.

3. Completitud

En tercer lugar, es preciso avistar si el conjunto formado por los aeropuertos ofrece soluciones adecuadas a todas las necesidades que puedan originarse en la sociedad a la que sirven. La cualidad de “completo” sólo puede predicarse de un conjunto cuando no se dan en él lagunas o, al menos, si esas lagunas admiten ser cubiertas por otros medios.

La realidad suele ser siempre más compleja de lo que la teoría encierra y, por ello, hay que renunciar a una “completitud absoluta” (basada en la idea de que un modo de transporte goza, por sí mismo, de condiciones suficientes para atender a la satisfacción de las necesidades sociales) y optar por la “completitud relativa” (que, admitiendo la eventual existencia de lagunas, se ocupa del establecimiento de procedimientos adecuados para su eliminación). Es aquí donde cabe optar por configurar sistemas abiertos o “heterointegrables” (que admiten llenar sus vacíos recurriendo a modos diferentes) y sistemas “autointegrables” (que sólo admiten su integración desde dentro del propio sistema). Si la autoridad pública se decanta por el primero, se preocupará por garantizar la cooperación entre los modos ferroviario y aéreo, sobre la base de que allí donde no llegue este último puede hacer sus funciones el tren de alta velocidad. De esta forma, la coordinación entre los diferentes modos se erigirá en instrumento adecuado para alcanzar la completitud del sistema aeroportuario.

C. Consideraciones sobre la importancia de la configuración del sistema aeroportuario

La tarea de descongestionar un aeropuerto no debe, de forma exclusiva, pensando de forma aislada, esto es, recurriendo a su ampliación. Si ello se hace así, se provocará un crecimiento descompensado y aislado. Es aquí donde cabe requerir una respuesta del “sistema” y no del “aeropuerto”. Quizás, la clave no sea un aeropuerto más grande, sino un sistema más eficaz. De esta forma, la capacidad de reacción ágil y solvente será la demostración de si el sistema aeroportuario ha sido bien configurado. En caso contrario, habrá que reformular el sistema hasta su definitivo ajuste. Construir aeropuertos puede resultar más ineficiente que cimentar sólidos sistemas aeroportuarios.

La edificación de aeropuertos es tarea que incumbe a los arquitectos e ingenieros. Construir sistemas es una tarea en la que ha de verse implicada la sociedad entera, desde los representantes de los ciudadanos en las Cámaras Legislativas, ejercitando su trascendente función normativa, hasta los grupos sociales, participando activamente en la elaboración de normas y decisiones que han de configurar el sistema.

Tal y como han señalado Güller y Güller “el objetivo de un sistema aeroportuario no es, en realidad, establecer una entidad funcional, un “aeropuerto hub”, con el que varios aeropuertos compartan las tareas [...]. Más bien, lo que un sistema aeroportuario debe hacer es proporcionar el mismo grado de accesibilidad al tráfico aéreo a toda la región, así como permitir la distribución adecuada de los posibles beneficios”⁵⁸.

Las circunstancias de cada caso son muy distintas y así se encuentran supuestos como el del área metropolitana de Milán, servida por un único gran aeropuerto (Malpensa), y otros como el caso de

⁵⁸ Güller y Güller, (2002).

Londres, con cinco aeropuertos en sus proximidades y dos de los cuales admitirían ser calificados como auténticos hubs (Heathrow y Gatwick)⁵⁹.

El nudo gordiano a la hora de diseñar el sistema aeroportuario es decidir si el componente clave del mismo son los aeropuertos, a partir de los cuales habrá que diseñar el sistema, o si es el sistema en sí mismo la clave y los aeropuertos y su configuración deberán supeditarse a la realización de aquél. En realidad, el dilema se reduce exactamente a la misma diferencia que puede apreciarse en la base del sistema filosófico de dos notables autores: Ockham y Aristóteles. Si para el primero el mundo lo era de individuos perfectamente separados y diferenciados como entidades diferentes que, eventualmente, podrían llegar a constituir un agregado; para Aristóteles el mundo, el cosmos, la naturaleza eran anteriores y superiores a los individuos, como la polis era anterior a los ciudadanos.

A pesar de que esta dicotomía pudiese parecer decididamente encorsetada y artificial, no deben subestimarse las consecuencias bien distintas de ambas concepciones. Si lo que se pretende es potenciar los aeropuertos existentes y, a partir de ellos, construir un sistema aeroportuario satisfactorio, el condicionante de partida obligará a adaptar el sistema a los aeropuertos, a sus necesidades y requerimientos, tendiendo siempre a maximizar su potenciación, lo que en cierta medida implica elevarlos a un fin en sí mismo y no a un instrumento al servicio del desarrollo económico y bienestar ciudadano. Si lo relevante es el sistema en sí mismo, y las piezas que lo componen han de avenirse a él, las decisiones se detendrán menos en los elementos que lo componen, teniendo más presente el conjunto.

En el primer supuesto, el quid de la cuestión es que cada aeropuerto consiga el máximo de sus posibilidades, lo cual tiende a hacer aconsejable una gestión de forma descentralizada y, eventualmente, una privatización que amplíe su autonomía de gestión. En la segunda de las opciones, los aeropuertos gozarán de menos autonomía y su gestión deberá responder a criterios de centralización (si bien la extensión de la misma pueda ser objeto de diferentes grados), corriéndose el riesgo, eso sí, de que la explotación se haga más en clave política que económica y ello pueda redundar en cierta ineficiencia.

D. El “principio de solidaridad” y el sistema aeroportuario

La opción por una perspectiva meramente crematística en la configuración de los sistemas aeroportuarios es un enfoque arriesgado si se desea salvar la eventual desarticulación territorial y/o social de un Estado.

El economista, y antiguo presidente de la CAB⁶⁰, Alfred Khan señaló ante un grupo de ejecutivos de compañías aéreas —evidentemente, más como un alarde de ingenio que como la descripción de una situación objetiva— que para él un avión era simplemente “un coste marginal con alas”. Aprovechando la ocurrencia del célebre economista, se podría afirmar que hay quienes tienden a concebir un aeropuerto tan sólo como “un coste marginal en el que pueden aterrizar aviones”, pero esta forma de abordar la cuestión es excesivamente reducida como para convertirse en referente para los poderes públicos. El aeropuerto es un instrumento extremadamente útil para garantizar el derecho de los ciudadanos a la libertad de empresa, el acceso a ciertos servicios públicos (piénsese, por ejemplo, la posibilidad de recibir asistencia sanitaria en diversos hospitales o en la posibilidad de acceder a ciertas prestaciones de enseñanza superior o perfeccionamiento profesional) y la libertad efectiva de desplazamiento.

Las autoridades públicas están obligadas a manejar una perspectiva más amplia, pues se ven constreñidas no sólo por las cifras, sino por condicionamientos de orden político y constitucional. Entre estos últimos figuraría, en lugar destacado, la solidaridad.

⁵⁹ Recientemente el aeropuerto de Stansted aspira a lograr este calificativo. Si ello es así, Londres estará rodeado por tres hubs aeroportuarios.

⁶⁰ Civil Aeronautics Board (Junta de Aviación Civil). Esta organización, creada en la década de los años treinta, restringió notablemente la entrada de compañías aéreas en el mercado interestatal. Cuando, en 1977, el presidente Carter nombró a Alfred Kahn presidente de la entidad, éste anunció su propósito de incrementar la competencia en el sector a través de dos instrumentos: la entrada de nuevas empresas y la flexibilización de las tarifas. Tras abandonar la CAB, Alfred Kahn trabajó desde su nuevo puesto a favor de la liberalización del transporte por carretera.

El empleo del término solidaridad como sinónimo de caridad se ha extendido ampliamente. Admitiendo esta acepción, cabría definir la solidaridad como el “auxilio que se presta a los necesitados”. El pensamiento cristiano ha sido, quizás, el factor que más haya coadyuvado a esta equiparación entre solidario y caritativo. Tal es el caso de la encíclica *Populorum Progressio*, en la que se afirma que el desarrollo integral del hombre no puede darse sin el desarrollo solidario de la humanidad y que corresponde impulsar tal desarrollo y no a los más favorecidos⁶¹.

Por otra parte, el término solidaridad también puede hacer referencia a uno de los dos sistemas básicos de ordenación económica y social: principio de solidaridad y principio de subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad se basa en la libertad individual y se caracteriza por el reconocimiento de la libre iniciativa económica y decisión empresarial. El principio solidaridad, por su parte, tendría como principal objetivo la máxima igualdad de todos los hombres y estaría caracterizado por la intervención estatal. El principio de solidaridad es, en este sentido, un principio inspirador del grado de intervención y protagonismo del Estado en la vida económica y social y, en consecuencia, de la fijación del ámbito de libre actuación de sus ciudadanos.

Las acepciones hasta aquí expuestas no justifican la aplicación del principio de solidaridad a la gestión del sistema aeroportuario. Así pues, es preciso encontrar otra inteligencia del mismo que permita susodicha utilización.

La interpretación de los textos jurídicos es una tarea de obligado cumplimiento para todo aquel que ha de proceder a su aplicación. Las normas no pueden dejar de ser interpretadas y ello ha de hacerse tanto desde una perspectiva gramatical como sistemática.

El término **solidario** es definido por el Diccionario de la Lengua Española como: “Adherido o asociado a la causa, empresa u opinión de otro”. *Solidario* se relaciona, por tanto, con sólido —derivado del latín *solidus*⁶²— que es definido como aquello “firme, macizo, denso y fuerte”⁶³.

El principio de solidaridad interterritorial es consecuencia del principio de unidad. Las distintas partes del territorio de un Estado se integran en un elemento superior y esta integración es lo que les hace partícipes de unos intereses comunes.

El principio de solidaridad requiere que, en el ejercicio de sus competencias, las Administraciones Públicas se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y que tengan en cuenta la comunidad de intereses que les vincula entre sí, no pudiendo ésta resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. En definitiva, cabría decir que la autonomía de la que puedan gozar los entes territoriales integrados en un Estado no se garantiza para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de éste.

⁶¹ Esta encíclica, empero, no contiene doctrina nueva y es tan sólo un amplio desarrollo de la tesis del Concilio Vaticano II, que en la Constitución *Gaudium et Spes* proclama la obligación gravísima de los pueblos ya desarrollados de ayudar a los países en vías de desarrollo. Véase: Legaz Lacambra, L., *El Derecho y el Amor*, Bosch, 1976, pág. 157.

⁶² No deja de ser revelador el que para expresar la circunstancia de encontrarse “en tierra firme” o “en terreno seguro” se emplease la expresión “in solido”. En el idioma inglés, para expresar la misma idea se emplea la locución “on solid ground”.

⁶³ En sentido figurado se recoge el término sólido como aquello “asentado, establecido con razones fundamentales y verdaderas”.

En conclusión, cabe proponer una definición del término solidaridad como el principio que, fruto de un pacto fundamental, debe ser ornamento de todo Estado y que supone la orientación hacia un objetivo común de todas y cada una de sus partes, implicando la recíproca asistencia entre todos sus componentes desde un marco de lealtad institucional⁶⁴.

El sistema aeroportuario, a veces por simples exigencias constitucionales, debiera estar presidido por el principio de solidaridad y para ello es precisa la subsistencia de una organización central que pueda garantizar la aplicación de fondos donde exigencias de equidad territorial así lo aconsejen. En este sentido, es meritoria la creación en Canadá de un fondo a nivel nacional, procedente de los ingresos obtenidos de los aeropuertos principales, con la finalidad de coadyuvar en la financiación de la inversión y las pérdidas de los aeropuertos regionales o locales de menor dimensión. No obstante, con la finalidad de incentivar la eficiencia como línea de actuación de sus gestores, conviene dotar al sistema de elementos que permitan que los aeropuertos mejor administrados dispongan de más fondos.

⁶⁴ En García Morillo, (1996), puede leerse: “Se llama lealtad constitucional a la “mutua confianza o, para ser precisos, inexistencia de desconfianzas recíprocas, que se asienta sobre la base de que todos los actores comparten, más allá de sus discrepancias políticas un objetivo común: la realización de los objetivos constitucionalmente consagrados [...]”. “La lealtad constitucional tiene dos perspectivas: la positiva supone que todos esperan de todos un comportamiento plenamente ajustado [...] a la Constitución; la negativa, la seguridad de que nadie intentará obtener provecho o beneficio propio de las eventuales imprecisiones, desajustes o contradicciones de las normas jurídicas [...] o de la inacción de los poderes públicos”.

III. La competencia entre aeropuertos

A. La competencia como proceso dinámico

Un mercado en competencia perfecta exigiría el cumplimiento de ciertos requisitos:

- Presencia de un número indefinido de empresas —eliminación de las barreras de entrada al mercado— que ofrecen un mismo bien o servicio, de forma tal que ninguna de ellas pudiese determinar los precios.
- Existencia de unos agentes económicos dotados de una información plena al respecto las condiciones de compra y venta en el mercado.

La competencia no puede ser elevada a fin, sino que únicamente debe ser considerada como un medio para garantizar el bienestar social. De esta forma, la finalidad de garantizar y disciplinar un mercado competitivo estará encauzada a conseguir que los consumidores puedan adquirir bienes y servicios de calidad a precios óptimos.

Las deficiencias y los problemas que plantean los requerimientos del modelo de competencia perfecta han llevado a buscar un marco más realista para explicar coherentemente las bases fundamentales de un mercado competitivo. En este sentido, KIRZNER, partiendo de la inexistencia de información perfecta en los agentes económicos, contempla la concurrencia como proceso dinámico en el que el objetivo principal no es asegurar una asignación óptima de los recursos, sino la

puesta en marcha de un círculo virtuoso de descubrimiento y corrección de errores empresariales, generador de las oportunidades adecuadas para que los partícipes en el mercado exploten las ventajas y logren beneficios, de forma tal que el método ensayo-error reduzca la ignorancia de quienes participan en el mercado.

El sistema político ofrece escasos incentivos para que los ciudadanos inviertan recursos en obtener información sobre las consecuencias que para ellos tendrán las distintas medidas gubernamentales. La razón de ello es que el coste de adquisición es mayor que el beneficio esperable. La solución pasaría por garantizar que el coste de captación de información sea minimizado o, a ser posible, eliminado. Las nuevas tecnologías son un elemento clave en este proceso; sin embargo, la exactitud y utilidad de la información suministrada dependerá del grado de compromiso del poder público con la tarea.

B. De la competencia intraaeroportuaria a la interaeroportuaria

El segmento de las Compañías de Bajo Coste está en constante evolución y son los territorios con mayor vocación turística los que suelen colocarse a la cabeza en operaciones con este tipo de compañías. Esta circunstancia no sorprende si se tiene en cuenta que la llegada de pasajeros en estas líneas aéreas contribuye a la desestacionalización del turismo. En efecto, uno de los rasgos diferenciales de tales compañías frente a las tradicionales es su menor estacionalidad, lo que propicia un reparto de las llegadas más uniforme a lo largo del año. Al contrario de lo que se suele pensar antes de visualizar los datos, y para romper el estereotipo, el nivel de renta de los usuarios de las Compañías de Bajo Coste es medio o medio-alto. En conclusión, las Compañías de Bajo Coste se muestran como fuertes catalizadores de flujos de vuelos tanto turísticos como comerciales.

Las inversiones en infraestructuras aeroportuarias en un futuro deberán ser abordadas desde una perspectiva extrapresupuestaria (en el sentido del presupuesto público), esto es, acudiendo a las diversas fórmulas existentes de colaboración con el sector privado. Por ello, es indispensable hacer atractivas para la empresa privada las inversiones en este tipo de infraestructuras y serán las Administraciones más imaginativas y con mayores dosis de anticipación las que aglutinen en su entorno al mayor número de empresas dispuestas a invertir. En definitiva, las posibilidades para la potenciación y el desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias radicarán en la capacidad de maniobra de sus responsables, debiendo tenerse en cuenta que “responsables” no son sólo los gestores aeroportuarios sino todos los agentes públicos con competencias sobre ordenación territorial, urbanismo y fomento de la actividad económica.

El escenario descrito sugiere que la necesidad de financiación privada de las infraestructuras y la creciente importancia de compañías aéreas de bajo coste dispuestas a ganar cuotas de mercado allí donde se vislumbren oportunidades de negocio, implicarán que, en aquellos territorios en los que exista la posibilidad fáctica de elección, la *competitividad interaeroportuaria* —entre aeropuertos— puede ir sustituyendo en importancia a la ya tradicional *competitividad intraaeroportuaria* —entre compañías aéreas dentro de una misma infraestructura—.

El horizonte de una abierta competencia interaeroportuaria plantea el problema de la configuración del sistema de tarifas, pues si estas están en manos exclusivas del Estado y los aeropuertos no las pueden modificar unilateralmente no se beneficia la posible competitividad en los precios, que acabarán siendo fijados más por criterios políticos y macroeconómicos que por criterios estratégicos de mercado.

La decisión de diseñar un sistema basado en la competencia entre aeropuertos está íntimamente relacionada con la existencia de diversas clases de éstos, resultando fundamental establecer su tipología y el régimen las ayudas públicas, en orden a garantizar que tal competencia, caso de ser implantada, no se vea falseada por la intervención de los propios poderes públicos.

El estado de la competencia entre aeropuertos sólo admite una valoración “caso a caso”; sin embargo, algunos estudios realizados permiten extraer conclusiones con un aceptable grado de

generalización. En efecto, una serie de investigaciones⁶⁵ han puesto de manifiesto que los grandes *hubs* aeroportuarios compiten con aeropuertos similares⁶⁶ y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* comunitarios y con el transporte terrestre⁶⁷. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que éstos estén próximos, gocen de un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

En contra de una reciente tendencia a implementar sistemas aeroportuarios apoyados en la competencia entre sus actores, la realidad muestra ejemplos de lo que ha venido denominándose “*alianzas entre aeropuertos*”. Un paradigma de ello sería el caso de los aeropuertos de Frankfurt y Schipol, entre los cuales se ha producido un plan de cooperación, denominado “Pantares”, que tiene por finalidad compartir experiencias en los ámbitos inmobiliario y comercial, así como poner en común sus servicios de tecnología de la información.

Las alianzas entre aeropuertos se muestran hoy como una alternativa válida para la subsanación de deficiencias en los sistemas aeroportuarios, pero pueden llegar a convertirse en una forma de colaboración que complete las relaciones entre diferentes subsistemas aeroportuarios.

⁶⁵ Véase por ejemplo, Cranfield University (2002).

⁶⁶ El nivel de competencia dependería de factores tales como la congestión y la existencia de transportes alternativos.

⁶⁷ En este caso, la posibilidad de competir dependería de si disponen o no de un buen acceso por vía terrestre.

IV. La gestión aeroportuaria

A. Delimitación del significado de “gestión aeroportuaria”

Los recintos aeroportuarios dan cabida en sus instalaciones a multitud de servicios y actividades. Sin ánimo de exhaustividad, cabría distinguir las siguientes⁶⁸:

- Los servicios aeronáuticos relativos al control del espacio aéreo.
- Los servicios aeronáuticos que sirven para instrumentar la ordenación del tránsito y la ordenación del transporte.
- Los servicios aeroportuarios que, por su naturaleza y función, pueden estar encomendados a una autoridad pública, pero no aeronáutica (aduanas, policía, seguridad exterior e interior, etc.).
- Los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto resulten imprescindibles para su buen funcionamiento.
- Las actividades que se realicen en el recinto aeroportuario y que, teniendo especial trascendencia para la explotación económica del aeropuerto, no puedan ser incluidas en ninguno de los supuestos anteriormente citados.

⁶⁸ Sánchez Pavón, (2007), páginas 99 y siguientes.

Sobre la base de tal clasificación⁶⁹, la gestión directa de un aeropuerto implicaría la prestación por el Estado de los servicios comprendidos en los apartados a), b) y c); no obstante, esta reserva no es obstáculo para que el resto de las actividades se puedan ejecutar por otras personas, de conformidad con lo que establezca la legislación vigente.

En conclusión, los servicios que en un aeropuerto de interés general no exigirían, por naturaleza, de una reserva al Estado y, por ende, podrían ser responsabilidad de otros sujetos, son los que no siendo estrictamente aeronáuticos puedan tener incidencia en ellos y que se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento, así como cualesquiera actividades no reservadas en exclusiva al Estado que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan trascendencia para la explotación económica del aeropuerto.

B. Análisis de algunas experiencias de gestión aeroportuaria

La gestión de los aeropuertos en todo el mundo adopta muy diversas formas. Por ello, el análisis de las soluciones alumbradas en otros países constituye un importante insumo en orden a abordar la siempre difícil tarea de diseñar un sistema aeroportuario propio que sea sostenible y con vocación de permanencia en el tiempo.

En el éxito o fracaso de un sistema influyen múltiples variables de difícil ponderación; no obstante, a la hora de decantarse por uno u otro modelos de gestión es preciso gozar de información acerca de supuestos contrastados y no aislados de la realidad o sumidos en la asepsia de unas “condiciones de laboratorio” de las que el investigador puede deducir una cosa o la contraria en función de pequeñas variaciones en los postulados.

A la hora de abordar el estudio de los modelos implementados para la gestión de los aeropuertos⁷⁰, conviene prestar especial atención a los países del entorno europeo y ello debido a que están llevando a cabo una profunda remodelación del transporte aéreo en general y de la gestión aeroportuaria en particular en una decidida apuesta por la libertad de mercado. No obstante, es imposible obviar el hecho de que existen claras diferencias entre los países miembros de la Comunidad en aspectos tan determinantes como lo es su organización política desde el punto de vista territorial, dando lugar a un amplio abanico que va desde el centralismo francés al federalismo alemán, pasando por los singulares supuestos de descentralización de Italia o España.

⁶⁹ Al respecto de la clasificación de las actividades aeroportuarias, resultan especialmente interesantes las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (2005/C, 312/01, DOUE de 9-12-2005). En estas Directrices, la Comunidad Europea efectúa una propuesta de clasificación de las actividades relacionadas con los aeropuertos a las que, antes o después, habrán de adaptarse las diversas normativas de los Estados miembros. Las referidas actividades se ordenarían en las siguientes categorías:

Construcción de infraestructuras y equipos aeroportuarios propiamente dichos, (pistas, terminales, plataformas, torres de control aéreo) o de apoyo directo (instalaciones contra incendios, equipos de seguridad o de protección),

Explotación de infraestructuras, incluidos el mantenimiento y la gestión de infraestructuras aeroportuarias,

Prestación de los servicios aeroportuarios que lleva aparejado el transporte aéreo, como servicios de asistencia en tierra, utilización de infraestructuras conexas, servicios de lucha contra incendios, servicios de urgencias, seguridad, etc.

Actividades comerciales no directamente relacionadas con las actividades básicas del aeropuerto, lo cual comprende, entre otras cosas, la construcción, financiación, explotación y alquiler de espacios y bienes inmuebles, no sólo para oficinas y almacenes, sino también para empresas industriales y hoteles situados en el recinto del aeropuerto, así como tiendas, restaurantes y aparcamientos.

Actividades relacionadas con la protección, el control aéreo o cualquier otra tarea de la que sea responsable un Estado miembro en virtud de sus prerrogativas de poder público.

Véase, asimismo, la Decisión de la Comisión N 309/2002 - Francia: Seguridad aérea. Compensación de los costes tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

⁷⁰ Véase Izquierdo y Vasallo, (2004), asimismo véase Irish Aviation Authority y Aviasolutions, (2005).

1. Estados Unidos

La gran mayoría de los aeropuertos de los Estados Unidos son de propiedad pública, siendo de titularidad de los municipios, condados, Estados y, en contadas ocasiones, del Gobierno Federal. Solamente algunos de pequeño tamaño (destinados a la aviación privada o recreativa) están en manos del sector privado.

En cuanto a la gestión, ésta puede estar encomendada a comisiones, departamentos especiales de los gobiernos (locales o estatales) o a autoridades aeroportuarias específicas. Una vez que el aeropuerto alcanza dimensiones significativas, complicándose su gestión, la Administración correspondiente suele constituir una agencia o *authority*, estrechamente controlada, con la finalidad de encargarse de su gestión. La intervención privada en Estados Unidos se reduce a las instalaciones generales de aviación, siendo su influencia en la explotación de los aeropuertos muy reducida.

La *Federal Aviation Act* de 1958 estableció que la *Federal Aviation Administration* (entidad de titularidad pública), se hiciese cargo de la industria del transporte aéreo de EEUU, asumiendo las responsabilidades relacionadas con la seguridad y la eficiencia de la aviación civil (concesión de licencias, regulación de los aeropuertos comerciales, administración de los programas de inversiones para la ampliación o mejora de capacidad, etc.)⁷¹.

2. Canadá

La entidad de titularidad pública Transport Canada era, hasta el año 1994, propietaria y gestora de 149 aeropuertos canadienses, incluidos los aeropuertos comerciales y los locales para la aviación privada. A partir de ese momento, se estableció un nuevo marco para la gestión de los aeropuertos⁷².

El gobierno federal mantuvo la propiedad de 26 aeropuertos comerciales (que albergaban más del 90 por ciento de todo el tráfico aéreo de Canadá) y la gestión de cada uno de estos aeropuertos fue encargada a organizaciones locales sin ánimo de lucro, las cuales pagan un canon anual al gobierno federal por las instalaciones. Por otro lado, la propiedad y la gestión de los aeropuertos con tráfico de pasajeros inferior a los 200.000 pasajeros/año se transfirieron a los gobiernos provinciales y locales.

Una circunstancia digna de mención es la constitución de un fondo nacional —basado fundamentalmente en aportaciones provenientes de los ingresos obtenidos de los 26 aeropuertos principales— destinado a financiar la inversión y las eventuales pérdidas de los aeropuertos regionales y locales de menor dimensión.

Las tasas aeronáuticas no están basadas en una fórmula detallada, bajo la condición de que sean competitivas y no discriminatorias.

En el año 2006, el gobierno federal canadiense anunció su intención de enajenar los aeropuertos principales a favor de aquellas autoridades, provinciales o locales, que estuviesen dispuestas a adquirirlos.

3. Australia

La Federal Airports Corporation (empresa de titularidad pública), gestionó los 22 aeropuertos más grandes de Australia hasta el año 1996. A partir de ese momento, el gobierno cedió 17 de los aeropuertos a operadores privados mediante un contrato de arrendamiento a largo plazo (50 años)⁷³. El aeropuerto de Sydney se privatizó en 2002.

La regulación fue sustituida por un sistema de control que eventualmente podría culminar con una recomendación para implantar de nuevo un proceso de regulación, estableciéndose una revisión periódica del sistema cada 5 años.

⁷¹ Bel y Fageda, (2006).

⁷² Ibídem.

⁷³ Ibídem.

Una particularidad de la organización de los aeropuertos australianos es la gestión de las terminales de vuelos interiores. Desde finales de la década de los años ochenta, las dos principales líneas aéreas australianas (Ansett y Quantas Airways) han operado con sus propias terminales a través de un contrato de arrendamiento a largo plazo negociado con anterioridad al establecimiento de la *Federal Airports Corporation*. En estos contratos (con vigencia hasta 2018), las aerolíneas asumen la responsabilidad de todas las operaciones que se lleven a cabo en las terminales. Por otra parte, en algunos aeropuertos la responsabilidad de las compañías aéreas incluye el mantenimiento y la provisión de infraestructuras de las terminales.

4. Reino Unido

Los aeropuertos británicos pueden ser de propiedad pública o privada⁷⁴ y, en este último caso, las compañías titulares acostumbran a estar constituidas por las entidades locales o bien cuentan con ellas como principales accionistas. A título de ejemplo, puede señalarse que el segundo grupo en importancia en cuanto a la propiedad de aeropuertos es el Manchester Airport Group (MAG), constituido por autoridades locales que, aparte del aeropuerto de Manchester, cuentan con los de Nottingham East Midlands, Bournemouth y Humberside, controlando casi un 15% del total del tráfico aeroportuario.

En el Reino Unido, la aprobación de la Ley de Aeropuertos de 1986 supuso que los aeropuertos cuyos ingresos superen un límite quedasen sujetos a la obligación de convertirse en empresas privadas. Esta circunstancia llevó a la privatización de la British Airports Authority (BAA) y su apertura a la cotización en el mercado de valores de Londres. Tras su mutación, BAA ha optado por intervenir en negocios no estrictamente aeroportuarios, convirtiéndose en un auténtico holding.

5. Alemania

En Alemania existe una red de aeropuertos regionales y una red de aeropuertos internacionales⁷⁵ —Frankfurt, Munich, Düsseldorf y Hannover, entre otros— cuya propiedad es normalmente pública; no obstante, su gestión está encomendada a entidades privadas entre cuyos accionistas se encuentran las autoridades locales y regionales.

6. Holanda

Holanda posee un gran aeropuerto, el de Ámsterdam (Schiphol), y una red de aeropuertos regionales de menor relevancia. Tanto el aeropuerto de Ámsterdam como alguno de los regionales son gestionados por Schiphol Group —compañía estatal— y de las ciudades de Ámsterdam y Róterdam.

El importante aeropuerto regional de Maastricht está gestionado por Omniport, una empresa privada británica.

7. Francia

Los aeropuertos en Francia son propiedad del Estado y están gestionados ora por Aéroports de Paris (ADP) —caso de los aeropuertos situados en el entorno de esta ciudad (Orly y Charles de Gaulle)— ora por las Cámaras de Comercio regionales, a través de concesiones comerciales.

Aéroports de Paris se constituyó como una corporación pública en 1945 y ha sabido adaptarse a la imparable evolución del transporte aéreo. En el año 2005, ADP adoptó la forma de compañía privada.

8. Portugal

⁷⁴ Hay que destacar que en el Reino Unido, a diferencia de muchos países europeos, las inversiones en infraestructuras aeroportuarias —como, por ejemplo, las pistas— son consideradas decisiones comerciales y dependen de la financiación privada. Esta decisión se dirige a asegurar que las decisiones regulatorias (planificación) y de inversión estén claramente diferenciadas.

⁷⁵ En Alemania hay una red internacional de aeropuertos (Internationalen Verkehrsflughäfen) con 18 aeropuertos donde el DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) proporciona servicios ATC y una red de aeropuertos regionales con alrededor de 40 aeropuertos que proporcionan servicios ATC por sí mismos.

En Portugal hay 66 aeródromos y la red pública de aeropuertos está gestionada por ANA (Aeroportos de Portugal) y ANAM (Aeroportos e Navegação Aérea de Madeira).

La aviación civil portuguesa sufrió un cambio importante en 1998 con la división de la antigua compañía Empresa Publica Aeroportos e Navegação Aérea en dos compañías distintas: Aeroportos de Portugal (ANA) y Navegação Aérea de Portugal (NAV). ANA se hizo responsable de la gestión de los aeropuertos públicos (Lisboa, Oporto y Faro en tierra firme y João Paulo II, Santa Maria, Horta y Flores en las Azores), mientras que NAV se encargó de la provisión de servicios de navegación aérea.

En 1991 se creó Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S.A. (ANAM) con el propósito de la planificación, desarrollo y gestión de dos aeropuertos en la región autónoma de Madeira.

9. Italia

El Estado italiano está dotado de una red conformada por 49 aeropuertos propiedad del Estado, cuya gestión fue objeto de concesión a favor de compañías participadas por entidades públicas y privadas. Un caso paradigmático es la Società Esercizi Aeroportuali (SEA), empresa con una amplia participación pública y que tiene por objeto la gestión aeroportuaria de los aeropuertos de Linate y Malpensa. La SEA está participada por el Municipio de Milán (que cuenta con un 84,6% de las acciones), la Provincia de Milán (con un 14,6%) y otros accionistas tanto públicos como privados (a los que corresponde un 0,9%).

El sistema aeroportuario de Roma —que comprende los aeropuertos de Fiumicino y Ciampino— es gestionado por AdR (Aeroporti di Roma), que tiene un alto grado de implicación privada y una participación minoritaria del gobierno local (3%).

La Autoridad de Aviación Civil Italiana (ENAC) es el ente regulador de las actividades de transporte aéreo y se ocupa de los heterogéneos aspectos del sistema aeroportuario, asumiendo funciones de supervisión en relación con la aplicación de las normas adoptadas, así como de cuestiones administrativas y financieras derivadas del sistema aeroportuario. Esta entidad se encarga de competencias que anteriormente eran llevadas por tres entidades distintas: Direzione Generale dell'Aviazione Civile, Registro Aeronautico Italiano y Ente Nazionale Gente dell'Aria.

10. España

El caso español es, quizás, uno de los más interesantes, pues se halla inmerso en un momento de profunda reflexión y a punto de dar un giro importante en su concepción tradicional del sistema aeroportuario.

El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT) ha fijado, entre otros, los siguientes objetivos en relación al transporte aéreo:

- El avance en la planificación y gestión del sistema aeroportuario desde criterios de rentabilidad, de manera que progresivamente cada aeropuerto genere los recursos necesarios para conseguir su equilibrio económico-financiero, incluyendo eventuales compensaciones por la prestación de servicios de interés público.
- La apertura de la gestión de los aeropuertos a la participación de las autoridades autonómicas y locales.
- El establecimiento de mecanismos de corrección de una centralidad excesiva —particularmente en Barajas, lo que puede conducir al agotamiento a medio plazo de su nueva capacidad—.
- La mejora de la inserción de los aeropuertos en el sistema intermodal de transporte público mediante accesos adecuados, infraestructuras específicas para facilitar el intercambio y servicios de transporte público que aseguren la conexión efectiva con los principales núcleos urbanos en el ámbito de influencia del aeropuerto y con los nodos de transporte de viajeros del entorno (estaciones ferroviarias y de autobuses).

Las indicadas actuaciones se desarrollarán a través del denominado “Plan Sectorial de Transporte Aéreo”⁷⁶. Este instrumento —con un horizonte temporal fijado en 2012— deberá prever —así lo exige el PEIT como uno de sus contenidos no infraestructurales— la revisión en profundidad de la normativa aeroportuaria: la vetusta la Ley 48/1960, de Navegación Aérea.

La Ley 48/1960, a pesar de haber sido sometida a varias modificaciones⁷⁷, ha rendido una indudable utilidad, pero sus cimientos han sufrido el inexorable paso del tiempo. Ante el desafío planteado por el PEIT, queda por dilucidar si se remodela lo edificado —con lo que inevitablemente se producirán problemas de sistemática normativa tarde o temprano— o si se procede a la construcción de una nueva obra.

La gestión de los aeropuertos en España está actualmente en manos de AENA. La creación del ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea —AENA— se produjo tras llevarse a efecto la previsión contenida en el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, de constituir efectivamente dicho ente público en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto que regulase su Estatuto, lo cual se produjo a través del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio⁷⁸.

El Estatuto de AENA configuró a ésta como una entidad de Derecho público, adscrita al entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes⁷⁹. La inicial naturaleza jurídica de esta organización fue modificada por el artículo 64 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que configura definitivamente AENA como una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1 b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

El artículo 1 del Real Decreto 905/1991 señala que AENA tendrá como misión, en el ámbito de sus competencias, contribuir al desarrollo del transporte aéreo en España y garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez, eficacia y economía, ofreciendo una calidad de servicio acorde con la demanda de clientes y usuarios. Por otra parte, su objeto será la gestión de los aeropuertos civiles de interés general y de las instalaciones y redes de ayudas a la navegación aérea, pudiendo realizar, además, cuantas actividades anejas o complementarias de aquellas permitan rentabilizar las inversiones efectuadas.

El ente goza de personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, plena capacidad jurídica, patrimonio propio⁸⁰ y, según establece el artículo 3 del Real Decreto 905/1991, se regirá, en el ejercicio de sus actividades, por el ordenamiento jurídico civil, mercantil y laboral, ajustándose, cuando actúe en el ejercicio de sus funciones públicas, a las disposiciones de derecho público que le sean de aplicación. Para el desarrollo y ejercicio efectivo de sus funciones, podrá promocionar o participar en sociedades estatales y privadas —siempre que ello no implique la realización de actos correspondientes a las funciones públicas propias del ente—⁸¹, asignando a dichas sociedades los recursos y medios financieros que resulten precisos.

La estructura de gestión de los aeropuertos españoles, alterada tras la creación de AENA en 1991, se ha mantenido prácticamente constante, siendo, de los diferentes modos de transporte, el que menos

⁷⁶ El Plan Sectorial de Transporte Aéreo de encuentra, en la actualidad, en fase de elaboración y pendiente de su evaluación ambiental estratégica.

⁷⁷ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal; Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia.

⁷⁸ AENA viene a sustituir al organismo autónomo Aeropuertos Nacionales, regulado por el Real Decreto 2878/1982, de 15 de octubre. La Disposición Transitoria del Real Decreto 2858/1981 estableció que los aeropuertos propiedad del Estado y que estuviesen siendo explotados por el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales fuesen calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal, lo cual conllevó que todos los aeropuertos estatales, de carácter civil, se declarasen “de interés general” y, por ende, que su gestión haya sido asumida posteriormente por AENA -sucesora del organismo autónomo Aeropuertos Nacionales-. Véase: Disposición Derogatoria del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio.

⁷⁹ Véase artículo 2 del Real Decreto 905/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

⁸⁰ Artículo 4 del Real Decreto 905/1991.

⁸¹ Artículo 8 del Real Decreto 905/1991.

cambios ha experimentado últimamente en España⁸². La Ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado del año 2003, constituye, quizás, la única e importante excepción, al incluir una modificación del artículo 43 de la Ley 48/1990, de 21 de julio de Navegación Aérea, por la que se permite la creación de aeropuertos privados y su consiguiente gestión separada.

La gestión por parte de AENA ha permitido que los recursos obtenidos —procedentes de aeropuertos con gran actividad—, en base al “principio de caja única”⁸³, coadyuvasen al sostenimiento de aeropuertos con escasos ingresos, garantizando su subsistencia. El sistema español de gestión de los aeropuertos basado en una gestión pública descentralizada⁸⁴ —esto es, con creación de una entidad específica— y unificada en manos del Estado, sin duda ha proporcionado un desarrollo territorial más equitativo, en cuanto ha permitido a las regiones menos desarrolladas contar con aeropuertos difícilmente justificables desde un punto de vista de rentabilidad financiera. Este sistema, además, ha permitido que en los últimos años el activo inmovilizado haya crecido considerablemente —exigido por las inversiones previstas en los Planes Directores— recurriendo a un endeudamiento externo captado, principalmente, en base a la solidez de las finanzas⁸⁵.

Así pues, en España existe una inconcusa aceptación por parte del Estado al respecto de que la gestión de los aeropuertos de interés general se abra a la participación de las entidades territoriales menores. El hecho es incuestionable si se examinan los Estatutos de Autonomía y las explícitas declaraciones de intenciones efectuadas en la planificación estatal de infraestructuras para años venideros.

La alternativa del traspaso de la gestión de aeropuertos a las Comunidades Autónomas defiende la cuestión de la organización de la misma a éstas, que deberán guiarse, a la hora de decidir, por su propia normativa de organización y de gestión financiera. Ahora bien, el punto más interesante será comprobar qué tipo de organización se creará en aquellos casos en los que no se decida traspasar la gestión y, por tanto, en los que el Estado está obligado a garantizar una participación gestora no sólo de las Comunidades Autónomas, sino, asimismo, de las Entidades Locales.

11. Brasil

El Código Brasileño de Aeronáutica fue aprobado por la Ley N° 7.565, de 19 de diciembre de 1986. Según el artículo 26 del mencionado Código, el “sistema aeroportuario” está constituido por el conjunto de aeródromos con las pistas de aterrizaje, espacios de estacionamiento de aeronaves, terminales de carga y pasajeros y los respectivos servicios.

Los aeródromos públicos y privados se abren al tráfico a través de un proceso de homologación y registro. Su utilización requiere permiso del propietario y no es posible su explotación comercial.

Un elemento muy interesante de la normativa brasileña es la inclusión en su texto de una breve referencia a la construcción y utilización de los aeropuertos. En efecto, el artículo 34 y siguientes del Código Aeronáutico indican que ningún aeródromo puede ser construido sin la previa autorización de la autoridad aeronáutica y que los aeródromos privados han de ser construidos, mantenidos y operados por sus propietarios, de conformidad con las instrucciones, planes y normas emanados de la autoridad aeronáutica.

Con respecto a los aeródromos públicos, su construcción, mantenimiento y explotación corresponderá⁸⁶:

- Directamente al Estado.
- A empresas especializadas dependientes de la Administración Federal.

⁸² A este respecto véase: Izquierdo y Vasallo, (2004).

⁸³ El “principio de caja única” o de “no afectación de recursos” aparece recogido en el artículo 27.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, según el cual “los recursos del Estado, los de cada uno de sus organismos autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca su afectación a fines determinados”. Acerca del “principio de caja única y sus consecuencias véase: Pascual García, J., (2005), pág. 169.

⁸⁴ Petit Lavall, M. V., (2007).

⁸⁵ Izquierdo y Vasallo, (2004).

⁸⁶ Artículo 36 del Código Aeronáutico.

- A los Estados y/o municipios
- Mediante concesión o autorización.

Con la finalidad de asegurar una uniformidad de tratamiento en todo el territorio de Brasil, la construcción, explotación y administración quedan sujetas a las normas, instrucciones, coordinación y control de la autoridad aeronáutica.

Las operaciones de explotación de los aeropuertos y sus servicios auxiliares constituyen una actividad monopolizada por la Administración Federal que será ejercida de forma directa o indirecta (a través de otros organismos públicos).

Los aeropuertos públicos se constituyen como patrimonios autónomos, de forma que son independientes del titular del dominio de los inmuebles donde están situados⁸⁷. Los Estados, municipios y organismos públicos dependientes de los anteriores, podrán contribuir con inmuebles u otros bienes para la construcción de aeropuertos, mediante la constitución de un patrimonio autónomo que será considerado como una universalidad. Cuando la Federación considere que un aeropuerto es innecesario lo declarará así, procediéndose a reintegrar al propietario en el uso de los bienes, con las correspondientes accesiones que hayan podido producirse.

Según lo dispuesto por el artículo 39 del Código Aeronáutico, los aeropuertos comprenden las áreas destinadas a:

- Su propia administración.
- Aterrizaje, despegue, maniobra y estacionamiento de aeronaves.
- Atención y movimiento de pasajeros, equipajes y cargas.
- Los concesionarios de diferentes servicios.
- Terminal de carga aérea.
- Órganos públicos que por disposición legal deban funcionar en los aeropuertos internacionales.
- Uso público y estacionamiento de vehículos.
- Servicios auxiliares del aeropuerto o del público usuario.
- Actividades comerciales adecuadas para el aeropuerto.

12. Argentina

El Código Aeronáutico argentino data de 1967⁸⁸. El Título III del Código de dedica a la infraestructura y en él se menciona que los aeródromos pueden ser públicos⁸⁹ (aquellos que están destinados al uso público) o privados (el resto).

A través del Decreto 375/97, se abrió una licitación pública nacional e Internacional para otorgar la concesión de la explotación, administración y funcionamiento de los aeropuertos. Este Decreto preceptúa que el funcionamiento de los aeródromos y aeropuertos destinados a la navegación aérea internacional o interprovincial y los servicios aéreos conectados con ésta se integran, de manera indisoluble, dentro del concepto de circulación aérea.

Por otra parte, esta norma reconoció que la infraestructura aeroportuaria del Estado mostraba un sensible atraso respecto de las exigencias y recomendaciones emanadas de los tratados internacionales en la materia y que dicho atraso era consecuencia directa de una economía caracterizada por la escasez

⁸⁷ Artículo 37 del Código Aeronáutico.

⁸⁸ Sancionado por ley N° 17285, de 17 de mayo de 1967. 17/V/67; B. O. de 23 de mayo de 1967. Modificado por las leyes 19620, 20509 y 22390.

⁸⁹ La condición del propietario del inmueble no califica a un aeródromo como público o privado.

de recursos públicos necesarios para atender a los requerimientos indispensables en orden a la modernización y crecimiento de la infraestructura.

Para afrontar esta situación, el Gobierno se propuso desregular la actividad económica y apelar al concurso de capitales de origen privado en aquellas actividades otrora consideradas como monopolios estatales obligatorios⁹⁰. Se trata de una profunda reforma de la Política Aeronáutica, que se instrumentó a través de la creación de un Sistema Nacional de Aeropuertos y de la afluencia de entidades del sector privado en la explotación de aeropuertos, mediante su concesión integral y a largo plazo.

En el artículo 13 del Decreto 375/97, se indica que el Sistema Nacional de Aeropuertos está integrado por los aeropuertos y aeródromos detallados en el Anexo III de la misma norma, pudiendo efectuarse incorporaciones a dicho Sistema, con independencia de quienes sean los titulares de la propiedad y/o explotación de los aeropuertos.

Por otra parte, el artículo 14 del Decreto crea —en el ámbito del poder ejecutivo y dentro de la jurisdicción del Ministerio de Economía y Obras— el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, el cual deberá llevar a cabo todos los actos que resulten necesarios a fin de cumplir con los siguientes objetivos:

- Asegurar la igualdad, el libre acceso y la no discriminación en el uso de los servicios e instalaciones aeroportuarias.
- Asegurar que las tarifas que se apliquen por los servicios aeroportuarios prestados sean justas, razonables y competitivas.
- Asegurar que el funcionamiento de los aeropuertos sea compatible con el normal desarrollo de la vida de la comunidad y con la protección del medio ambiente.
- Propender a la obtención de la infraestructura aeroportuaria adecuada para satisfacer las necesidades de la actividad aeronáutica y asegurar su eficiente explotación.
- Fiscalizar la realización de las inversiones aeroportuarias necesarias para alcanzar adecuados niveles de infraestructura que permitan satisfacer los futuros requerimientos de la demanda de tráfico aéreo.
- Velar por la operación confiable de los servicios e instalaciones aeroportuarias de acuerdo a las normas nacionales e internacionales aplicables.
- Impulsar la adecuación de la capacidad aeroportuaria contemplando la integración de las diferentes áreas y territorios nacionales, como así también el incremento del tráfico aéreo.

El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos goza de plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. Su patrimonio estará constituido por los bienes que se le transfieran y por los que adquiera en el futuro por cualquier título.

Toda controversia que se suscite entre personas físicas o jurídicas con motivo de la administración y/o explotación de los aeropuertos del Sistema Nacional deberá ser sometida en forma previa a la jurisdicción del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, el cual será el único órgano administrativo con facultades jurisdiccionales sobre cuestiones de esta naturaleza y sus decisiones agotarán la vía administrativa.

13. Chile

La política de aviación comercial en Chile, en opinión de Agostini⁹¹, se basa en tres principios fundamentales:

- Política de cielos abiertos, permitiendo el libre ingreso al mercado.

⁹⁰ La participación del capital privado en la materia se encuentra ya prevista en el Decreto-Ley N° 12.507/56, ratificado por la Ley N° 14.467.

⁹¹ Agostini, (2005).

- Libertad tarifaria para los operadores de transporte aéreo.
- Intervención mínima de la autoridad.

Existen diferentes organismos estatales que intervienen en la industria con diversas funciones reguladoras y fiscalizadoras:

- El Ministerio de Defensa.
- El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, a través de
- La Dirección de aeropuertos (DAP) y la Coordinación General de Concesiones.
- La Fuerza Aérea de Chile.
- La Dirección General de Aeronáutica Civil.
- La Junta Aeronáutica Civil.

En Chile existen cuatro textos legales básicos que constituyen el marco normativo del transporte aéreo:

- El Estatuto Orgánico D. F. L. N° 241 de 1960.
- La Ley de Aviación Comercial, D. L. N° 2.564 de 1979, que establece las bases de la política de aviación comercial en Chile.
- La Ley 18.916 que aprueba el Código Aeronáutico (posteriormente modificada en 1995 por la Ley 19.366).
- El Decreto Supremo N° 102 de 1981, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta la licitación pública para asignar frecuencias internacionales a empresas aéreas nacionales.

Con el objeto de asegurar el libre ingreso a los mercados, la Ley de Aviación Comercial derogó la facultad para otorgar permisos, considerándose que tanto las empresas chilenas como las extranjeras pueden operar libremente en el país, siempre que cumplan con los requisitos normativamente establecidos⁹².

El “principio de cielos abiertos” se aplica a las aerolíneas extranjeras siempre que en las rutas que operen, los otros estados otorguen condiciones similares para las aerolíneas chilenas cuando éstas lo soliciten. De esta forma, la legislación chilena establece la libre entrada en el mercado doméstico, pero con estricta subordinación a la reciprocidad: las aerolíneas de otro país son autorizadas a realizar cabotaje dentro de Chile, en la medida que dicho país permita que aerolíneas chilenas realicen cabotaje en su territorio.

La legislación chilena permite, desde 1979, que las empresas aéreas establezcan libremente sus tarifas, debiendo solamente registrarlas ante la Junta de Aeronáutica Civil. La autoridad aeronáutica en Chile no tiene atribuciones para fijar y objetar precios; sin embargo, excepcionalmente puede fijar tarifas en las rutas internacionales en las que no exista libertad tarifaria por disposición de la autoridad del otro país involucrado.

La minimización del nivel de intervención del estado y las regulaciones en la industria de transporte aéreo, antes señalado, tiene por objeto permitir el libre funcionamiento del mercado, dejando al Estado un papel subsidiario. Para ello, se definen, dentro del marco legal, las instituciones públicas que intervienen en la industria y el rol de cada una.

El papel desempeñado por el Ministerio de Defensa y la Fuerza Aérea de Chile está relacionado fundamentalmente a aspectos militares y de defensa nacional. Por esta razón, desde el punto de vista de

⁹² Los requisitos son la Autorización Técnica Operativa (ATO) de la Dirección General de Aeronáutica Civil y los seguros a pasajeros y a terceros en la superficie establecidos por la Junta de Aeronáutica Civil.

la organización, las instituciones relevantes, por su condición de regulador y/o fiscalizador, son la Autoridad Aérea Nacional a la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Dirección Nacional de Aeropuertos y la Junta de Aeronáutica Civil.

El Código Aeronáutico designa como Autoridad Aérea Nacional a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), que tiene como misión operar y desarrollar el sistema aeronáutico chileno con seguridad y eficiencia y a la que se otorgan las siguientes responsabilidades:

- Normar y fiscalizar la actividad aérea que se desarrolla dentro del espacio aéreo controlado por Chile y también la que realizan en el extranjero empresas las aéreas nacionales.
- Desarrollar la infraestructura aeronáutica
- Prestar servicios de navegación aérea, meteorología, aeroportuarios y seguridad operacional, con el propósito de garantizar la operación del sistema aeronáutico.

La Junta de Aeronáutica Civil (JAC) depende del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y su objetivo es ejercer la dirección de la aviación comercial en Chile con criterio técnico. La JAC ejerce la dirección superior de la aviación civil en Chile y administra la política aérea⁹³. Sus tres funciones principales son:

- Confeccionar las estadísticas oficiales de transporte aéreo, llevar el registro de las tarifas e informar sobre las tasas y derechos aeronáuticos.
- Establecer y fiscalizar los requisitos de seguros exigidos a las aerolíneas operando en Chile.
- Negociar la reciprocidad, participando en la negociación y elaboración de acuerdos y convenios internacionales relacionados con la aviación comercial, siendo la contraparte chilena en las negociaciones comerciales bilaterales y/o multilaterales sobre transporte aéreo⁹⁴.

La Dirección Nacional de Aeropuertos (DAP) depende del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y tiene como misión contribuir al desarrollo del transporte aéreo y cooperar en el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones ubicadas en zonas apartadas de los grandes centros urbanos. Para ello debe planificar, diseñar, construir, conservar, fiscalizar y controlar los proyectos de infraestructura aeroportuaria nacional de uso público, de tal forma que todos aquellos que lo necesiten puedan acceder a ella en forma regular y segura. Los proyectos de inversión ejecutados por la DAP comprenden no sólo la construcción, ampliación y conservación de edificios terminales de pasajeros y carga, sino que también las de las áreas de movimiento de aviones, los caminos de acceso, las instalaciones eléctricas y sanitarias y las obras complementarias. En el año 1991, se comenzó a invertir a través de concesiones aeroportuarias con un sistema tipo “leasing” en donde se incorporaba la idea, el proyecto y la construcción, pero no la gestión del área terminal. Posteriormente, en las licitaciones de concesiones efectuadas a partir de 1997, se estableció que los concesionarios tendrían la responsabilidad de construir, mantener y explotar las instalaciones del aeropuerto⁹⁵.

14. México

En la Gaceta del Gobierno número 63 del día 3 de abril del 2001, se publicó el Decreto del ejecutivo del Estado por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado **Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México**⁹⁶.

⁹³ La Política Aérea tiene por objeto impulsar la apertura en el tráfico aéreo entre Chile y otros países, así como promover el desarrollo del transporte aéreo comercial nacional e internacional, con el objeto de mejorar la calidad, la eficiencia en beneficio de sus usuarios.

⁹⁴ Adicionalmente, debe calificar la reciprocidad de derechos que otorguen a las empresas aéreas nacionales los países extranjeros, a los efectos de aplicar restricciones cuando corresponda.

⁹⁵ Dentro del marco regulatorio e institucional de la industria, que la ley establece el autofinanciamiento. El Sistema se financia a través de la recaudación de las tasas que pagan las líneas aéreas por hacer uso de los servicios que presta la DGAC, por los pasajeros que utilizan la red de terminales aéreos y por las concesiones aeronáuticas y no aeronáuticas. La ley establece que estos ingresos sean reinvertidos en el propio sistema.

⁹⁶ Según el artículo 1 del Decreto: “Se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Sistema de

La creación de este organismo responde a la necesidad de contar con un sistema maestro de autopistas concesionadas, que permita la integración de las regiones económicas al dinamizar el traslado de bienes y personas y reducir los costos de transportación, tal y como se desprendía del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005.

El Sistema tiene, entre otras, la función de realizar estudios que sustenten las solicitudes ante el Gobierno Federal para obtener concesiones para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de **aeropuertos**⁹⁷ y, para el adecuado cumplimiento de su objeto, goza de las siguientes atribuciones⁹⁸:

- Coordinar y supervisar el cumplimiento de las acciones y programas administrativos, financieros y técnicos derivados de las concesiones o contrataciones que se realicen.
- Supervisar la correcta aplicación de las tarifas autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Supervisar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en los títulos de concesión respectivos e informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sobre las irregularidades detectadas, en su caso, sometiendo a su consideración las sanciones correspondientes.
- Conocer de los procedimientos administrativos derivados del objeto del Sistema para emitir su opinión a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Contratar financiamiento, empréstitos y créditos con cargo a su patrimonio, para el cumplimiento de su objeto, en términos de las disposiciones legales aplicables.
- Efectuar investigaciones y estudios que permitan al Gobierno del Estado sustentar las solicitudes de concesiones ante las autoridades federales para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeropuertos en territorio estatal.

C. La gestión directa e indirecta de los aeropuertos

Los aeropuertos, en función de su titularidad, pueden clasificarse en públicos (si su titular es una entidad pública) o privados (propiedad de un sujeto privado). Con independencia de la organización territorial de cada Estado, lo cierto es que los aeropuertos más significativos suelen ser de titularidad pública y, en especial, de titularidad estatal. Pues bien, a la hora de elucidar la forma concreta que adoptará la gestión de los aeropuertos de titularidad pública, se puede optar por una gestión directa en la que la entidad pública conserva la dirección inmediata de la gestión o por una gestión indirecta, donde la autoridad pública cedería la gestión inmediata a la iniciativa privada, reservándose su control y reglamentación.

1. La gestión directa y las alternativas en orden a una gestión participativa

Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México se encontrará sectorizado a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes". El Consejo Directivo del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México -de conformidad con el artículo 7.22 del Código Administrativo del Estado de México y en sesión celebrada el día trece de diciembre de 2001- aprobó el Reglamento Interno del Sistema. En esta norma se señala que el Sistema es un "organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto coordinar los programas y acciones relacionados con la infraestructura vial de cuota, así como efectuar investigaciones y estudios que permitan al Gobierno del Estado sustentar las solicitudes de concesiones o permisos ante las autoridades federales para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de aeródromos civiles en territorio estatal".

⁹⁷ Artículo 3 del Decreto del ejecutivo del Estado por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.

⁹⁸ Artículo 4 del Decreto del ejecutivo del Estado por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.

El Estado puede optar por un modelo de gestión directa en el que no quepa la participación de las entidades territoriales menores. En este caso, la fórmula organizativa podría adoptar las siguientes formas:

- Gestión directa centralizada: Sin creación de ninguna organización personificada. La gestión se efectuaría directamente por los órganos administrativos incardinados en el Departamento Ministerial correspondiente.
- Gestión directa descentralizada funcionalmente: La gestión es encargada a un ente público —organización personificada en régimen de Derecho Público— dependiente del Estado.
- Gestión directa descentralizada en régimen de derecho privado: A través de la creación de sociedades mercantiles de titularidad estatal.

Ahora bien, si se pretende garantizar la participación de las regiones o municipios es obligado barajar las alternativas para organizar una actuación gestora que, obviamente, se presenta como más compleja. Tres alternativas se presentarían como las más apropiadas: la consorcial, la societaria y el modelo de las autoridades portuarias españolas⁹⁹.

a) La forma consorcial

Con el término consorcio se hace referencia a entidades públicas de naturaleza corporativa formadas por la agrupación de varios entes administrativos con la finalidad de una gestión común¹⁰⁰. Estas corporaciones interadministrativas pueden ser:

- Homogéneas, esto es, formadas por entidades de la misma naturaleza (varios municipios),
- Heterogéneas, agrupando entidades diferentes (regiones, municipios, entes institucionales, etc.).

Este tipo de entidades públicas está sometido a un régimen financiero distinto a los que puedan vincular a una sociedad de titularidad pública o una fundación. No obstante, presentan la indudable ventaja de que, debido a su personificación en régimen de Derecho Público, pueden ser investidas de potestades públicas (de especial trascendencia en los ámbitos patrimonial, contractual y sancionador). Así pues, si tales privilegios para actuar en el tráfico jurídico se erigen en *conditio sine qua non* de su existencia, compensarían su mayor rigidez desde el punto de vista presupuestario.

En cuanto a la financiación, el consorcio puede obtener fondos del erario público; sin embargo, ello tampoco constituye, en sí mismo, un elemento característico del que carezcan las fundaciones y las empresas públicas. Estos dos tipos de entidades también pueden percibir fondos con cargo a los presupuestos, si bien su presupuesto de ingresos debería, en principio, estar basado en un modelo de autofinanciación.

La institución consorcial resulta ciertamente propicia cuando se pretenda la gestión de una materia caracterizada por elevadas cotas de interrelación competencial, esto es, un ámbito sustantivo en el cual converjan, con tendencia a una eventual situación de conflictividad, varias Administraciones Públicas. Así, logrando que tales instancias participen en una misma organización se consigue, con mayor facilidad, el consenso.

Se presenta, pues, el consorcio como una organización para la cooperación y/o coordinación, presentándose como una opción válida para los fines de gestión deseados; no obstante, su sumisión a Derecho Público puede deparar una cierta rigidez en su funcionamiento.

b) La forma societaria

El concepto legal de sociedad mercantil se suele caracterizar por un doble elemento:

- Material o real: la naturaleza de la actividad realizada. Esto es, una actividad incluida dentro del amplio concepto de “comercio”.

⁹⁹ Sánchez Pavón, B., (2007), págs. 109 y sigs.

¹⁰⁰ Al respecto de los consorcios véase: Parada Vázquez (1995), Editorial Marcial Pons, págs. 262 y sigs. Asimismo: Martín Mateo, (1970) y Nieto Garrido (1997).

- Formal: la especial forma de constitución, en base al Derecho Mercantil.

La figura de una empresa pública —participada mayoritaria o exclusivamente por entes públicos— presenta, entre otras, la ventaja inherente a toda sociedad mercantil no personalista, esto es, la limitación de la responsabilidad al capital social, con lo cual las eventuales pérdidas que se puedan producir por gestiones no acertadas quedarían a cargo, exclusivamente, de la aportación efectuada por los socios en el momento de la constitución o, con posterioridad, fruto de las ampliaciones de capital efectuadas. El principal inconveniente de esta fórmula organizativa es la imposibilidad de ser titular de potestades administrativas, lo cual le priva de la utilización de tales privilegios en el tráfico jurídico.

En España, el modelo de gestión basado en la figura de las sociedades mercantiles ha sido defendido por la Comunidad Autónoma de Cataluña¹⁰¹. Esta alternativa se basaría en la constitución de un gran Holding de Aeropuertos Españoles (AENA) y una red de Sociedades Aeroportuarias (en las que participarían AENA, las entidades territoriales y el sector privado) dotadas de un Consejo de Administración profesionalizado y altamente cualificado. En definitiva, Cataluña propone que le sean transferida la gestión de ciertos aeropuertos (Girona, Reus y Sabadell), así como que se promueva una gestión participativa, en el modo antes visto, para el aeropuerto de Barcelona.

c) El modelo de las autoridades portuarias españolas

La posibilidad de aplicar el modelo de la gestión de los puertos españoles de interés general del Estado a los aeropuertos ha sido propuesta, recientemente, en un informe evacuado por la Federación Española de Municipios y Provincias¹⁰².

En orden a valorar esta alternativa, es necesario hacer un breve análisis de la normativa que la contempla: la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

El modelo de gestión de los puertos españoles de interés general del Estado se basa en la existencia de un ente de derecho público, Puertos del Estado, que se rige por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado¹⁰³. El organismo público Puertos del Estado, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar, ajustando sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que se le atribuyen.

El Ministerio de Fomento procede, anualmente, a la aprobación del Plan de Objetivos de Puertos del Estado y establece el sistema para su seguimiento.

Las competencias que le corresponden a Puertos del Estado, bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento, son las siguientes¹⁰⁴:

- La ejecución de la política portuaria del Gobierno y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, en los términos previstos en esta Ley.
- La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado que establecen controles en los espacios portuarios y con los modos de transporte en el ámbito de competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.
- La formación, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materias vinculadas con la economía, gestión, logística e ingeniería portuarias y otras relacionadas con la actividad que se realiza en los puertos, así como el desarrollo de sistemas de medida y

¹⁰¹ Este modelo se defendió por Don Manel Nadal Farreras, Secretario de Movilidad de la Generalitat de Cataluña, en el “I Encuentro sobre Administración Local e Instalaciones Aeroportuarias”, celebrado en noviembre de 2006 en el municipio de Ingenio (Gran Canaria) y organizado por la FEMP.

¹⁰² Véase: Administración Local e instalaciones aeroportuarias: diagnóstico y propuestas de actuación. Documento aprobado por el Grupo de Trabajo con Instalaciones Aeroportuarias del Consejo Territorial de la FEMP, en la reunión celebrada el día 20 de septiembre de 2006.

¹⁰³ Artículo 24 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

¹⁰⁴ Artículo 25 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

técnicas operacionales en oceanografía y climatología marinas necesarios para el diseño, explotación y gestión de las áreas y las infraestructuras portuarias.

- La planificación, coordinación y control del sistema de señalización marítima español, y el fomento de la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en estas materias.

El entramado organizativo se completa con las Autoridades Portuarias, que son organismos públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar, y que se rigen por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación y, supletoriamente, por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado¹⁰⁵. Al igual que Puertos del Estado, las Autoridades Portuarias ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que se les atribuya.

Las Autoridades Portuarias desarrollan las funciones que se les asignan bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades atribuidas al Ministerio de Fomento —a través de Puertos del Estado— y de las que correspondan a las Comunidades Autónomas.

Cada Autoridad Portuaria gestiona, en principio un puerto, si bien el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Fomento y previo informe de la Comunidad Autónoma, podrá agrupar en una misma Autoridad Portuaria la administración, gestión y explotación de varios puertos de competencia de la Administración General del Estado, ubicados en el territorio de una misma Comunidad Autónoma, para conseguir una gestión más eficiente y un mayor rendimiento del conjunto de medios utilizados¹⁰⁶. A las Autoridades Portuarias les corresponden las siguientes competencias¹⁰⁷:

- La prestación de los servicios portuarios generales y la autorización y control de los servicios portuarios básicos para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.
- La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto.
- La gestión del dominio público portuario.
- La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.
- El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.

El Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias está integrado por el Presidente de la Entidad, dos miembros natos —que serán el Capitán marítimo y el Director— y un número de Vocales (entre 15 y 22) a establecer por las Comunidades Autónomas y designados por las mismas. En la designación de los Vocales se respetarán los siguientes criterios:

- Los municipios en cuyo término está localizada la zona de servicio del puerto tendrán una representación del 14 % del total de los miembros del Consejo. Cuando sean varios los municipios afectados, la representación corresponderá en primer lugar a aquel o aquellos que den nombre al puerto o a los puertos administrados por la Autoridad Portuaria, y

¹⁰⁵ Artículo 35 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

¹⁰⁶ Artículo 35.4 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

¹⁰⁷ Artículo 36 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

posteriormente a los demás en proporción a la superficie del término municipal afectada por la zona de servicio.

- El 24 % del total de los miembros del Consejo serán designados en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario.

La alternativa de configurar una modelo de gestión aeroportuaria basado en la experiencia de los puertos de interés general del Estado presenta innegables atractivos. La experiencia demuestra que ha alcanzado bastantes de los objetivos inicialmente propuestos, en especial, hacer de las piezas que componían el entramado del sistema portuario español unos elementos competitivos, modernos y con buenas expectativas de futuro. A todo ello hay que añadir la circunstancia de que este modelo ha podido canalizar adecuadamente las expectativas de participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Ahora bien, sería conveniente tener en cuenta no sólo acerca de si el sistema aeroportuario se halla en las mismas condiciones que los puertos para competir, sino sobre las peculiaridades que presenta la competencia en este sector y que, quizás, haría aconsejable un tratamiento singularizado en vez de una incondicionada importación de técnicas.

2. La gestión indirecta

La puesta en práctica de grandes proyectos de infraestructuras tropieza con un espinoso problema: su financiación. Aun cuando la demanda de movilidad aumente, la realización de nuevas infraestructuras de transporte puede quedarse a la zaga. Por muy bien diseñadas que estén las políticas de transportes en cuanto a sus objetivos, corren el riesgo de devenir simple papel mojado si carecen recursos suficientes que las avalen. Es más, si finalmente se opta por implementar proyectos con escasos recursos la situación puede ser todavía peor, pues es altamente probable que ello se haga a costa de severas reducciones en la calidad, la seguridad o el medio ambiente .

En Europa, el Libro Blanco “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”¹⁰⁸ ha hecho hincapié en la falta de correlación existente entre objetivos declarados y medios financieros disponibles, pues el Tratado de Roma, que ha conferido a la Comunidad Europea la responsabilidad de desarrollar una ambiciosa red transeuropea de transportes, prescinde de cualquier referencia al modo de obtención de los recursos necesarios para llevar a cabo esta ingente tarea.

La posibilidad de que, a medio plazo, se incrementen los fondos públicos destinados a proyectos de infraestructuras parece casi una utopía si a una eventual desaceleración económica (o, al menos, una ralentización del crecimiento) se suma la rigidez de los límites impuestos al gasto público¹⁰⁹. Teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias a las que se enfrentan los Estados y el importante rol de la

¹⁰⁸ COM (2001) 370 de 12/09/2001.

¹⁰⁹ En el caso de Europa, el artículo 4.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad contiene, expresamente, una referencia al respecto a los principios de precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas como principios rectores de las acciones de los Estados miembros para alcanzar los fines enunciados en el propio Tratado y, en particular, el de conseguir un crecimiento sostenible y no inflacionista y un alto nivel de empleo.

En este sentido, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997, limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria. En virtud del referido Pacto, los Estados miembros de la Unión se comprometen a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que, cuando los estabilizadores automáticos actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3%. Los Estados también se comprometen a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo.

Más ambiciosas son, incluso, las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000, relativas a las Orientaciones Generales de Política Económica, que instan a los Estados miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de esta forma generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerarla reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población. Se basan en la estrategia definida en el Consejo Europeo de Lisboa y contribuyen a lograr los retos de restablecer el pleno empleo, promover la transición hacia una economía basada en el conocimiento y mejorar la cohesión social.

generación y mantenimiento de las infraestructuras en el despegue de una economía, se hace preciso repensar la exclusividad de su financiamiento por la vía presupuestaria.

Las razones principales de las deficiencias en la financiación de infraestructuras son, principalmente, dos: la ausencia de instrumentos financieros adecuados y la inexistencia un contexto propicio para la inversión privada.

Las colaboraciones entre el sector público y el privado (CPP) suponen una opción muy válida para la financiación de infraestructuras de transporte. Buena muestra de ello es que la Comisión Europea haya considerado conveniente poner al día el marco reglamentario vigente con el fin de que las CPP sean más atractivas para los inversores privados¹¹⁰, presentando, el 30 de abril de 2004, un Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones¹¹¹.

Las colaboraciones entre el sector público y el privado, para rendir la máxima utilidad, deben ajustarse a una serie de *condiciones* fundamentales:

- Claridad en la definición del proyecto.
- Voluntad política clara y enmarcada en unos límites temporales concretos.
- Cooperación eficaz entre las partes implicadas.
- Transparencia en los costes, en las condiciones de concesión y de explotación y, más generalmente, en el proyecto.
- Deben determinarse claramente unas garantías financieras y existir un entorno jurídico elaborado y estable.
- Correcto análisis dimensional del proyecto desde el punto de vista económico.
- Generación de ingresos en plazos razonables.
- Garantía pública de ingresos mínimos.
- Reparto claro y detallado de los riesgos.

Los obstáculos que pueden aparecer en el marco de una CPP admiten ser sistematizados de la siguiente forma:

- Duración de las negociaciones¹¹².
- Importancia de las sumas necesarias para poder participar en licitaciones.
- Excesiva dependencia de rentabilidades a corto plazo.
- Contexto político fluctuante, generador de incertidumbres que cuestionan la rentabilidad del proyecto y disuaden al inversor privado.

En conclusión, las CPP encontrarían un campo propicio en proyectos de dimensión reducida, cuyos riesgos sean fáciles de evaluar y en los que puedan controlarse mejor los costes.

El mecanismo más utilizado en todo el mundo para implantar la participación privada en la gestión y financiación de infraestructuras es la tradicional institución de las concesiones. El objetivo último de este sistema es procurar una “competencia por el mercado” en aquellos sectores donde las características inherentes a la actividad (como, por ejemplo, su condición de monopolio natural) impiden

¹¹⁰ La revisión del Derecho Público, en especial del regulador de las concesiones, ya ha sido iniciada en numerosos Estados europeos; no obstante, este “período de reflexión” aún está lejos de alcanzar adecuada respuesta a todos los problemas planteados.

¹¹¹ COM (2004) 327 final.

¹¹² La CPP suele presentar inconvenientes en el terreno de los costes (a menudo superiores a los de una financiación íntegramente pública) a causa del coste de las transacciones y de los capitales (mayor para los inversores privados que para los públicos). Una CPP mal preparada puede dar lugar a costes muy elevados para el sector público.

establecer una “competencia en el mercado”¹¹³. Así, el proceso competitivo se produce inicialmente a través de un proceso de licitación. Esta “competencia inducida” —a través de un proceso de licitación— se produce inicialmente y ello implica fijación de compromisos a largo plazo que provocan tanto dificultades para establecer previsiones fiables (de los volúmenes de tráfico y de progreso tecnológico) como una reducción de competitividad, convirtiéndose la concesión en un monopolio regulado y otorgando un amplio margen temporal al concesionario que puede sugerir la apertura de un paréntesis en su lucha por la eficiencia.

Los largos plazos en las concesiones de infraestructuras se justifican por la necesidad de recuperar las elevadas inversiones iniciales con una adecuada rentabilidad para la empresa privada. Esta circunstancia, que condicionaría la eventual fijación de plazos más cortos, podría ser evitada si el Estado decidiese abonar una suma al final del ciclo concesional. La posibilidad de establecer un pago final permitiría que en su determinación se tuviesen en cuenta ciertas variables como el tráfico real y el nivel de la atención a las necesidades de los usuarios, con el consiguiente incentivo que ello supone en orden al mantenimiento de elevados estándares de calidad a lo largo de todo el período.

D. La configuración de un “modelo político de gestión” como imperativo previo a la decisión acerca del modelo organizativo y de participación

El análisis de las distintas formas de gestión de los aeropuertos permitiría efectuar las siguientes consideraciones:

- En cuanto a la titularidad de los aeropuertos, coexisten las alternativas pública y privada; no obstante, puede decirse que prevalece la primera, al menos en las infraestructuras de mayor relevancia.
- La gestión aeroportuaria suele encomendarse a entidades de naturaleza privada participadas por el sector público y, en ocasiones, por el sector privado.
- Las entidades territoriales menores afectadas directamente por las infraestructuras aeroportuarias pueden participar, de distintas formas, en la gestión activa de las mismas.

En Europa, las instancias comunitarias, contrariamente a lo que se suele afirmar, no han impuesto un modelo concreto de gestión de los aeropuertos. En efecto, la *Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad*¹¹⁴, tras definir el sistema aeroportuario como “el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana”¹¹⁵, indica que se entiende por *entidad gestora* aquella “entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales, tenga por misión la administración y la gestión de las infraestructuras aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en el sistema aeroportuario de que se trate”¹¹⁶. Es más, explícitamente en el artículo 3 la Directiva —dedicado a las entidades gestoras de los aeropuertos— se menciona la posibilidad de que los Estados miembros se doten de una entidad gestora única para varios aeropuertos o

¹¹³ Véase Izquierdo De Bartolomé y Vassallo Magro (2002), págs. 119 y sigs.

¹¹⁴ Véase: Directiva 96/67/CE del Consejo de 15 de octubre de 1996 relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad (DOUE L-272 de 25.10.1996) y Anexo II del Reglamento (CEE) N° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias.

¹¹⁵ Artículo 2 b) de la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad.

¹¹⁶ Artículo 2 c) de la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad.

sistemas aeroportuarios¹¹⁷. Por tanto, no se parte del principio de que necesariamente haya de existir una entidad gestora por aeropuerto.

Dado por supuesto que cada Estado es plenamente soberano para configurar la gestión de su sistema aeroportuario —algo reconocido por la propia Comunidad Europea, dónde los postulados de la libertad de mercado han obligado a los Estados a ceder buena parte de su soberanía en amplias zonas del espectro económico— procede remarcar la conveniencia de ordenar el proceso decisorio de forma que pueda garantizarse que el resultado final será fruto de una coherencia argumental, lo cual le dotará de consistencia y capacidad de permanencia en el tiempo.

El proceso a seguir para decidir el modelo de gestión aeroportuaria debería discurrir por tres etapas:

- Opción por un modelo político de gestión.
- Elección del modelo jurídico-administrativo de gestión.
- Decisión al respecto del modelo de participación.

En primer término, es preciso adoptar una decisión acerca del modelo político de gestión del sistema aeroportuario. A pesar de que la realidad es siempre más compleja de lo que se pretende, y aconseja huir de maniqueísmos, los modelos políticos de gestión cabrían ser reducidos a dos:

- Modelo de solidaridad financiera. Esta opción exige el respeto del principio de caja única y, por tanto, que todos los ingresos del sistema aeroportuario se dirijan a financiar la totalidad de los gastos, sin que los beneficios obtenidos en la gestión de un aeropuerto deban revertir únicamente en el mismo, sino que se dediquen a aquellas infraestructuras que más lo necesiten. Con este sistema se garantiza un equilibrio interterritorial y la posibilidad de mantener ciertos aeropuertos cuya existencia sólo cabe justificar por necesidades sociales y no por motivos de rentabilidad financiera; no obstante, tiene el principal inconveniente de que no prima la más eficiente gestión de los recursos, pues con independencia del resultado económico final, siempre se acabará recibiendo nueva financiación.
- Modelo de autofinanciación. Este modelo supone que cada aeropuerto va a tener sus propios ingresos y gastos separados de los de otros aeropuertos del sistema. Así pues, se parte de una ruptura del principio de caja única del sistema aeroportuario, de forma tal que cada aeropuerto corre con los riesgos de su gestión y el resultado de su actividad será la clave de sus posibilidades de supervivencia. Este esquema constituye un innegable acicate para la mejora de la gestión; sin embargo, arroja serias dudas sobre la posibilidad de establecer un sistema aeroportuario consistente y direccional, pues se está, en todo caso, al albur de la demanda.

Como se decía anteriormente, la realidad impone a las marmóreas alternativas en abstracto la necesidad de flexibilidad. Por ello, lo más aconsejable sea la opción por un modelo mixto; sin embargo, es delicado moverse en el equilibrio fiel de la balanza y, antes o después, se presentará la disyuntiva. Los modelos mixtos caben, mas teniendo siempre claro hacia donde habrá que dirigirse cuando el término medio resulte inalcanzable.

El segundo paso del proceso consistiría en resolver sobre el *modelo jurídico-administrativo de gestión*, esto es, acerca de la naturaleza jurídica y formas organizativas que cabría implementar (una sociedad anónima, un consorcio, etc.).

¹¹⁷ El artículo 3 de la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad.

“1. A efectos de la aplicación de la presente Directiva, cuando la gestión y la explotación de un aeropuerto o de un sistema aeroportuario no sean desempeñadas por una única entidad sino por varias diferentes, se considerará que cada una de ellas forma parte de la entidad gestora

2. Asimismo, a efectos de la aplicación de la presente Directiva, cuando sólo se haya establecido una entidad gestora única para varios aeropuertos o sistemas aeroportuarios, cada uno de estos aeropuertos o sistemas aeroportuarios será considerado separadamente.

3. Si se somete a las entidades gestoras a la tutela o al control de una autoridad pública nacional, dicha autoridad deberá, en el marco de sus obligaciones legales, velar por la aplicación de la presente Directiva”.

Finalmente, y tras haber transitado por las anteriores fases, es cuando cabe la apertura de un debate en torno a la forma de participación de las regiones y las Entidades Locales en el sistema, esto es, decidir el *modelo de participación*. Esta cuestión se halla en íntima dependencia de las decisiones previas y estriba en resolver dónde y cómo ubicar representantes de aquéllas en el modelo jurídico-administrativo de gestión elegido.

La tendencia a entrar de forma directa en disquisiciones sobre el modelo jurídico-administrativo de gestión (por ejemplo, si el sistema aplicado a los puertos de interés general es susceptible de ser aplicado a los aeropuertos) sin que se haya configurado antes un modelo de política de gestión aeroportuaria puede viciar la decisión adoptada, pues supone decidir sobre la configuración de una organización antes de tener claramente fijados sus objetivos últimos.

V. La determinación del concepto de infraestructura y obra pública como factor coadyuvante para la financiación de los aeropuertos

El Diccionario de la Lengua Española define *obra* como la “cosa hecha o producida por un agente” y califica de *obra pública* a aquella “que es de interés general y se destina a uso público”. Es esta una definición parcialmente coincidente con la que ofrecía, en el siglo XIX, Manuel Colmeiro para quien “son obras públicas aquellas que interesan a la universalidad del reino, o a una comunidad de habitantes en cuanto forman parte del todo político y queda oscurecido su carácter de persona moral”¹¹⁸.

Por otra parte, conceptúa el lexicon la *infraestructura*, como la “parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo” y, en sentido figurado, como el “conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera”¹¹⁹.

La doctrina, como señala Villar Ezcurra¹²⁰, ha venido utilizando las expresiones “*obra pública*” e “*infraestructura*” para referirse a la misma realidad, pero, desde finales del pasado siglo, se ha comenzado a vislumbrar las diferencias existentes entre una y otra¹²¹.

¹¹⁸ Colmeiro (1865).

¹¹⁹ Infraestructura aérea, sociopolítica, económica, etc.

¹²⁰ Villar Ezcurra, (2001).

¹²¹ Sobre el concepto de infraestructura Véase: Aguado y Jiménez (1992); Hirschman (1981), Ballesteros (1991); Biehl (1988).

Como se ha podido advertir, lo que diferencia la obra pública de la infraestructura es la posibilidad de que en esta última se integren servicios, esto es, elementos no tangibles¹²² (“[...] conjunto de elementos o servicios [...]”) y, especialmente, el contenido finalista del concepto infraestructura, pues engloba todo lo indispensable para que funcione una organización (“[...] elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera [...]”).

La asociación de obra pública a resultado material puede apreciarse desde el albor del Derecho de las Infraestructuras. En España, la Instrucción de Obras Públicas de 10 de octubre de 1845, consideraba como *obras públicas* “los caminos de todas clases, los canales de navegación, de riego y desagüe, los puertos de mar, los faros [...] y cualesquiera otras *construcciones* que se ejecuten para satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general”¹²³.

A la vista de las definiciones señaladas, conviene reparar en la circunstancia de que pueden formar parte de las infraestructuras elementos tanto materiales e inmateriales, siendo estos últimos una parte muy significativa en sectores como el de las telecomunicaciones¹²⁴.

Cabe concluir, pues, que el término infraestructura tiene un significado notablemente más amplio que el de obra pública.

El contenido finalista del concepto infraestructura y su vinculación a un todo más amplio, supone que toda infraestructura ha de ser configurable o bien como una red o bien como una parte de la misma. Se introduce así un nuevo concepto, el de red¹²⁵, que cabe definir como “la ordenación de las infraestructuras de una determinada manera, caracterizándose, precisamente, por la forma en que procede enlazar los distintos puntos de la misma al servicio de una finalidad concreta”¹²⁶. Las notas características del concepto de red serían pues:

- La continuidad, enlazando distintos puntos.
- La organización, formando no un mero agregado, sino un todo sistemático.
- El servicio a una finalidad superior que trasciende a la de cada una de sus partes.

La preocupación por perfilar el concepto de “obra pública” de la mejor manera posible no debería ser contemplada como un mero llamamiento a la corrección del legislador en la utilización del lenguaje. Por el contrario, se trata de una cuestión que trasciende el plano de la semántica para introducirse, plenamente, en el ámbito financiero y presupuestario.

Una parte muy relevante de la doctrina ha señalado la conveniencia de una redefinición del concepto tradicional de “obra pública” como piedra angular para una apertura coherente al sector privado. A este respecto, el caso de España resulta paradigmático.

¹²² La asociación del término obra pública con un “resultado material y tangible” se produce, de forma bastante habitual, en la actual legislación que regula la contratación de las Administraciones Públicas.

¹²³ Artículo 1 del Real Decreto de 10 de octubre de 1845, por el que se aprueba la Instrucción de Obras Públicas.

¹²⁴ El concepto de obra pública no engloba todo lo que sirve de soporte a esta actividad, tal es el caso de las ondas hertzianas o los programas informáticos que nada tienen de obra.

¹²⁵ El término “red” es utilizado con frecuencia por la normativa reguladora de las distintas infraestructuras. Así, la normativa sobre carreteras suele distinguir entre la red de carreteras del Estado, redes regionales y locales; la legislación ferroviaria, al referirse a las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario y en aras a dejar constancia de la unidad, utiliza habitualmente el concepto de red nacional integrada de transporte ferroviario;

Recientemente, muchas declaraciones internacionales hacen hincapié en la necesidad de configurar las infraestructuras en redes. En este sentido, la Carta europea sobre ordenación del territorio de 1983 se refiere a la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad y estableciendo como objetivo fundamental de la política territorial la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

¹²⁶ Ariño, De la Cuétara y Aguilera (1996), pág. 26.

El sistema tradicional español, como han señalado, Ariño Ortiz y Villar Ezcurra¹²⁷, se encuentra lastrado por la propia concepción de lo que se entiende por “obra pública”, tanto en cuanto a su naturaleza jurídica como en cuanto a su construcción, financiación y gestión.

La Ley de Obras Públicas de 1877¹²⁸, en su artículo 1º, señalaba que “se entiende por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos”. Con posterioridad, el Código Civil de 1889¹²⁹ consideró bienes de dominio público los destinados al uso público, señalando como ejemplos los caminos, puertos y puentes construidos por el Estado y otros análogos.

De esta forma, en España, las “obras públicas” se han venido concibiendo como bienes demaniales y ello implica otorgarles un estatus de “*res extra commercium*” basado en la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

La finalidad que con ello se perseguía era dotar a estos bienes de un régimen especial de protección frente a los particulares, pero ello ha conllevado que la propia Administración haya tenido que asumir su mantenimiento y conservación. De esta forma, las obras públicas se han convertido en una causa de ingentes y continuos gastos que, por el esfuerzo presupuestario requerido, pueden hacer peligrar algunas conquistas del Estado del Bienestar, desviando fondos que bien cabría emplear en educación, asistencia sanitaria, protección social, etc.

La reciente liberalización de sectores publicados en el ámbito de las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el gas o los hidrocarburos ha hecho que esté sobre el tapete la necesidad de dotar de nuevo sentido a los conceptos de dominio público, obra pública y servicio público. Si las redes de telecomunicaciones, las de energía eléctrica, los oleoductos o los gaseoductos son infraestructuras de titularidad privada no existe inconveniente jurídico para hacer extensivo este mismo sistema a otros tipos de infraestructuras¹³⁰. El libre acceso de terceros quedaría garantizado con la imposición de obligaciones específicas (“*open network*”) que encuentran su justificación en el nuevo concepto de “servicio universal”. Si la actividad se *despublica*, se incide en el sustrato material que le sirve de soporte y la infraestructura deja de ser considerada como bien demanial, lo cual no implica que su utilización deje de estar regulada. El dominio público deja de ser tal y las instalaciones o equipamientos —sin dejar de ser “de interés general”, en cuanto están abiertas a un uso público— pueden ser de titularidad privada.

El fuerte crecimiento de la demanda de transporte aéreo y la posición periférica de algunos Estados pueden estimular la creación de aeropuertos promovidos por particulares, entidades locales y autoridades regionales¹³¹. Estas iniciativas plantean una problemática jurídico-administrativa de orden práctico, pues en ocasiones el ordenamiento jurídico correspondiente ha sido configurado sobre la premisa de que los aeropuertos comerciales sean de titularidad pública, no contemplando adecuadamente otras eventualidades. En tales casos, la aparición de aeropuertos cuya gestión no corresponde a *ab initio* a un ente público planteará, además, algunos inconvenientes en relación con las tasas aeroportuarias, ya que las existentes se habrán concebido sobre la base de que todas las operaciones aeroportuarias y de navegación aérea queden bajo la responsabilidad de dicha entidad. Por consiguiente, para estos aeropuertos será necesario deslindar los servicios de navegación aérea —atribuyendo la plena responsabilidad de los mismos a la autoridad pública— de los de operación aeroportuaria (en los cuales las funciones de la autoridad pública estarían limitadas a la percepción de las correspondientes tasas).

La despublicación tiene, empero, fronteras y no se puede aplicar a todas las infraestructuras de red, pues tan solo es referible a aquellas infraestructuras que quepa explotar económicamente y no a aquellas otras que estén abiertas a un uso general y gratuito (por ejemplo, las carreteras que por razones

¹²⁷ Ariño Ortiz y Villar Ezcurra (2000), págs 117 y sigs. Jiménez de Cisneros Cid, (2001). Ruiz Ojeda (1999).

¹²⁸ Publicada en la Gaceta de Madrid el 15 de abril de 1877.

¹²⁹ Real Decreto de 24 de julio de 1889. Publicado en la Gaceta de 25 de julio de 1889.

¹³⁰ Ariño Ortiz y Villar Ezcurra (2000).

¹³¹ En Europa se han venido sucediendo las iniciativas privadas en la creación de aeropuertos, en especial vinculadas a territorios con fuerte vocación turística. Quizás, uno de los casos más relevantes a este respecto haya sido España, donde, en un breve espacio de tiempo, se han creado los aeropuertos “Don Quijote” (Ciudad Real), “Costa Azahar” (Castellón) y el de la “Región de Murcia”.

de interés público, discrecionalmente apreciadas, puedan ser utilizadas sin el abono de peajes). Así, sería obligado diferenciar dos tipos de infraestructuras: las que se vinculan a la explotación de un servicio público y las que son destinadas a un uso público gratuito, siendo estas últimas las que deberían seguir permaneciendo bajo la órbita demanial en la medida en que no hay actividad comercial a liberalizar y su despublificación requeriría alterar las bases de partida impuestas por naturaleza de las cosas¹³².

En el ámbito de las infraestructuras económicamente explotables, no existe razón objetiva para mantener en la categoría demanial en todas las infraestructuras aeroportuarias. Un aeropuerto está constituido por un conjunto de instalaciones y servicios que no tienen por qué revestir la condición de dominio público. Tales infraestructuras no son esencialmente distintas a una red de telecomunicaciones, de energía eléctrica o de gas y pueden ser reguladas de forma muy similar, esto es, mediante la imposición de obligaciones de servicio público y de servicio universal en beneficio de los administrados.

La explotación de estas infraestructuras se ha llevado a cabo tradicionalmente mediante concesión en base a que se asientan en un suelo calificado como demanial¹³³ y, a su vez, esta calificación del suelo es debida a su vinculación con una actividad calificada como “servicio público”, de tal modo que el servicio de transporte aéreo conlleva el carácter demanial del conjunto de las instalaciones, al margen de que estén o no directamente relacionadas con la prestación de ese servicio. Ahora bien, surge la duda acerca de si existe algún otro motivo por el cual una actividad puramente comercial tenga que ser prestada en régimen de concesión.

En la zona aeroportuaria existen dos tipos de parcelas diferenciadas: la destinada a los servicios aeroportuarios y la comercial. Si se acepta la posibilidad de desgajar a las instalaciones comerciales del concepto de dominio público, éstas podrían ser utilizadas como medio adicional de remuneración a quien acomete su construcción y explotación, admitiendo que puedan ser explotadas por quien realiza la obra en régimen de derecho privado y no mediante el tradicional sistema concesional, pues carecería de sentido que la Administración ejerciese el papel de titular dominical en la explotación de una actividad que nada tiene que ver con las funciones que constitucional o legalmente se le suelen encomendar.

En previsión de posibles periodos de desaceleración económica y teniendo en cuenta la necesidad de partir de criterios de estabilidad presupuestaria, que forzosamente han de limitar los gastos en inversiones reales, la búsqueda de recursos aplicables ha de orientarse hacia fórmulas de cooperación entre la iniciativa pública y privada. Ahora bien, el sector privado encuentra ciertos condicionantes negativos para entrar en la financiación de las grandes infraestructuras: los elevados costes, los riesgos de conservación y explotación, los largos periodos de amortización y un cierto carácter aleatorio en la rentabilidad de la inversión realizada. Con la finalidad de procurar el marco más favorable para incentivar la participación privada, sería de todo punto necesario garantizar las siguientes condiciones en las obras públicas¹³⁴:

- Definición clara y precisa del objeto y plazo de los proyectos.
- Transparencia en los costes.
- Entorno jurídico estable y propicio.
- Examen claro de los riesgos.
- Posibilidad de explotación de actividades conexas con las infraestructuras creadas.
- Proyectos de dimensión reducida.

La iniciativa privada, como es obvio, tiende a maximizar la rentabilidad de las inversiones, eludiendo lo aleatorio. Cuanto más se reduzcan las incertidumbres y los riesgos y mayor sea la seguridad, más amplio será el abanico de los dispuestos a intervenir activamente en colaboraciones con

¹³² Ariño Ortiz y Villar Ezcurra (2000).

¹³³ Al respecto de la utilización del dominio público, existen excelentes trabajos publicados. Entre otros: García Pérez (1997).

¹³⁴ Sánchez Pavón (2004).

el sector público. Una política tendente a la reducción de elementos desincentivadores es, por tanto, una política que garantiza la financiación de infraestructuras públicas.

Los poderes públicos, pues, deben dotar a los proyectos de infraestructuras de interés general de las adecuadas garantías jurídicas, políticas y económicas capaces de atraer a los agentes económicos.

La inclusión en la legislación reguladora de las distintas infraestructuras, de expresas y terminantes prescripciones al respecto de la titularidad de éstas, su vinculación al interés general —con una determinación clara y estable de las obligaciones que se asumen de cara a los ciudadanos— y, sobre todo, la elección de un marco jurídico dotado de la mayor flexibilidad (para lo cual el Derecho Privado constituye una buena opción), pero no exento de garantías, supone un marco propicio para involucrar al sector privado.

En conclusión, el esfuerzo por depurar jurídicamente el concepto de obra pública e infraestructura, particularmente en relación con los aeropuertos, puede resultar clave a la hora de garantizar una intervención segura del sector privado en su construcción, gestión y financiación. Ello redundará en el sanamiento del erario público, que se verá aligerado de una pesada carga que le ha venido lastrando secularmente, sin que en ningún caso se postule una “despublificación indiscriminada” de todas las infraestructuras.

VI. Conclusiones

A. Un proceso de privatización solo debe ser abordado en el marco de una política económica suficientemente definida y tras un minucioso análisis del pro y el contra

El proceso de privatización de empresas públicas y el consiguiente reajuste del sector público presentan sólidas apoyaturas: liberación de los presupuestos públicos de la penuria de inyectar fondos a empresas deficitarias, adquisición de un importante volumen de recursos tras la enajenación de los activos, incremento de las posibilidades de garantizar el equilibrio presupuestario en el futuro y minoración de la necesidad del recurso al endeudamiento público. No obstante, también se evidencian ciertas zonas sombrías:

a) El Estado, tras desapoderarse de empresas públicas, recibe unos importantes ingresos, pero pierde definitivamente un patrimonio al que acudir en circunstancias especialmente difíciles desde el punto de vista económico.

b) La privatización de las empresas públicas rentables (las que presentan mayor atractivo para un inversor privado) y el mantenimiento en cartera de las deficitarias pone en una comprometida situación al erario público, debido a la imposibilidad de recurrir al superávit de unas para enjugar el déficit de otras. Así, los aeropuertos y las líneas aéreas se han venido considerando como un punto cardinal del sistema nacional de transporte y las ganancias obtenidas con su explotación han servido para

compensar las pérdidas financieras que pudiesen producirse en otros sectores. Desde esta perspectiva, la privatización sería una opción a corto plazo¹³⁵.

c) La enajenación de las empresas con buenas perspectivas de mercado podría empeorar los resultados presupuestarios a largo plazo si el Estado sigue comprometido con garantizar los fines asignados a las empresas públicas deficitarias (algunos de ellos de indudable carácter social y que, en ocasiones, son imperativo legal o constitucional), estando obligado a implementar nuevos programas, pero ahora con menos recursos. Esta situación abriría paso a un cuestionamiento de la capacidad misma de la organización pública para la satisfacción de ciertos fines y, eventualmente, a una alteración de los propios objetivos de un Estado que ha visto menguada su capacidad de acción. Se estaría en presencia de una necesidad sobrevenida de reconfigurar el Estado desde sus mismas bases programáticas. Así pues, una irreflexiva reestructuración del sector público puede conllevar, con el transcurso del tiempo, sustanciales modificaciones de orden político.

d) El sector privado, en buena lógica, no se siente atraído por las empresas deficitarias y ello ha conllevado que el sector público tuviese que abordar, con carácter previo a la privatización, costosos procesos de saneamiento financiero de empresas públicas, implicando en la labor importantes partidas del erario público. Por esta razón, a la hora de evaluar las operaciones de privatización, los poderes públicos han de tener en cuenta los costes de saneamiento financiero, los costes financieros directos (publicidad, comisiones, gastos de intermediación, etc.) y los costes financieros indirectos (incentivos y premios bursátiles). Pero también han de valorarse los “retornos fiscales”, pues la enajenación de empresas del sector público generará ingresos provenientes de los tributos que graven las actividades y resultados de las mismas una vez privatizadas. A ello hay que añadir que si la mejora de la gestión redundará en un incremento del empleo se ampliará la base de contribuyentes sujetos a impuestos sobre la renta y a cotizaciones sociales (si, por el contrario, la privatización es seguida de una reducción de plantillas, el coste para el Estado se verá incrementado por la provisión de subsidios, por la implementación de medidas formativas para la reconversión profesional y por la mengua en el cuerpo de contribuyentes).

e) El dogma de la ineficiencia de la gestión pública frente a la privada está, en no pocos casos, por justificar, si el análisis no se realiza en términos de estricta rentabilidad económica¹³⁶. Así, en relación con los graves accidentes acaecidos en el año 1999 en los ferrocarriles británicos tras su privatización, se ha apuntado a la insuficiencia de las inversiones en seguridad como una más que probable causa¹³⁷.

f) La eventualidad de que una empresa absolutamente privatizada caiga bajo la influencia de un Gobierno extranjero cuando la empresa en que éste sea accionista mayoritario se convierta, a su vez, en accionista dominante de aquella. Para evitar esta contingencia, se ha procedido a la formación de núcleos duros estables de accionistas o a al establecimiento de las llamadas “acciones de oro” que se reservan los Gobiernos. Ambas medidas son de incierta eficacia y cuestionable fundamento jurídico y económico. La venta conjunta de todos los aeropuertos de la BAA sin una previa división de la entidad en unidades potencialmente competitivas (explícita exteriorización de la preferencia por los monopolios privados regulados en sustitución de los monopolios públicos) se efectuó a través de la colocación en bolsa de todas las acciones de la compañía¹³⁸, reservándose el Gobierno una acción: la denominada Golden

¹³⁵ Vickers, J. y Yarrow, G., “Privatization in Britain”, en *Privatization and state-owned enterprises*, Kluwer Academic Publishers, 1989. Vickers y Yarrow han calificado de opción a corto plazo las privatizaciones británicas, cuya primigenia motivación pretenden encontrarla en la insatisfacción gubernamental por la gestión de las empresas públicas.

¹³⁶ Serrano de Triana (2000).

¹³⁷ Roldán Martín, A., Op. Cit. pág. 48. Véase, asimismo, Izquierdo y Vasallo (2004). El sistema ferroviario británico quedó configurado de forma compleja, con un Administrador de la infraestructura totalmente privado (Railtrack), un Regulador ferroviario, una Autoridad Estratégica Ferroviaria (SRA), veinticinco operadores de viajeros en régimen de concesión, seis operadores privados de mercancías, tres empresas de alquiler de material motor y móvil, siete de mantenimiento de la infraestructura y seis de renovación de la vía. En el año 1996 Railtrack se transformó en empresa privada con cotización en bolsa. A lo largo de la década de los noventa, la falta de inversiones en capacidad, el empeoramiento de la calidad, el abandono de servicios por falta de rentabilidad y el aumento de accidentes ferroviarios obligaron al Gobierno a transformar a Railtrack en entidad pública (Network Rail) encargándose, desde entonces, de la construcción y gestión de la infraestructura.

¹³⁸ El 25% del capital se reservó para los empleados, la participación individual se fijó en el 15% y la presencia de capital extranjero fue objeto de limitación.

Share¹³⁹. La “acción de oro” es una aportación del sistema de privatizaciones británico, cuya justificación es la protección de los intereses nacionales en industrias estratégicas a través de la dación al Gobierno de poderes para impedir absorciones, limitar las inversiones extranjeras y el señalamiento de condiciones sobre las operaciones de las industrias privatizadas. A pesar de su razonable surgimiento, este tipo de acciones no han sido objeto de frecuente utilización. A modo de ejemplo, el propio Gobierno británico no recurrió a esta herramienta jurídica para impedir, en el año 1989, la compra de la empresa Jaguar por parte de Ford. La pretensión de inquirir las razones últimas de cualquier decisión gubernamental está frecuentemente avocada al fracaso, pero es muy probable que en la no utilización de las “Golden Share” se haya tenido en cuenta el retroceso que supone en alguno de los beneficios buscados a través de la privatización (utilización de la posibilidad de toma de control por parte de otras empresas como mecanismo para la evitación de los costes de agencia, libertad de mercado y autonomía de decisión empresarial). Quizás se haya optado por la máxima de que una buena regulación es siempre más efectiva que la mejor de las “acciones de oro”.

A modo de conclusión, cabría afirmar que si un proceso privatizador no es abordado con el máximo rigor puede desembocar en su pérdida de credibilidad ante los ciudadanos. Recientes informes del Banco Mundial han señalado cómo la reducción de puestos de trabajo en las empresas privatizadas y el incremento de los precios del servicio pueden haber sido las causas de un generalizado descontento público evidenciado por encuestas que cifran en el 80% los chilenos que desaprobaban los procesos de privatización y en el 90% los ciudadanos argentinos que comparten esta opinión¹⁴⁰. Un supuesto paradigmático, antes mencionado, es el del modelo ferroviario adoptado por el Reino Unido y que, desde un primer momento, patentizó profundas imperfecciones¹⁴¹. El error adquirió más relevancia por cuanto la privatización acometida alcanzaba a la propia infraestructura. La confianza ciega de la autoridad pública en un modelo (cuyo esquema inicial permitía albergar serias dudas de viabilidad) y la consecuente apuesta radical por el mismo, convirtieron su fracaso en un referente. No obstante, al otro lado de la balanza se encuentra el caso de Suecia, donde varios años antes se emprendió un proceso privatizador en el que no sólo se otorgó el derecho de acceso a la infraestructuras ferroviarias a operadores privados, sino que se transfirieron a las Autoridades Regionales de Transporte las líneas y la explotación de los servicios regionales. La experiencia sueca culminó con una mejora en la calidad de los servicios, un incremento en el tráfico de viajeros y la aparición de nuevos operadores.

B. El éxito de la privatización tiene un alto grado de dependencia respecto de las condiciones contextuales del correspondiente sector

Las experiencias prácticas han evidenciado que la privatización goza de elevadas probabilidades de éxito cuando se produce en contextos competitivos y con una empresa privada altamente eficiente. La adquisición de la empresa pública por parte de una gran empresa privada puede suponer la apertura de más mercados, una intensificación de la base tecnológica y la avidez por optimizar el producto final.

El entorno competitivo y la existencia de empresas privadas altamente eficientes es factible encontrarlo en el transporte aéreo, pero es más cuestionable su existencia en el caso de los aeropuertos, de los que incluso cabría cuestionar lo intrínseco de su capacidad para competir o, cuando menos, lo limitado que puede resultar esta competencia. Por ello, la privatización de los aeropuertos encuentra más fácil justificación en razones de eficiencia gestora y mejora de las instalaciones físicas y técnicas.

El cambio de propiedad en las empresas no siempre ha tenido los mismos resultados. Así, cuando la modificación en la titularidad es acompañada por la apertura a la competencia se suelen producir

¹³⁹ Rendeiro Martín-Cejas (2003).

¹⁴⁰ Kessides (2004).

¹⁴¹ Izquierdo, y Vasallo, Op. Cit., págs. 533 y sigs.

sustanciales incrementos en la productividad de la empresa, algo que no sucede en el caso de la privatización de los denominados monopolios naturales¹⁴².

La venta de monopolios naturales genera, indudablemente, más ingresos que la venta de una empresa sometida a competencia, pues ofrece notables alicientes para su adquiriente¹⁴³ (seguridad en el mantenimiento de un amplio poder sobre el mercado, dificultad de su quiebra y limitación de la posible toma de control por parte de otra); sin embargo, cualquier medida de privatización de los mismos debiera ser acompañada por una especial actividad normativa reguladora con la finalidad de evitar que tal característica traiga consigo una atenuación en la voluntad empresarial de maximizar la eficiencia y calidad del servicio.

C. El Derecho de la competencia puede estar llamado a jugar un importante papel en los procesos de liberalización

El “Derecho de la competencia” admitiría ser calificado de elemento trascendental en el caso de liberalizaciones en las que el pretérito monopolista deviene operador dominante. Tal y como se ha indicado en páginas precedentes, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha contribuido a la liberalización de los mercados sobre la base de la aplicación del Derecho Europeo de la competencia.

Las técnicas a utilizar pasan por la evitación de abusos de la posición dominante, el riguroso examen de las ayudas públicas¹⁴⁴, el control de la concentración de empresas y la prohibición de acuerdos colusorios.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando se trata de entidades encargadas de satisfacer necesidades de interés general, el Derecho de la competencia tiene como límite infranqueable la imperiosa necesidad de prestación del servicio, inveterado dogma de la doctrina del servicio público. Al amparo del inmemorial axioma “*salus populi suprema lex est*”, no puede llegarse al extremo de que una rígida aplicación del Derecho derive en la imposibilidad material de satisfacer prestaciones esenciales para la comunidad.

D. No deben minimizarse las posibilidades que todavía puede ofrecer el sistema tradicional del servicio público

El sistema de mercado, a diferencia del tradicional de servicio público, promueve la libre entrada de operadores en el sector, la posibilidad de un uso compartido de las infraestructuras, la libre creación de redes y la posibilidad de interconexión de las mismas.

Los progresos científicos y la evolución de la economía han aportado consistencia a estas tesis sobre la base de una reducción en las economías de escala en la función de costes y la existencia de grandes grupos empresariales de capital privado capaces de suceder a los Estados en la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, asegurar la posibilidad de una definitiva superación del sistema de servicio público y su paulatino abandono definitivo, es un arriesgado alarde intelectual si se tienen en cuenta diversas consideraciones.

La existencia del derecho a usar las redes por distintos operadores —uno de los puntales del sistema de mercado— puede ser hoy reconocido gracias al denodado esfuerzo precedente de los poderes públicos por cimentarlas. Dicho de otra forma: el sistema de mercado es posible en la actualidad gracias a que bajo el sistema del servicio público se han generado las condiciones apropiadas¹⁴⁵. Esta evidencia es suficiente para suscitar el debate acerca de si el sistema de mercado estará en condiciones de aceptar

¹⁴² Bishop y Thomson (1992).

¹⁴³ Vickers (1993) y Rendeiro Martín-Cejas (2003).

¹⁴⁴ Sánchez Pavón (2007).

¹⁴⁵ González-Varas Ibáñez (2007).

el significativo reto de mejorar la calidad de las infraestructuras y la operatividad de sus redes sin que ello repercuta negativamente sobre los usuarios.

La cuestión no admite fácil respuesta debido a que presenta dos perspectivas de difícil simultaneidad: la económica (articulada en consideraciones de “rentabilidad empresarial”) y la social (fundamentada en el criterio de lo “socialmente exigible”).

La dificultad de ofrecer una inequívoca contestación al anterior interrogante es razón suficiente para no descartar la utilidad del sistema del servicio público en lo sucesivo. Quizás sea necesario admitir que ambos sistemas (servicio público y mercado) son igualmente válidos si se consideran en abstracto y que sólo las particularidades contextuales los harán más o menos operativos en cada momento determinado. No se puede predicar la intrínseca bondad de uno u otro sistema con independencia del contexto.

El sistema del servicio público ha demostrado su idoneidad para afrontar grandes proyectos de generación y modernización de infraestructuras y servicios, en los que el sector privado no ha sabido asumir los ingentes desafíos financieros y organizativos que ello supuso. Por otra parte, es innegable que los usuarios han salido beneficiados tras la apertura a la competencia en determinados sectores. Pero, si la lógica del mercado no es capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades sociales ¿existe justificación suficiente para la apertura de un sector a distintos operadores o sería más coherente decantarse por un modelo de servicio público? Multitud de estudios advierten sobre el “coste del servicio público”; sin embargo, todavía está por determinar con precisión el “coste del no servicio público”.

Con las anteriores reflexiones no se pretende sugerir que la empresa privada haya de gestionar sólo los servicios públicos indefectiblemente rentables o que se vea privilegiada en momentos de alta rentabilidad del sector (en el fondo, ello supondría lastrar, por vía impositiva, a toda la sociedad con las consecuencias de presupuestos permanentemente deficitarios, lo cual siempre acaba siendo nefasto para el devenir económico de un Estado), sino que, tras un riguroso análisis previo, se adopte una decisión sobre el sistema aplicable a cada sector y sea mantenida durante el tiempo necesario para que pueda ser objeto de adecuada y objetiva valoración.

E. Alumbrar alternativas para prevenir los costes de agencia en las empresas públicas es un paso adelante hacia el éxito de la gestión y, en casos concretos, una alternativa a la privatización

Cuando la decisión adoptada en orden a la gestión de aeropuertos sea la de constituir empresas públicas, es obligado poner en funcionamiento todos los medios que permitan garantizar su eficiencia. En este sentido, la superación de los eventuales costes de agencia es uno de los problemas a tener en cuenta, pues, en no pocas ocasiones, la justificación de alternativas privatizadoras ha sido el lamentable funcionamiento de la empresa pública, circunstancia que, quizás, podría haberse evitado abriendo nuevas perspectivas desde el punto de vista gerencial.

En el ámbito de sector público, como ocurre en el privado, se manifiestan relaciones de agencia entre los gestores de las empresas y el principal, pero el problema es susceptible de agravarse debido a que el principal no está nítidamente determinado, sino muy disperso. Las empresas públicas pueden tener como principales (aquellos que encargan la tarea a los gestores) tanto al ejecutivo (Gobierno y/o Administración) como al legislativo (Parlamento). En consecuencia, el control que se realiza sobre la empresa tiene un carácter político y se basa, más que en criterios de eficiencia económica, en la transacción política. Por esta razón, no sólo se corre el riesgo de que los gestores acaben persiguiendo intereses particulares, sino que los propios controladores orienten sus prioridades hacia la maximización de los votos y el incremento del montante presupuestario sujeto a su poder decisorio.

El marco institucional en el que se mueven las empresas públicas resulta determinante para la eficiencia gestora y una causa generadora de ineficiencia son las relaciones de agencia que tienden a desplegarse en su seno¹⁴⁶.

Los costes de agencia en una empresa pública pueden ser muy relevantes y, teniendo en cuenta lo elevado que puede resultar el coste de obtención de información, es esperable que sólo una pequeña parte de los grupos sociales resuelvan asumir tareas de control, pues el beneficio a obtener se mostrará, con frecuencia, poco estimulante.

La literatura científica ha propuesto una serie de mecanismos para refrenar los conflictos de agencia y sus principales secuelas:

a) En primer lugar, un elemento de control vendría constituido por la intervención de los consejos de administración como órgano de supervisión de los directivos. Particularmente ejemplarizante resultaría el caso de Japón, donde la reducida actividad del mercado de control ha sido atribuida no sólo a la elevada concentración de la propiedad (rasgo que comparte con el modelo continental europeo), sino también a la eficiencia del consejo de administración de las sociedades. Parecida situación se observa en Alemania, donde el consejo de administración posee una elevada independencia, en buena parte debido al activo control ejercido por los inversores a través del “consejo de vigilancia en la empresa”¹⁴⁷. Estos paradigmas sugieren una reflexión acerca de la conveniencia de una mayor democratización en los consejos de administración de empresas públicas, de forma que se dé entrada no sólo a accionistas, sino también a los trabajadores, directivos y organizaciones ciudadanas, pues, en general, cuanto más grande sea la proporción y mejores atributos posean los *outsiders*, más efectivo será el control del oportunismo directivo en la labor decisoria¹⁴⁸. Cuando la propiedad de las empresas está concentrada —algo que ocurre en las empresas públicas— los mecanismos de toma de control difícilmente aparecen. Ahora bien, tomando como referencia los casos de Japón y Alemania, la escasa actividad del mercado de control puede ser reemplazada por una enérgica actuación de los consejos de administración y la existencia de consejos de vigilancia.

b) En segundo lugar, respecto a los problemas de sobreinversión que surgen en la relación accionista-directivo, la doctrina propone dos mecanismos para mitigarlos. Por un lado, que el pago del *cash flow* libre se dirija a los accionistas, reduciendo la discrecionalidad directiva. Por otro, la emisión de deuda, ya que ésta obliga a los directivos a desprenderse de fondos que de otro modo retendrían¹⁴⁹. En la empresa pública, los objetivos para el excedente podrían consistir en la reinversión en la mejora de la propia entidad, la amortización de deuda o la realización de transferencias al Estado con la finalidad de generar crédito en sus presupuestos para atender otras necesidades de interés general.

c) En tercer lugar, la remuneración del agente es un factor importante de alineación de intereses entre los accionistas y los directivos, sobre el que se puede actuar vinculando las mejoras retributivas al resultado de la gestión. En España, la más reciente legislación apunta en este sentido. Así, la Ley 28/2006 prevé que una parte de la retribución del personal directivo de las Agencias Estatales se perciba

¹⁴⁶ González de la Fe (2003).

¹⁴⁷ Lozano García (2005).

¹⁴⁸ Fama y Jensen (1983).

¹⁴⁹ Jensen (1986).

como incentivo al rendimiento de acuerdo con lo que establezca el Consejo Rector de la Entidad¹⁵⁰. Por otra parte, el actual Estatuto Básico del Empleado Público introdujo la figura del “personal directivo”¹⁵¹ (a imagen y semejanza del *senior civil service* o de la *dirigenza*, propios de otras legislaciones europeas), con respecto al cual la comisión de expertos que redactó el proyecto recomendó que sus retribuciones (excluidas de la negociación colectiva funcional) se fijasen en función de los resultados de su gestión¹⁵².

d) En cuarto lugar, la Teoría de la Agencia defiende que el “mercado de control” (posibilidad de toma de control de una empresa por parte de otra) constituye un mecanismo para resolver los problemas de agencia y que la simple posibilidad una fusión puede ayudar a mitigar los conflictos entre los directivos y los accionistas¹⁵³. Pero, convertir al mercado en protagonista principal de vigilancia obliga a descartar cualesquiera medidas defensivas tendentes a impedir los procesos de toma de control (preceptos estatutarios al efecto o “acciones de oro”) para que el “efecto disciplinario del mercado” funcione y, por otra parte, habría que contextualizar la cuestión, pues resulta una opción draconiana, y de una lógica seriamente discutible, proceder a la privatización de un sector sobre la base de un descontento con la conducta de los directivos que gestionan las empresas públicas. A todo ello habría que añadir que los inversores suelen ser escépticos ante fusiones de empresas cuyas culturas directivas se perciben como incompatibles¹⁵⁴ y resultaría cuestionable la confianza que podrían despertar las fusiones con empresas públicas, cuya cultura empresarial suele ser muy diferente a la de las empresas de titularidad privada.

El mercado de control no actúa de forma autónoma, sino que está estrechamente relacionado con la actuación eficiente o ineficiente de los restantes mecanismos de control en la empresa. Su actuación no es siempre un último recurso, sino que alienta el funcionamiento eficiente de otros mecanismos de control. Quizás, lo más razonable sea pensar que la amenaza de una toma de control ha proporcionado a las empresas privadas un adecuado escenario para garantizar la eficiencia de los restantes mecanismos de control¹⁵⁵ y que no sería descabellado disponer algún mecanismo equivalente para la empresas públicas, pero adecuado a su peculiar idiosincrasia. Por ejemplo, la eventualidad de que una sociedad pública sea reconvertida en un organismo público y que la gerencia sea retomada por el Estado (sustituyendo a sus directivos) podría ser un buen acicate para el gestor, de efecto equivalente a la “toma de control” en una empresa privada. En este sentido, resultarían poco edificantes supuestos como el del Reino Unido donde mayoritariamente los altos directivos de las empresas públicas se han mantenido en sus cargos una vez que la empresa ha sido puesta en manos del sector privado¹⁵⁶ y más interesantes otros

¹⁵⁰ Artículo 23 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos:

“1. El personal directivo de las Agencias Estatales es el que ocupa los puestos de trabajo determinados como tales en el Estatuto de las mismas en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas. [...]”

4. El personal directivo está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.

5. El personal directivo percibe una parte de su retribución como incentivo de rendimiento, mediante el complemento correspondiente que valore la productividad, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan por el Consejo Rector, a propuesta de los órganos directivos de la Agencia Estatal.”

¹⁵¹ Artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público:

“El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.

Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.

El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección”.

¹⁵² “Estatuto Básico del Empleado Público. Informe de la Comisión”, INAP, abril de 2005, pág. 70.

¹⁵³ Lozano García (2005), pág. 228.

¹⁵⁴ Lozano García, Op. Cit., pág. 221.

¹⁵⁵ Lozano García, Op. Cit., pág. 223.

¹⁵⁶ Clarke y Pitelis, (1993).

como el francés en el que los altos directivos fueron destituidos o transferidos a otras industrias nacionalizadas¹⁵⁷. La permanencia de los directivos en las empresas públicas una vez que hayan sido privatizadas puede tener un significado ambivalente: puede ser indicativo de la alta capacidad de sus directivos, parangonables con cualesquiera otros del sector privado (lo cual arrojaría dudas sobre los problemas de gestión como causa motriz de la privatización), o de la capacidad de influencia de éstos, que se proyecta, incluso, sobre la fase posterior de la privatización.

Por otra parte, cabría analizar la alternativa de extender la función directiva al ámbito del control, constituyendo órganos *ad hoc* formados por reputados especialistas (provenientes tanto del sector público como del privado) con la exclusiva misión de controlar la evolución y gestión de la empresa pública. Si la existencia de estos órganos de control se hiciese contingente (posibilitando su supresión en caso de disfunciones graves), de forma tal que los titulares sólo viesan garantizada su posición en el órgano si éste es eficiente en sus conclusiones y alertas, se incentivaría el esfuerzo por demostrar su pertinencia y, muy probablemente, la utilidad funcional del mismo.

F. La configuración del sistema aeroportuario se erige en “conditio sine qua non” para una posterior planificación de las infraestructuras y la elección de los modelos de gestión

En orden a comprobar si un conjunto de aeropuertos admitiría ser calificado de “sistema aeroportuario”, es preciso detenerse en si tal agregado cumple tres condiciones: unidad, coherencia y completitud. El propio concepto de “sistema” trasciende la mera agrupación de elementos simplemente yuxtapuestos y sugiere una estructura en la que sus partes se relacionen de un modo coherente, constituyendo una unidad.

La construcción de aeropuertos es tarea de arquitectos e ingenieros, pero elaborar sistemas es algo en lo que ha de verse implicada la sociedad entera: desde los representantes de los ciudadanos en las Cámaras Legislativas (ejercitando la función normativa) hasta los grupos sociales (participando activamente en la elaboración de las normas y actos que han de configurar el sistema).

Construir aeropuertos puede resultar más ineficiente que cimentar sólidos sistemas aeroportuarios y sin una idea clara del sistema que se desea implantar (o del ya existente) es un paso en falso planificar las infraestructuras y su gestión.

G. La elección del modelo de gestión aeroportuaria es un procedimiento complejo en el que se ha de prestar la máxima atención a cada una de las etapas si no se desea incurrir en defectos que vicien definitivamente el sistema

Los aeropuertos, en función de su titularidad, pueden clasificarse en *públicos* (si su titular es una entidad pública) o *privados* (propiedad de un sujeto privado). Con independencia de la organización territorial de cada Estado, lo cierto es que los aeropuertos más significativos suelen ser de titularidad pública y, en especial, de titularidad estatal. Pues bien, a la hora de elucidar la forma concreta que adoptará la gestión de los aeropuertos de titularidad pública, se puede optar o bien por una gestión directa (aquella en la que la entidad pública conserva la dirección inmediata de la gestión) o bien por una gestión indirecta (donde la autoridad pública cedería la gestión inmediata, reservándose su control, reglamentación y supervisión), recurriendo al sector privado a través de figuras jurídicas tales como la concesión. A su vez, el modelo de gestión directa podría adoptar las tres formas básicas:

¹⁵⁷ Rendeiro Martín-Cejas, (2003).

- Gestión directa centralizada: Sin creación de ninguna organización personificada. La gestión se efectuaría directamente por los órganos administrativos incardinados en el departamento administrativo correspondiente.
- Gestión directa descentralizada funcionalmente: La gestión es encargada a un ente público —organización personificada en régimen de Derecho Público— vinculado y dependiente de la entidad pública territorial titular del aeropuerto.
- Gestión directa descentralizada en régimen de derecho privado: A través de la creación de sociedades mercantiles participadas en exclusiva por la entidad pública territorial titular del aeropuerto.

Si un Estado presentase una organización territorial compleja (federal, regional o autonómica), cabe optar por mantener a nivel central la responsabilidad sobre los aeropuertos (sin conceder intervención a las entidades territoriales menores) o por garantizar la participación de los Estados federados, regiones o entidades locales. En caso de inclinarse por una gestión participativa, es obligado barajar las alternativas para organizarla y tres alternativas se presentan como las más propicias: la consorcial, la societaria y el modelo de las autoridades portuarias españolas.

El proceso a seguir para decidir el modelo de gestión aeroportuaria debería atravesar por tres etapas: elección de un modelo político, elección del modelo jurídico-administrativo y elección del modelo de participación.

En primer lugar, es preciso optar por el “modelo político de gestión del sistema aeroportuario” de entre una de las dos formas básicas: solidaridad financiera o autofinanciación. El modelo de solidaridad financiera exigiría respetar el *principio de caja única* y, por tanto, que todos los ingresos del sistema aeroportuario se dirigiesen a financiar la totalidad de los gastos sin que los beneficios obtenidos en la gestión de un aeropuerto deban revertir necesariamente en el mismo, sino en aquellas infraestructuras que más lo necesiten. Con este sistema se garantiza un equilibrio interterritorial y la posibilidad de sostener ciertos aeropuertos cuya existencia sólo cabe justificar por necesidades sociales y no por motivos de rentabilidad financiera; no obstante, tiene el principal inconveniente de que no prima la más eficiente gestión de los recursos, pues con independencia del resultado económico final, siempre se acabará recibiendo nueva financiación. El modelo de autofinanciación supone que cada aeropuerto va a tener sus propios ingresos y gastos separados de los de otros aeropuertos del sistema. Así pues, se parte de una ruptura del principio de caja única del sistema aeroportuario, de forma tal que cada aeropuerto corre con los riesgos de su gestión y el resultado de su actividad será la clave de sus posibilidades de supervivencia. Este esquema constituye un innegable acicate para la mejora de la gestión; sin embargo, arroja serias dudas sobre la posibilidad de establecer un sistema aeroportuario consistente y direccional, pues se está, en todo caso, al albur de la demanda.

El segundo paso del proceso consistiría en resolver sobre el “modelo jurídico-administrativo de gestión”, esto es, acerca de la naturaleza jurídica y formas organizativas que cabría implementar (una sociedad anónima, un consorcio, etc.).

Finalmente, y tras haber discurrido por las anteriores fases, es cuando cabe debatir la forma de participación de las regiones y las Entidades Locales en el sistema, esto es, el *modelo de participación*. Esta cuestión se halla en íntima dependencia de las decisiones previas y consiste en resolver dónde y cómo ubicar representantes de aquéllas en el modelo jurídico-administrativo de gestión elegido.

H. En el diseño de la gestión aeroportuaria es imprescindible garantizar el principio de estabilidad presupuestaria

En la actualidad, es extraordinariamente difícil obtener de los presupuestos públicos fondos suficientes para acometer importantes obras de vertebración territorial debido a la necesidad de contención del déficit público, la dificultad para elevar los ingresos y el coste político y social de una reducción de los gastos. Con respecto a los ingresos, resulta políticamente comprometido y económicamente dudoso incrementarlos por la vía impositiva y la utilización de otras fórmulas tradicionales puede resultar insuficiente. En lo relativo a los gastos, el Estado social obliga a una ampliación progresiva de las partidas destinadas a hacer frente a tales expensas.

Ante tal situación, los grandes proyectos públicos en materia de infraestructuras han de conciliar varias necesidades:

- Mantener un adecuado ritmo inversor que permita compaginar, en todo momento, los equilibrios básicos de la economía (incluyendo las finanzas públicas) con la competitividad futura (mayor inversión en innovación frente a capital fijo).
- Concentrar los esfuerzos en aquellos modos de transporte que permitan atender, simultáneamente, a la creciente demanda de movilidad y al desarrollo sostenible, garantizando, además, elevados niveles de calidad y seguridad.
- Desarrollar las redes de infraestructuras y adecuar la regulación de los servicios de transporte, incluyendo las necesidades de financiación de estos últimos.
- Garantizar las necesidades crecientes en gastos de conservación (en ocasiones, muy relegados en las agendas políticas) cuando haya sido alcanzado un nivel suficiente de dotación de infraestructuras.

I. Una adecuada elaboración del concepto de infraestructura aeroportuaria puede facilitar las posibilidades de colaboración entre el sector público y privado

Los requerimientos de estabilidad presupuestaria, que exigen limitar los gastos en inversiones reales, implican que la búsqueda de recursos aplicables haya de orientarse hacia fórmulas de cooperación entre la iniciativa pública y privada.

La intención de dotar a las infraestructuras aeroportuarias de un régimen especial de protección debe hacerse compatible con la necesidad de aligerar la responsabilidad de Administración en su mantenimiento y conservación.

La reciente liberalización de sectores antaño publicados exige dotar de nuevo sentido a los conceptos de dominio público, obra pública y servicio público. Las redes de telecomunicaciones, las de energía eléctrica, los oleoductos o los gaseoductos son infraestructuras de titularidad privada y no existe inconveniente jurídico para hacer extensivo este mismo sistema a otros tipos de infraestructuras.

Un aeropuerto está constituido por variopinto elenco de instalaciones y servicios y no todos precisan de un régimen normativo de protección exorbitante del Derecho Privado.

En la zona aeroportuaria existen dos tipos de parcelas diferenciadas: la destinada a los servicios aeroportuarios y la comercial. Si se acepta la posibilidad de desgajar a las instalaciones comerciales del concepto de dominio público, éstas podrían ser utilizadas como medio adicional de remuneración a quien realiza su construcción y explotación bajo un régimen de derecho privado.

El esfuerzo por depurar jurídicamente el concepto de obra pública e infraestructura en la legislación aeroportuaria, puede resultar clave a la hora de garantizar una intervención segura y rentable para el sector privado en su construcción, gestión y financiación.

J. La competencia entre aeropuertos puede venir de la mano de la privatización, pero sus posibilidades de implantación responderían a circunstancias muy concretas de cada sistema aeroportuario.

Diversas organizaciones internacionales de carácter económico, como la OCDE¹⁵⁸, han subrayado las ventajas de la introducción de la competencia en un determinado sector: estímulo a la innovación y la eficacia en las actividades; incremento de las posibilidades de elección por parte de los consumidores; refuerzo en la diferenciación de productos y servicios; mejor respuesta a las demandas de los consumidores y límite a una inmoderada reglamentación.

La viabilidad de establecer la competencia entre aeropuertos es una cuestión controvertida y que sólo admitiría una respuesta válida tras la valoración en cada caso concreto; sin embargo, algunos estudios realizados permiten extraer conclusiones con cierto grado de generalización. Una serie de investigaciones realizadas en Europa¹⁵⁹ han puesto de manifiesto que los grandes *hubs* aeroportuarios compiten con aeropuertos similares¹⁶⁰ y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* y con el transporte terrestre¹⁶¹. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que estén próximos, tengan un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

El contexto propicio para establecer la competencia entre aeropuertos respondería a los siguientes postulados:

- Posibilidad de ofrecer los mismos o equivalentes servicios de transporte.
- Capacidad de los gestores para poder actuar sobre los costes (especialmente sobre el régimen tarifario), con la finalidad de que ello pueda trascender, posteriormente, en el precio que las empresas de transporte aéreo decidan exigir a los usuarios.
- Condiciones óptimas de accesibilidad de las infraestructuras aeroportuarias, pues, en caso contrario, con independencia del atractivo que presenten las instalaciones de un aeropuerto los usuarios se decantarán por otro si el coste total del transporte (coste del transporte aéreo más el coste de accesibilidad al aeropuerto) resulta más económico.

En un escenario de abierta competencia, cabe esperar que el aeropuerto seleccionado por los usuarios sea aquél que permita minimizar el “coste generalizado del transporte”, es decir, el coste derivado de cubrir todo el trayecto que deba recorrer el pasajero o la mercancía para llegar a su destino. De esta forma, la demanda de los servicios de un aeropuerto va a depender de su coste total respecto del que tendrían para el usuario los prestados por instalaciones alternativas. El coste del desvío hacia aeropuertos más alejados será asumible si se compensa con reducciones en las tarifas o en los tiempos de espera soportados.

Existen cuatro factores básicos que influyen sobre el potencial atractivo de una infraestructura: las instalaciones físicas y técnicas, los costes, la gestión y su ubicación geográfica¹⁶².

¹⁵⁸ Véase, OCDE, (2001).

¹⁵⁹ Véase, Cranfield University, (2002).

¹⁶⁰ El nivel de competencia dependería de factores tales como la congestión y la existencia de transportes alternativos.

¹⁶¹ En este caso, la posibilidad de competir dependería de si disponen o no de un buen acceso por vía terrestre.

¹⁶² Lirn, Thanopoulou, Beynon y Beresford, (2004).

Si se procede al análisis prospectivo de susodichos factores en el ámbito de las infraestructuras aeroportuarias, cabría efectuar las siguientes consideraciones:

- En cuanto a los costes, será difícil encontrar espacios para la competencia si las autoridades gestoras de los aeropuertos no pueden modular las tarifas que cobran a los usuarios de sus infraestructuras. Si los gestores de los aeropuertos no pueden controlar las tarifas, se estará renunciando a un importante elemento favorecedor de la competencia.
- En relación con la ubicación geográfica, resulta incuestionable que una mejor ubicación territorial implicará importantes ventajas, pero puede actuarse positivamente sobre este problema mejorando la intermodalidad y, por tanto, la accesibilidad a las instalaciones. Con todo, sobre este aspecto del “factor geográfico” los responsables aeroportuarios no gozan de amplio margen de actuación porque no disponen de competencias sobre carreteras o ferrocarriles y en tanto la accesibilidad de un aeropuerto se haga depender de la libérrima decisión de responsables de otras infraestructuras y modos de transporte, la competencia efectiva entre aeropuertos puede ser una quimera. Un remedio a esta situación pasaría por favorecer la intervención de las autoridades aeroportuarias en la definición de aquellas infraestructuras de transporte terrestre que hayan de influir decisivamente en la competitividad de la infraestructura aeroportuaria. En otro orden de cosas, también es un aspecto del “factor geográfico” a tener en cuenta la influencia de las características económicas del hinterland aeroportuario sobre la viabilidad de la propia infraestructura, pues, en buena medida, el volumen de actividad del aeropuerto va a depender de la evolución económica del entorno.
- Por lo que respecta a la gestión, se trataría de un aspecto dependiente de la habilidad de la organización gestora y sólo quedaría fuera de su control un deficiente diseño del modelo jurídico-administrativo (defectos en la configuración organizativa del gestor) que determinase la falta de adaptación para dar respuesta a las cambiantes exigencias del mercado. Hecha esta salvedad, el resto recae sobre los hombros de los gestores de la infraestructura. No obstante, no sólo es importante gestionar bien, sino hacerlo saber. Por ello, es clave una adecuada labor de marketing y, a este respecto, es indudable que una de las tareas que más relevancia suele adquirir en las empresas públicas una vez que han sido privatizadas es la de marketing.
- Finalmente, las instalaciones constituyen un componente externo cuya alteración queda, en principio, íntegramente dentro de la esfera de decisión del gestor aeroportuario. En definitiva, es el elemento que puede resultar menos dependiente de apreciaciones subjetivas y cuya mejora es más fácilmente evidenciable.

Todos los factores señalados permitirán la comparación entre infraestructuras en términos disyuntivos, pero son la gestión y las instalaciones los que van a estar en manos del gestor aeroportuario. Por ello, sería lógico colegir que si se abre a la competencia el sistema aeroportuario una de sus inmediatas consecuencias será el incremento de las inversiones en la mejora y ampliación de las instalaciones.

Este razonamiento, excesivamente abstracto, puede ser avalado con datos derivados de la experiencia. Tal es el caso de la reforma operada en España por la Ley de Puertos del Estado de 1992 y que optó por incentivar la competencia entre las infraestructuras portuarias. En efecto, diversos estudios han señalado como la apertura a la competencia en el sistema portuario español ha venido acompañada de un incremento de la inversión (superior incluso al de la propia actividad portuaria), especialmente intenso en la partida correspondiente a las instalaciones¹⁶³.

Sin lugar a dudas, la inversión en instalaciones deparará beneficiosos efectos sobre la economía general y sobre la modernización de la infraestructura. Así, se producirá un notable dinamismo que tenderá a reactivar diversos sectores (especialmente el de la construcción y servicios) y, por otra parte, nunca está de más una mejora en las instalaciones con la finalidad de hacerlas más competitivas, aun teniendo en cuenta que ésta no es requisito suficiente para el logro de mejores resultados en la captación de tráfico¹⁶⁴.

¹⁶³ Véase Trujillo y Nombela, (1999). Asimismo, García Alonso y Sánchez Soriano (2007).

¹⁶⁴ Verhoeff, (1981).

Ahora bien, una inversión en instalaciones que crezca más rápidamente que la propia actividad aeroportuaria (piénsese en el anteriormente citado caso de los puertos en España) sólo será posible por un periodo de tiempo determinado (periodo inicial de reformas estructurales para adaptar las instalaciones a las exigencias de la competencia), pero resulta innecesario resaltar lo insostenible de la situación de forma indefinida.

La competencia efectiva puede ser capaz de facilitar una especie de “selección natural” de las infraestructuras más competitivas, pero se hará a cambio de fuertes inversiones en otras que no encontrarán rentabilidad final. Por ello, si la operación se efectúa con cargo al erario público el coste de oportunidad (derivado de no haber invertido en otras infraestructuras más necesitadas como puertos, ferrocarril o carreteras) puede resultar fatalmente elevado y lo más prudente sería optar por una “selección racional” de la autoridad pública en vez de la “selección natural del mercado”.

Quizás es aquí, en la implementación de un sistema de competencia, donde cabe esperar más de la iniciativa privada, asumiendo el riesgo de la operación y buscando los importantes beneficios que puede deparar una gestión exitosa. En esta finalidad de salvaguarda de los presupuestos públicos y de evitación de costes de oportunidad contrarios al interés general, sí puede encontrar suficiente justificación la apertura de un proceso de privatización (total o parcial) del sector.

En contra de las opiniones proclives a implantar la competencia, se han venido produciendo alianzas entre ciertos aeropuertos, como el caso del plan de cooperación “Pantares” (Frankfort - Schipol) cuya finalidad es compartir experiencias en los ámbitos inmobiliario y comercial, así como poner en común sus servicios de tecnología de la información. Las alianzas ente aeropuertos tienen la posibilidad de convertirse en elementos válidos para corregir las deficiencias de los sistemas aeroportuarios y para completar, por la vía de la colaboración, las relaciones entre diferentes subsistemas aeroportuarios.

En conclusión, la alternativa de introducir la competencia en un sistema aeroportuario presenta el innegable atractivo de convertir a las piezas que lo componen en unos elementos competitivos, modernos y con buenas expectativas de futuro. Con todo, no debería obviarse un previo proceso de reflexión para cerciorarse de si el sistema está efectivamente en condiciones para competir e, incluso, acerca de si fomentar la competencia es la mejor forma de optimizar su gestión.

K. Es preciso dotar al sistema aeroportuario y al modelo de gestión elegido de una razonable proyección en el tiempo

Un modelo debe ser juzgado por sus resultados prácticos, pero sólo una vez transcurrido un plazo razonable desde su implementación. Si el cuestionamiento se produce apenas iniciada su andadura, se corre el riesgo de una realización parcial e incompleta que no será muestra válida de su aptitud para satisfacer el interés general.

Una política implementada con recelo y desconfianza por parte de los actores públicos involucrados nunca alcanzará los objetivos que cabrían ser obtenidos con una aplicación decidida, eficaz y de consuno, esto es, desde la lealtad institucional. Sin una implicación de este tipo, se estará ante la infructuosa espera de una mesiánica solución que de ningún modo llegará porque es materialmente imposible.

El diseño del sistema aeroportuario requiere una intensa y seria negociación y toda negociación requiere unos posicionamientos previos de las partes que han de reunir dos características: claridad y flexibilidad. Sin *claridad* por una de las partes, es imposible que la otra se forme el necesario juicio que le permita abordar la tarea. Sin flexibilidad es, por pura lógica, imposible alcanzar un acuerdo, sólo cabe la imposición de un criterio.

El fruto de la negociación ha de ser un *pacto* dotado de una razonable proyección en el tiempo, esto es, no como un permanente estado de transición, sino como una situación estable. Al menos tanto como puedan serlo las decisiones humanas en un contexto en permanente mutación.

Bibliografía

- Amín, A.; Bradley, D.; Howells, J.; Tomaney, J. y Gentle, C., (1994) "Regional incentives and the quality of mobile investment in the less favoured regions of the EC", *Progress in Planning*.
- Anglada C. y otros, (2000), "La gestión del ciclo inversor, Diputació de Barcelona".
- Ariño Ortiz, G. y Villar Ezcurra J. L., (2000), "Las infraestructuras en España: un reto para el nuevo milenio", en *Revista de Obras Publicas*, N° 3.400, julio-agosto.
- Ariño Ortiz, G., (1999), "Principios de Derecho Público Económico", Comares.
- (1997) "Significado actual de la noción del servicio público", en *El nuevo servicio público*, Editorial Marcial Pons.
- Ashford, N. y Moore, C. A., (2003), "La financiación de los aeropuertos", INECO.
- Aydalot, P., (1985) "Economie Regionale et Urbaine", *Economica*.
- Bassols Coma, M., (1981), "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, N° 95.
- Bel. G. y Fageda, X., (2006), "Aeropuertos y globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio", *Institut d'Estudis Regionals y Metropolitans de Barcelona*.
- Bernaldo de Quirós, L., (2000) "Liberalización, desregulación y mercado", en *Derecho Administrativo Económico*, CGPJ.
- Bilbao Ubillos, J., (2003) "La privatización: concepto, objetivos y procedimiento", en González de la Fe, P. y Rendeiro Martín Cejas, R. (Coord.), *Políticas de Privatización*, Editorial Dykinson.
- Comisión Europea, (2005) "Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales".

- Consejo de la Unión Europea, (1996), “Directiva 96/67/CE, de 15 de octubre, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad”.
- Costas, A. y Bel G., (2000) “Privatización y posprivatización de servicios públicos: riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El caso de España”, Cepal, *Serie Seminarios y conferencias* N° 3.
- Cranfield University, (2002) “Study on competition between airports and the application of State aid rules”.
- Delmas, C., (1963) “L'aménagement du territoire”, PUF, París.
- Doganis, R., (1995) “La empresa aeroportuaria”, Paraninfo.
- Esplugas, P., (1997) “Le service public”, Dalloz.
- Esteve Pardo, J., (2001) “Régimen jurídico de los aeropuertos”. Tirant lo Blanc.
- Fernández Carballal, A., (2002) “El urbanismo finalista”, Civitas.
- García Pérez, M., (1997) “La naturaleza jurídica de la autorización y la concesión, a propósito de la utilización del dominio público”, en Anuario da Facultade de Dereito, Universidade da Coruña.
- Gil Canaleta, Pascual Arzoz y Rapún Gárate, (1998) “La Política de Infraestructuras y Equipamiento en la Unión Europea”, en Mella Márquez, J. M. (coord.), Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI, Akal.
- González de la Fe, P., (2003) “Políticas de privatización: Los estudios sobre resultados”, en González de la Fe, P. y Redeiro Martín-Cejas, R., Políticas de privatización, Editorial Dykinson.
- González-Varas Ibáñez, S., (2007) “Claves del nuevo Derecho administrativo económico”, en REDA, N° 135, julio-septiembre.
- Güller, M. y Güller, M., (2002) “Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto”, Ed. Gustavo Gili.
- Ineco, (1996) “En torno a los aeropuertos”, Cuadernos de Ineco.
- ____ (2005) “Study on the functioning of the internal market. Part 2: Land-use planning and management in the EU”, Ineco, Irish Aviation Authority y Aviasolutions.
- Inglada López de Sabando, V.; Rey Legidos, B. y Coto Millán, P., (2007) “Transporte aéreo de mercancías: incidencia en el comercio internacional”, en Comercio internacional y costes de transporte, N° 834, ICE, Enero-Febrero.
- Izquierdo, R. y Vasallo, J. M., (2004) “Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte”, Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos.
- Jiménez de Cisneros Cid, F., (2001) “Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública /obra pública desligado del dominio y del servicio público”, en Izquierdo, R. y otros, Nuevo Derecho de las infraestructuras, Montecorvo, Madrid.
- Kessides, I. N., (2004) “Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition”, World Bank & Oxford University Press.
- Lozano García, M. B., (2005) “El mercado de control empresarial ante el conflicto de agencia accionista-directivo”, en Tribuna de Economía, N° 823, ICE, págs. 217 a 233.
- Mayor Menéndez, P., (2005) “Régimen jurídico de la construcción, conservación y ampliación de aeropuertos”. Los Planes Directores, en Menéndez Menéndez, A. (Dir.), Régimen jurídico del transporte aéreo, Civitas.
- Meilán Gil, J. L., (1971) “El territorio, protagonista del desarrollo”, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.
- Menéndez Menéndez, A. (Dir.) (2005), “Régimen jurídico del transporte aéreo”, Civitas.
- Ministerio de Fomento, “Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020”.
- Muñoz Machado, S., (1998) “Servicio público y mercado”, Civitas.
- OCDE, (2001) “Concurrence et restructuration des services publics”.
- Parejo Alfonso, L., (1987) “La organización administrativa de la ordenación del territorio”, en RDU N° 105.
- Petit Lavall, M. V., (2000) “Los acuerdos entre compañías aéreas en la normativa comunitaria liberalizadora del sector aéreo”, Tirant lo Blanch.
- ____ (2007) “La gestión de los aeropuertos españoles”, en REDA N° 133, enero-marzo.
- Rendeiro Martín-Cejas, R. y González de la Fe, P., (2002) “El enfoque comercial en la gestión de la industria aeroportuaria. El caso de los aeropuertos españoles”, Boletín Económico de ICE N° 2735.
- ____ (2003) “Privatización de infraestructuras aeroportuarias: El caso de los aeropuertos españoles”, en Políticas de privatización, Editorial Dykinson.
- Roldán Martín, A., (2000) “Los nuevos contornos del servicio público”, en Derecho Administrativo Económico, CGPJ.
- Ruiz Ojeda, A., (1999) “Dominio público y financiación privada de infraestructuras y equipamientos”, Editorial Marcial Pons, Madrid.

- Sánchez Pavón, B., (2004) “Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria”, Fundación PI I Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.
- (2007) “Luces y sombras de la intervención de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la gestión de los aeropuertos de interés general del Estado: ¿Participación versus eficiencia?”, en CEF Legal, N° 81, octubre.
- (2005) “La dotación de inversión pública en infraestructuras en Galicia y su dimensión Comunitaria. Aspectos jurídicos”, en Martínez Sanz, F. (Dir.), Los retos del transporte en el siglo XXI, Tirant lo Blanch.
- (2005) “La financiación de la Red Transeuropea de Transporte”, en Unión Europea Aranzadi, N° 11, noviembre.
- (2007) “Las ayudas públicas y su influencia sobre la competencia entre los aeropuertos europeos: Análisis desde la normativa y jurisprudencia comunitarias”, en Unión Europea Aranzadi, N° 12, diciembre.
- Tapia Salinas, L., (1993) “Derecho aeronáutico”, Bosch.
- Vickers, J., (1993) “El programa de privatizaciones británico: Una evaluación económica”, en Moneda y Crédito, N° 196.
- Vickers, J. y Yarrow, G., (1989) “Privatization in Britain”, en Privatization and state-owned enterprises, Kluwer Academic Publishers.
- Villar Ezcurra, J. L., (1999) “Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y actividad de los particulares”, Cívitas.
- Villar Ezcurra, J. L., (2001) “Las infraestructuras Públicas: viejos y nuevos planteamientos”, en Nuevo Derecho de las Infraestructuras, Montecorvo.
- Villar Palasí, J. L., (1997), “Apuntes de Derecho Administrativo”, Tomo I, Madrid.



Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

154. Sistemas aeroportuarios, servicio público e iniciativa privada, Bernardo Sánchez Pavón, (LC/L.3343), 2011.
153. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe, Daniel Perrotti y Ricardo J. Sánchez, (LC/L.3342), 2011.
152. Eficacia institucional de los programas nacionales de eficiencia energética: los casos del Brasil, Chile, México y el Uruguay, Beno Ruchansky, Odón de Buen, Gilberto Januzzi, Andrés Romero, (LC/L.3338), 2011.
151. El alza del precio del petróleo y su impacto en los fletes marítimos de productos exportados por Chile en contenedores, Sebastián Faúndez, Nanno Mulder, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez, (LC/L.3322), 2011.
150. Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales, Georgina Cipoletta Tomassian, Gabriel Pérez Salas y Ricardo J. Sánchez (LC/L.3226), 2010.
149. La industria del transporte marítimo y las crisis económicas, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3206), 2010.
148. Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe, Ariela Ruiz-Caro, (LC/L.3187), 2010.
147. Gestión de la industria petrolera en período de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina, Humberto Campodónico, (LC/L.3162), 2009.
146. Contabilidad regulatoria, sustentabilidad financiera y gestión mancomunada: temas relevantes en servicios de agua y saneamiento, Diego Fernández, Andrei Jouravlev, Emilio Lentini, Angel Yurquina (LC/L.3098), 2009.
145. Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina 1990-2008, Georgina Cipoletta Tomassian, Ricardo J. Sánchez (LC/L.3056), 2009.
144. El papel de la mujer en la industria minera de Centroamérica y el Caribe, Eduardo Chaparro (LC/L.3036), 2009.
143. Crisis económica y energética en América Latina: su impacto en las operadoras españolas, Patricio Rozas Balbontín (LC/L.3032), 2009.
142. Los desafíos del sistema de transporte en los países sin litoral de América del Sur, Gordon Wilmsmeier y Ricardo J. Sánchez (LC/L.3013), 2009.
141. Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento, Raquel Alfaro Fernandois (LC/L.3011), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: