



CLAC

**Tercer Coloquio Regional del Transporte Aéreo
CLAC/IATA/ALTA/ACI-LAC
(Isla Margarita, Estado Nueva Esparta, Venezuela,
16 al 18 de octubre de 2007)**

“ELIMINANDO BARRERAS”



**PARTE VI
INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA
Optimizando los servicios y la inversión**



Expositor:

Dr. Diego R. Gonzalez

Presidente del Comité de Asuntos Políticos & Regulatorios
ACI-LAC





CLAC

El título de este tercer prestigioso seminario es realmente novedoso para los aeropuertos en la medida que la idea de “eliminación de barreras” aparece asociada al servicio aeroportuario y la inversión en infraestructura aeroportuaria.

Que es una barrera? Un limite, un impedimento, un freno de variada naturaleza al desarrollo o progreso de una actividad o servicio. Entonces vamos a proponerles concentrarnos en una barrera que desde el inicio de la “era del servicio aeroportuario” limita, impide o frena su desarrollo y progreso.



La “**gran barrera**” es la jurídico/legal o normativa a que se interpone en el desarrollo de los aeropuertos. Contrariamente a lo que suele decirse el servicio aeroportuario esta sumamente regulado. Pero eso no es lo peor. En efecto mas grave aun es la deslegitimación del marco jurídico que lo rige. Ello significa la inexistencia de normas y principios que otorguen herramientas -o mejoren las existentes (que son realmente pocas)- al operador aeroportuario de forma tal que éste tenga los instrumentos legales para poder llevar adelante la prestación del servicio en las particulares condiciones de calidad, eficiencia y regularidad que en cada caso se le exige.



En otras palabras, existe una contradicción entre la realidad juridico/normativa vigente (incluyendo la concepción filosófica del aeropuerto) y el concepto del “servicio” aeroportuario (calidad + eficiencia) que se impone en todo el mundo. Desde hace mas de 10 años venimos promoviendo la necesidad de un DERECHO AEROPORTUARIO que recoja esta deficiencia y sea el instrumento a través del cual los Estados canalicen su reparación y con ello permitan **optimizar el servicio y la inversión, como titula el Coloquio.**



Y al respecto queremos aprovechar esta oportunidad, que nos reúne a todos los actores (reguladores, aeropuertos y líneas aéreas), para alertar acerca de la inconveniencia de las campañas mediaticas mundiales y regionales que promueven una “presión regulatoria” sobre los aeropuertos, en especial materia de ingresos y tasas aeroportuarias. También sobre las acciones de algunas autoridades tanto en Europa como en nuestra Región. Se destacan en estos últimos el proyecto regulacion de tasas aeroportuarias propuesto por la Comisión de Unión Europea en enero de este año, las ayudas de

estado del gobierno italiano a Alitalia y la reciente Opinión de este mes de la Comisión Federal de Competencia de los Estados Unidos Mexicanos. Todas ellas tienen en común: intentar proteger la economía de las líneas aéreas en perjuicio del servicio aeroportuario.

El servicio aeroportuario no es un servicio más. No es un servicio domiciliario esencial como el suministro de electricidad, gas, agua – por decir algunos-. Ni siquiera es igual al propio servicio de transporte, aún cuando está íntimamente a él vinculado. Tiene aspectos propios, inherentes a su propia naturaleza; compleja por cierto en donde se cruzan e interrelaciones una enorme cantidad de sujetos, intereses y necesidades que lo hacen un servicio sumamente particular.

Veamos entonces, brevemente, como funcionan estas barreras en cada uno de los temas que son objeto de este Panel.



CLAC

Financiamiento de la inversión y tasas aeroportuarias

Abordamos en este caso el supuesto del financiamiento para inversión de obras aeroportuarias por parte de empresas privadas operadoras y prestatarias del servicio publico aeroportuario



- Partimos de un presupuesto en el que hay consenso general: dada la magnitud de las obras de infraestructura aeroportuarias, sin financiación no hay obras.
- El primer inconveniente que se presenta en la toma de financiación es la inexistencia de garantías reales. Ello debido a la afectación al *dominio publico* del bien sobre el cual, normalmente, se asienta el aeropuerto. Así, las características de este tipo de bienes (imprescriptibles, inalienables e insuceptibles de ser gravado con derechos reales de hipoteca), hacen del régimen de explotación de bienes del dominio publico una **barrera que debe ser eliminada**.
- Aparece entonces una modalidad alternativa a la financiación tradicional contra la entrega de garantía rea. El “*proyect finance*”.
- La mejor garantía aplicable a este modelo de financiación es “el flujo de la actividad”, los ingresos del servicio aeroportuario. Ese flujo no es otra cosa que las tasas aeroportuarias como garantía. Las tasas hacen posible el servicio (lo preste el Estado o particulares). Con esta garantía de la financiación, la operación de crédito se torna sumamente sensible tanto por la naturaleza de la garantía (el flujo) como por el éxito de la financiación, o sea la efectiva inversión y realización de las obras.
- De esa manera toda duda, ataque, puesta en tela de juicio sobre el esquema INVERSION-FINANCIACION-TASAS AEROPORTUARIAS impacta negativamente ya sea: 1) en la tasa de interés o 2) impide el acceso al mercado financiero.
- Considerando estas circunstancias advertimos sobre la importancia de la SEGURIDAD JURIDICA con que los

procesos de financiación y los contratos de concesión tienen que ser “blindados” por los ordenamientos jurídicos.

- Pero fundamentalmente destacamos la importancia de la garantía de la ESTABILIDAD TARIFARIA. Ello significa que los ingresos, las tasas aeroportuarias, el flujo de la actividad no queden sujetas a alteraciones o vaivenes de las crisis económicas (Fijación en valores en moneda constante) de las pretensiones o campañas (mediáticas y secretas) de reducción sin otra justificación que la “reducción de costos” ni sea variable de ajuste de malos y no tan buenos negocios o políticas comerciales de terceros.
- **Todas ellas son barreras que deben ser eliminadas.**



CLAC

PROPIEDAD, ADMINISTRACIÓN Y ASIGNACIÓN DE SLOTS

Concepto de slot: hora prevista de llegada o de salida asignada o disponible para un movimiento de aeronave en una fecha determinada.

Principales aspectos involucrados:



- Son un aspecto complementario y esencial del ejercicio de los DERECHO DE TRAFICO (LIBERALIZACION/INTEGRACION) en las rutas a las que acceden las líneas aéreas y el acceso o no a los slots puede implicar una limitación al ejercicio de ese derecho.
- Las aerolíneas compiten por slots para su posicionamiento en los mercados que son de su interés.
- Su reparto fue y es polémico, tanto que la propia IATA tuvo que establecer criterios de reparto. (igualdad de acceso)
- La concepción nacional del transporte aéreo es una barrera. También en materia de slots se destaca la presencia de las compañías de bandera arraigadas en los mercados nacionales y su monopolio natural sobre los aeropuertos (mal que le pese a ALTA).
- Son un bien necesario escaso e insuficiente. Se valorizan en base a su escasez.
- El nuevo rol de los aeropuertos, el servicio aeroportuario, transforma radicalmente el sistema (nueva realidad)





Slot y Propiedad:

La propiedad del slot, en tanto elemento inherente al uso de los recursos aeroportuarios, no puede despegarse de naturaleza de la titularidad del servicio y/o propiedad de los recursos aeroportuarios.

Así en la mayoría de los sistemas jurídicos de América Latina, tributarios del derecho administrativo continental europeo que caracterizar al servicio aeroportuario como un servicio público y al bien sobre el cual el aeropuerto se asienta como bien del dominio publico, el slot es *propiedad del aeropuerto*. Ello es lógica y jurídicamente razonable en tanto el propietario del aeropuerto es responsable de la prestación del servicio y administración de los bienes del aeropuerto afectados al mismo.

No debería otorgarse a las líneas aéreas derechos de propiedad de los slots. Las líneas aéreas usan este acceso al mercado para añadir valor en sus balances mediante el desarrollo de rutas, especialmente cuando los aeropuertos son de conexión o HUB. Por ejemplo, la canasta de slots de Alitalia en los aeropuertos de Milan fue uno de los mayores activos que le sirvieron de aval en el otorgamiento de ayudas por parte del Estado Italiano. Además los slots son objeto de negociación y de especulación. Las compañías no solicitan ni valoran por igual las franjas horarias disponibles. Tan es así que los trueques o la compraventa de slots ha generado, en Europa por ejemplo, un *mercado negro de slots* que afecta a los aeropuertos mas saturados en las horas mas solicitadas.

No siendo propiedad de las líneas aéreas, creemos que ellas ejercen sobre el spot un *uso precaria* sujeto a las condiciones del permiso según cada régimen local pertinente, que en cualquier caso deben contemplar las necesidades y condiciones del servicio aeroportuario y la capacidad del aeropuerto.



CLAC

Slot y capacidad: El efecto directo de la asignación de un slot es el *acceso a los recursos de infraestructura* de un aeropuerto. Es el explotador aeroportuario quien tiene el derecho de definir y declarar la capacidad del aeropuerto, entendiendo la capacidad aeroportuaria en términos de proporción de movimientos horarios para las pistas (movimientos de aeronave), terminales (movimientos de pasajeros) y plataformas (número de puestos de estacionamiento de aeronave),

claro que en consulta con el ATC y otras autoridades pertinentes según sea necesario.



Asignación de slots: El explotador del aeropuerto debe desempeñar una función de conducción en la eficaz en la asignación de turnos a las líneas aéreas. (tanto por su carácter de propietario del slots como por su derecho de definir y declarar la capacidad del aeropuerto). Ello significa que en la asignación del slots debe predominar el interés del servicio aeroportuario.



Aun frente a los procesos de IATA de coordinación de horarios y asignación de turnos aeroportuarios que, es justo reconocerlo, ha mantenido un grado de coherencia y estabilidad en el transporte aéreo internacional y salvo pocas excepciones, los procedimientos y procesos de asignación de turnos todavía están dominados por los intereses de las líneas aéreas.

Y los intereses de las líneas aéreas suelen estar en oposición a los intereses de los explotadores aeroportuarios y sus comunidades locales (ruido, contaminación, etc).



El problema central de la asignación de slots cuando la capacidad aeroportuaria es insuficiente es el “acceso” al uso de los aeropuertos. No debe perderse de vista tampoco que muchas veces la rentabilidad del transporte que las líneas aéreas efectúan depende, entre otras cosas, del valor o competitividad del slot asignado.

Es por ello que el control directo de la asignación de turnos por las líneas aéreas puede conducir a un comportamiento anticompetitivo que de hecho ha dado lugar a la aplicación de procedimientos tales como (i) reglas de competencia o (ii) que un gobierno designe a un aeropuerto como coordinado.

No todos los operadores tienen las mismas posibilidades de acceso a las instalaciones. Las compañías de “bandera” tienen un status privilegiado ya que tienen las mejores franjas horarias asignadas y utilizadas como parte de su patrimonio históricamente (derechos adquiridos o “grandfather rights”) ello sumado a su condición de empresas de transporte bajo condiciones de oligopolio o monopolio.

Administración de slots. De acuerdo con el concepto de propiedad del slot antes señalados según el régimen jurídico de derecho público

continental europeo la mayoría de América Latina la modalidad de administración del slot esta limitada, en el sentido que no permite que las líneas aéreas comercializaran –compra/venta- los turnos como si fueran de su propiedad.

A contrario de ello existen estudios –en especial en los países que permitiendo el sistema de derechos adquiridos o históricos sobre los slots- que señalan que sería ventajoso, a condición de introducir reglamentación y salvaguardias efectivas, permitir que las líneas aéreas llevaran a cabo un comercio secundario (compra y venta) de los slots.



CLAC

En el caso de existir comercialización de slots por parte de las líneas aéreas no debe perderse de vista que el explotador aeroportuario, debido a su interés financiero directo como proveedor de la infraestructura, debe aprobar toda regla o procedimiento de comercio de turnos así como supervisar el procedimiento de comercialización. Cuando esta función la realice un coordinador independiente de aeropuertos, el aeropuerto en cuestión debe estar estrechamente involucrado.



Asimismo cualquiera sea el modelo que se adopte respecto de la propiedad de los slots, la tradicional regla de "úselo o piérdalo" debe ser aplicada.

Y son los aeropuertos quienes deben establecer los términos y condiciones de uso de los slots asignados. La participación directa de los aeropuertos en la asignación de turnos es fundamental para el movimiento eficiente de personas y mercancías y asegurar que los aeropuertos desempeñan una función principal en el desarrollo económico de las comunidades y regiones a las que prestan servicio.



Las características aeroportuarias varían y, por consiguiente, es importante que las reglas de asignación permitan establecer, con participación activa del explotador aeroportuario, reglas locales que tengan en cuenta tales características

En definitiva son las propias aerolíneas las beneficiadas de la administración de los slots por el aeropuerto por cuanto se evita con



ello las conductas anticompetitivas en que cada una de ellas incurre en su afán por mejorar sus posiciones de mercado

En síntesis:

- El nuevo rol de los aeropuertos transforma radicalmente el sistema (nueva realidad)
- El slot es *propiedad del aeropuerto*. En el caso de concesiones, el slot podría ser parte de los recursos delegados al concesionario para su explotación.
- Al afectar la asignación de los slots los derechos de tráfico, los aeropuertos deben participar activamente en la negociación de los acuerdos bilaterales o multilaterales.
- El explotador aeroportuario tiene derecho de definir y declarar la capacidad del aeropuerto.
- El explotador del aeropuerto debe desempeñar una función de conducción en la eficaz en la asignación de turnos
- La asignación de los slots debe contemplar el interés del servicio aeroportuario.



CONTROL DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS

Otro de los aspectos que “sufre” la deslegitimación normativa que afecta al servicio aeroportuario es el control de calidad.

Es que, seguramente, el control del servicio aeroportuario supone a priori, necesariamente, el reconocimiento de la actividad como un servicio público -con todo lo que ello implica de por sí- o no público.

También requiere una clarificación de los objetivos del control. Solo así es posible luego pensar en términos de “calidad” como objeto de una actividad de fiscalización.



Ese reconocimiento y esa claridad de objetivo debe darse en una norma integral de forma tal que el prestador del servicio y el

controlante del mismo, tengan certeza a la hora de llevar adelante sus respectivas responsabilidades.



A tales efectos los Estados han previsto sus respectivos marcos legales locales, incluyendo en ese contexto a los contratos de concesión o de gestión de la infraestructura aeroportuaria.

Sin embargo esos marcos de definición del concepto de “calidad aeroportuaria” se formaron en un contexto todavía embrionario del “servicio aeroportuario” y fijaron como pautas de referencia los tradicionales y clásico –y únicos- estándares de referencia que fueron los estándares IATA para el diseño y medición de la “calidad”.



En la actualidad, luego de 25 años de desarrollo y consagración del “servicio aeroportuario” los aeropuertos del mundo han demostrado con sus experiencias particulares que esos criterios IATA para el desarrollo y administración de los aeropuertos no son contestes ni técnica ni económicamente con las necesidades, criterios y visiones actuales de los propios aeropuertos.

Mas aún, someter a los aeropuertos a cumplir sin mas, sin considerar las particularidades de cada caso, sin “aggionar” los estándares a cada caso son una barrera al desarrollo de la infraestructura aeroportuaria que debe ser eliminada.

La 14 asamblea regional de ACI-LAC dada en Guayaquil, Ecuador en octubre de 2005, tomó debida nota de esta problemática y viene trabajando en un grupo mundial promoviendo el cambio.

En materia de control de calidad de servicio aeroportuario se requiere entonces un cambio de paradigma.

Nada mas ni nada menos que los parámetros y estándares que den sustento a ese proceso de control. En otras palabras una nueva idea de “calidad” que refleje un servicio aeroportuario reconocido a partir de estándares técnicos y económicos propios, fijados por los aeropuertos, considerando las necesidades integrales de todos los sujetos que utilizan el aeropuerto (no solo las líneas aéreas) y en consonancia con la finalidad de la política aeroportuaria de cada país o región en la que el aeropuerto se encuentra.



CLAC

Solo a partir de ello será posible conformar índices de calidad de un servicio aeroportuario acorde con la nueva naturaleza de la actividad que sirvan para dotar de eficacia y eficiencia a la fundamental tarea de controlar la calidad del servicio aeroportuario.



Por fin, y con el animo de aportar ideas y visiones que caracteriza al Coloquio sugerimos incorporar en la agenda del GEPEJTA la profundizacion del proceso de revisión de la RESOLUCIÓN CLAC A-17/05 “CRITERIOS Y DIRECTRICES EN MATERIA DE SERVICIO AL CLIENTE Y CALIDAD TOTAL EN LOS SERVICIOS AEREOS Y AEROPORTUARIOS”.

ACI-LAC propicia una reforma integral del Capitulo 7 y normas concordantes de esta Resolución a fin de contar con una guia de criterios o directrices de calidad del servicio acordes a las necesidades y característica de cada aeropuerto, que respondan al tipo de servicio que cada aeropuerto presta y centre su preocupacion en el verdadero y unico usuario en el sentido estricto de la categoría: el pasajero.



EL IMPACTO DE LAS TASAS AEROPORTUARIAS EN LAS TARIFAS AÉREAS

Suele escucharse muy a menudo y modo de panacea de las soluciones a todos los problemas que afectan al transporte aereo que la reducción de las tasas aeroportuarias a los transportadores redundan en una serie de beneficios, entre ellos –la mas popularizada- la reducción del precio de los pasajes aéreos y el consiguiente beneficio para el pasajero. La Comision de Defensa de la Competencia de Mexico se hace eco en su ultima opinión de este mes de estas consideraciones.



En ese mismo sentido se dice que el transporte aéreo es un negocio con bajos márgenes de rentabilidad o ganancia por lo que cualquier aumento importante en los costos aeroportuarios debe ser inevitablemente transferido a los consumidores en la forma de un **aumento en el precio** de los pasajes aéreos y que las aerolineas tienen menos probabilidades de comenzar a prestar servicios o **expandir los servicios existentes** en aeropuertos con costos elevados.

Vamos a catalogar a estas ideas como “Mitos”, es decir creencias

instaladas en la “conciencia colectiva” como verdades reveladas pero nunca demostradas objetivamente.

Así contrariamente a los enunciados de los mitos respecto del impacto de las tasas aeroportuarias en las tarifas aéreas, desde sectores con vasta experiencia en asuntos aeroportuarios se señala que “Los bajos costos aeroportuarios no garantizan bajos precios de pasajes aéreos. Un hecho que se hace inmediatamente evidente a partir de los datos disponibles es que **los bajos costos aeroportuarios no garantizan precios de pasajes aéreos bajos o aún moderados**”.

Así lo sostiene el Dr. Robert A. Hazle, (Eclat Consulting, Inc) y miembro del Comité de asuntos económicos de ACI-NA 2006 quien en otros enunciados y conclusiones, que compartimos en su totalidad, explica con mas detalle:



CLAC

- Utilizando datos de 47 aeropuertos principales en los EEUU, se demuestra a partir de una correlación entre los precios de los pasajes aéreos y el nivel de las tasas aeroportuarias que indica el bajo coeficiente de correlación; o sea existe muy poca correlación entre los costos aeroportuarios más elevados y los precios de los pasajes aéreos más altos.



- el tema de los costos aeroportuarios no sorprende ni preocupa a los planificadores de las rutas de las aerolíneas. Poniendo el tema de los costos aeroportuarios en perspectiva “...los temas relativos a la demanda del mercado son mucho más importantes que los costos”.

- No existe ninguna prueba significativa de que los precios de los pasajes aéreos son más altos en los aeropuertos con costos más elevados. Los datos muestran que cuando un aeropuerto abre instalaciones nuevas y mucho más caras, los precios de los pasajes aéreos no necesariamente sufren un aumento.



- La mayoría de las transportistas aéreas planifican sus rutas mayormente en base a la fortaleza del mercado local, pero no en base a los costos aeroportuarios.



- Como ha manifestado un ejecutivo de una aerolínea, “Cuando observamos un mercado, el hecho de que tenga costos aeroportuarios bajos significa que podemos considerar esa área como ‘no problemática’. *Los altos costos aeroportuarios nos incomodan, pero es difícil pensar acerca de una decisión relativa a la planificación de las rutas aéreas que hayamos tomado en base a ese factor.*”
- ¿Las aerolíneas trasladan los altos costos aeroportuarios en la forma de un aumento de precios de los pasajes en esos aeropuertos? *No hemos encontrado una correlación estadística significativa entre los precios de los pasajes y los costos aeroportuarios.* Algunos de los aeropuertos con costos más bajos en los EEUU tienen las tarifas aéreas más caras, mientras que algunos de los aeropuertos más caros se han beneficiado con tarifas bajas como resultado de los servicios que prestan las aerolíneas de bajo costo en ellos al constituirlos como aeropuerto hub”.
- Para comparar aeropuertos debe repararse en numerosos aspectos. Uno de ellos es la mejor manera de medir los precios de los pasajes aéreos. Otro es el relacionado con los costos aeroportuarios y como es posible compararlos. A tal fin dice que deben tenerse en cuenta que: (i) los diferentes aeropuertos incluyen distintos niveles de servicio dentro de su estructura de tasas; (ii) las tasas aeroportuarias son calculadas para permitir que los aeropuertos recuperen sus costos y varían en forma significativa dependiendo del volumen de tráfico; (iii) el nivel de costos aeroportuarios cambiará dependiendo del lugar en el que está ubicado el aeropuerto en el ciclo de capitalización.

Frente a la consulta a cerca de porque Air Canada volaba a Toronto, siendo el aeropuerto mas caro del Mundo, su presidente dijo “...Air Canada vuela a Toronto porque ahí es donde esta el pasajero, ahí es donde esta el mercado”.

Esta visión actual la venimos sosteniendo desde ACI-LAC y expuesto ante la propia CLAC en 2004 en Santiago de Chile oportunidad en la que presentamos un detallado informe de “Benchmarking” en materia de tasas aeroportuarias, con pruebas documentada y con coherencia y racionalidad