Cambra de Comerç
de Barcelona

El modelo de gestión aeroportuaria en España: marco institucional y jurídico y líneas maestras para una propuesta de cambio

Barcelona, 4 de noviembre de 2010

Cambra de Comerç de Barcelona

Contenido

1. La gestión aeroportuaria en la actualidad ..... - 1 -

2. El cambio de modelo de gestión aeroportuaria en España ..... - 5 -

   a) La necesidad del cambio ..... - 5 -

   b) Pasos que ha dado el Gobierno de España en la dirección de un posible cambio de modelo ..... - 7 -

3. El ordenamiento jurídico español y la gestión de los aeropuertos y otras infraestructuras ..... - 10 -

   a) Regulación del dominio público ..... - 10 -

   b) Los puertos ..... - 11 -

   c) Las autopistas ..... - 11 -

   d) Los ferrocarriles ..... - 12 -

   e) El concepto de “interés general” aplicado a los aeropuertos ..... - 14 -

4. Algunas formas de personificación jurídica que pueden ser de interés para la gestión aeroportuaria en el caso de Barcelona ..... - 16 -

   a) Consorcios ..... - 16 -

   b) Sociedades mercantiles ..... - 17 -

5. Premisas para una propuesta ..... - 18 -

6. Líneas maestras para una propuesta de cambio de modelo de gestión aeroportuaria en España ..... - 19 -

   a) Agentes que intervienen ..... - 19 -

   b) Régimen administrativo y económico ..... - 20 -

Anexo.- Esquema de la propuesta de modelo de gestión para los “aeropuertos singulares”

1. La gestión aeroportuaria en la actualidad

A nivel mundial, la gestión de los aeropuertos entra en el presente siglo en pleno proceso de cambio desde una actividad que se desarrollaba en un entorno de propiedad pública, caracterizado por la regulación, hacia una actividad cada vez más de corte empresarial, orientada al mercado, aunque supervisada por los poderes públicos.

Por otra parte, el gran crecimiento a largo plazo de la actividad del transporte aéreo, y su desregulación en los grandes mercados de la Unión Europea y los Estados Unidos, ha dado como resultado el surgimiento de aeropuertos especializados en atender distintos segmentos del mercado (servicios de larga distancia, servicios *low cost*, carga aérea, aviación corporativa, etc.) y también de sistemas multi-aeropuerto para dar servicio a aglomeraciones urbanas de gran densidad.

El conjunto de estos cambios hace que cada vez más los criterios de eficiencia económica presidan la gestión de los aeropuertos y que las necesidades de servicios públicos se atiendan, pero identificándolas con claridad y deslindándolas debidamente del conjunto de factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones estratégicas.

Además, la contabilidad de gestión permite valorar el rendimiento de cada segmento del mercado y, en el caso de los mencionados servicios públicos, permite conocer su coste y saber cómo y quiénes lo financian.

Además, a nivel territorial los aeropuertos se han convertido en piezas fundamentales del desarrollo económico y en puertas de acceso a la economía global.

Impulsada por estas tendencias, la gestión aeroportuaria en los países de nuestro entorno se basa en la gestión individualizada de las instalaciones. Así sucede en Francia, Italia, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá y otros países. Es cierto que en algunos casos los aeropuertos que sirven a una misma aglomeración urbana están integrados bajo la responsabilidad de un único gestor, como sucede en París, Londres, Roma o Milán, por citar algunos ejemplos, aunque incluso en este campo hay una tendencia hacia la desconcentración, en beneficio de una mayor competencia en el mercado.

Frente a ese rasgo común de gestión individualizada, hay una diversidad de situaciones con relación al carácter público o privado del ente gestor.

Tampoco la propiedad del suelo, las instalaciones y otros activos inmovilizados tienen un tratamiento único. Pero esta diversidad de tratamientos no es obstáculo para la gestión individualizada. En Francia, Italia y Canadá, la propiedad es del gobierno central. En Estados Unidos y Alemania es de los municipios o de administraciones regionales, mientras que en Gran Bretaña en general la propiedad es privada.

Por la relevancia que puede tener para España, es de interés la evolución reciente del modelo francés.

En Francia, en la década de los años cincuenta del pasado siglo, se estableció un régimen de concesiones de los aeropuertos en favor de las Cámaras de Comercio, organismos de derecho público como en España, con la excepción de los aeropuertos de París, gestionados por un ente público que tenía algunas analogías con AENA.

En el cambio de siglo, se produjo una reflexión en profundidad sobre la necesidad de introducir cambios significativos en el modelo de gestión aeroportuario, en el que participaron singularmente las propias Cámaras de Comercio.

Este proceso tuvo sus propias características y sus propias singularidades que lo diferencian de la reflexión que desde hace tiempo viene desarrollándose en España.

No obstante, ambos procesos tienen, al menos, un desencadenante en común: la existencia de contradicciones muy importantes con el desarrollo del sector de los aeropuertos en el entorno de la Unión Europea, que incide negativamente en el desarrollo del transporte aéreo en el propio país.

Mediante ley de 20 de abril de 2005, la gestión de los aeropuertos franceses ha cambiado de forma muy significativa.

El ente público *Aéroports de Paris* se ha transformado en una sociedad anónima, en los términos que establece el título primero de dicha ley. El título segundo de la misma disposición fija el régimen de los “grandes aeropuertos regionales” y el título tercero determina las disposiciones relativas al conjunto de los aeropuertos.

Entre los “grandes aeropuertos regionales” cabe citar los de Niza, Lyon, Marsella, Toulouse y Burdeos.

El régimen de los “grandes aeropuertos regionales” es muy ilustrativo y relevante para el caso español:

- El Estado continúa siendo el propietario de las instalaciones.
- Ha otorgado una concesión a 40 años para la gestión de dichos aeropuertos.
- Se ha transferido la concesión del anterior concesionario, la Cámara de Comercio, a una sociedad anónima, con las siguientes características:
    - Como tal sociedad anónima, está regulada por el derecho privado.
    - La repartición del capital es la siguiente: Estado 60 %, Cámaras de Comercio 25 %; Administraciones territoriales (regional y local) 15 %.
    - Para determinadas decisiones no es suficiente el voto del Estado.
    - Estas sociedades tienen un Consejo Supervisor y un Directorio.

      El Consejo Supervisor supervisa, establece orientaciones estratégicas y define políticas operativas. El Directorio es el responsable del funcionamiento del aeropuerto.

Todos los referentes anteriores orientan las reflexiones del presente documento, con exclusión de cualquier consideración de orden político.

Las tendencias internacionales encaminan la gestión aeroportuaria a una actividad de tipo empresarial, orientada al mercado, aunque supervisada por los poderes públicos.

Se observan también tendencias hacia la especialización de los aeropuertos y el surgimiento de sistemas multi-aeropuerto para dar servicio a aglomeraciones urbanas de gran densidad.

Los aeropuertos son motores de desarrollo económico y puertas de acceso a la economía global.

En los países de nuestro entorno la gestión de los aeropuertos se realiza de forma individual, pero se dan situaciones muy distintas en cuanto a la propiedad del suelo e instalaciones, desde la pública a la privada, pasando por distintas fórmulas mixtas.

La evolución reciente del modelo francés, determinada por la nueva legislación de 2005, puede tener un especial interés para España.

2. El cambio de modelo de gestión aeroportuaria en España

a) La necesidad del cambio

La gestión aeroportuaria en España se basa en un modelo de gestión integrada, en el que una entidad pública empresarial, AENA, gestiona el conjunto de los aeropuertos españoles.

De este modelo se resaltan las eficiencias que pueden derivarse de esa gestión conjunta, aunque a menudo se pasan por alto los costes de oportunidad por la pérdida de la flexibilidad necesaria para adaptarse al mercado.

Por otra parte, este modelo ha proporcionado una autonomía económico-financiera del conjunto del sistema respecto del sistema impositivo, sin embargo la contrapartida la constituyen las distorsiones derivadas del hecho de que los aeropuertos con excedentes de explotación financian la operación de los aeropuertos que no alcanzan el equilibrio económico de su gestión.

Además, actualmente puede desaparecer esta supuesta ventaja de no recurrir a los presupuestos públicos, según los datos aportados por el Ministro de Fomento, José Blanco, en su comparecencia parlamentaria del día 11 de enero de 2010.

Actualmente pocos aeropuertos del sistema generan un resultado operativo positivo. Madrid y Barcelona han dejado de hacerlo, seguramente debido a la importancia de las amortizaciones que deben contabilizar y el incremento de los costes que suponen las nuevas instalaciones que han entrado recientemente en servicio.

Y esta situación se acentuará, para el conjunto del sistema, con la entrada en servicio de las nuevas terminales de Málaga, León, Alicante, Santiago, Gran Canaria, entre otras instalaciones.

Es decir, se está agotando un esquema económico basado en que unos cuantos aeropuertos generan el *cash flow* necesario para financiar al resto de ellos, cuya operación es deficitaria.

Por otra parte, el actual modelo hace jurídicamente necesaria la percepción de tasas y no de precios por los servicios que prestan los aeropuertos. No sólo por criterios de gestión interna, sino por la necesidad de llevar a cabo una verdadera política comercial, el sistema de tarifas aeroportuarias basado en tasas no es el adecuado.

Las tasas son importes que reciben las Administraciones en concepto de compensación de los costes de prestación de un servicio público. Forman parte de los Presupuestos Generales del Estado y están sometidas a los procedimientos parlamentarios de aprobación de las leyes; resultando de una rigidez que impide su adaptación a los criterios de mercado y de eficiencia económica.

El sistema de tasas que se aplica en los aeropuertos españoles se basa en la división de los aeropuertos en tres categorías. Es una división arbitraria, que con el tiempo ha ido perdiendo el sentido que pudo tener –si lo tuvo– en sus inicios. El sistema de tasas no tiene realmente en cuenta los costes de operación de cada aeropuerto, ni tampoco criterios de financiación de las inversiones y, como se ha indicado, adolece de una rigidez que impide el uso de las tarifas como elemento de política comercial aeroportuaria.

Aunque el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 introduce algunos cambios en el sistema de tarifas, no son relevantes para el fondo de la cuestión.

Finalmente, cabe señalar otras circunstancias que hacen pensar en el agotamiento del modelo español. AENA cumple tres funciones: es gestor aeroportuario, proveedor de servicios de navegación y ejerce algunas funciones de carácter regulador.

Estas tres categorías de funciones realizadas por un solo organismo pueden entrar en contradicción con la existencia de aeropuertos de titularidad de otras administraciones o de titularidad privada y también con las normas de competencia de la Unión Europea.

En consecuencia, es necesario un cambio de modelo de gestión aeroportuaria en España, debido a los factores que se resumen a continuación:

- Ineficiencia del modelo actual por la dificultad de adaptar la gestión aeroportuaria al mercado.
- Distorsiones derivadas de las subvenciones cruzadas desde los aeropuertos con excedentes de explotación hacia aquellos que son deficitarios pero que deben mantenerse operativos por consideraciones de servicio público.
- Insuficiencia de los recursos financieros generados por el conjunto del sistema.
- Utilización de tasas, en lugar de precios, como contraprestación de los servicios aeroportuarios.
- Confusión de funciones de gestión aeroportuaria, provisión de servicios y regulación en un mismo ente.

b) Pasos que ha dado el Gobierno de España en la dirección de un posible cambio de modelo

La modificación del Estatuto de AENA, de 1993

La modificación del Estatuto de AENA, mediante Real Decreto 2825/1993, de 23 de diciembre, relajó la necesidad de que el ente tuviera la mayoría de capital en aquellas sociedades en las que pudiera participar para gestionar y explotar de forma indirecta servicios aeroportuarios.

Sin embargo, la potencial participación de otras entidades, públicas y privadas en la gestión aeroportuaria que hubiera podido hacer posible este cambio no han sido llevadas a la práctica.

El proyecto de privatización del primer gobierno del Partido Popular

Más adelante, al principio del año 2000, hacia el final de la legislatura del primer gobierno del Partido Popular, siendo ministro de Fomento Rafael Arias Salgado, se consideró un proyecto de privatización de los aeropuertos españoles.

Según trascendió, en este posible modelo las funciones reguladoras hubieran recaído exclusivamente en la Dirección General de Aviación Civil y se hubiera creado un nuevo ente con el confuso nombre de Agencia Reguladora del Tráfico Aéreo Español (ARTAES), de la que habrían dependido NAVIA, ejerciendo las funciones de navegación aérea, y ARES, Aeropuertos Españoles, gestor del conjunto de los aeropuertos que hubiera sido posteriormente objeto de privatización.

No obstante, después de las elecciones que llevaron por segunda vez el Partido Popular al gobierno, con Francisco Álvarez Cascos como titular de la cartera de Fomento, se abandonó este proyecto.

El proyecto del gobierno del Partido Socialista (2008)

El acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2008, siendo ministra de Fomento Magdalena Álvarez Arza, reveló de nuevo que el Gobierno de España juzga necesario un cambio de modelo en la gestión de los aeropuertos, pese a que no ha llegado a traducirse en acciones.

Las líneas básicas del nuevo modelo de gestión aeroportuaria, se resumieron en los siguientes puntos:

- AENA se mantiene como entidad pública empresarial estatal, con una separación clara entre la navegación aérea y la gestión aeroportuaria.

- Se crea una nueva sociedad estatal que será la empresa gestora de los aeropuertos del Estado. El 100 por 100 del capital social pertenecerá a AENA y, más adelante, dará cabida al capital privado, en un porcentaje de alrededor del 30 por 100. A mediados de marzo de 2009 trascendieron los estatutos de esa futura sociedad estatal, denominada *Empresa de gestión de Aeropuertos del Estado, S.A.* (EGAESA).

- Se dará entrada a las Comunidades Autónomas en la gestión de aquellos aeropuertos cuya gestión sea

especialmente compleja, dados los niveles de volumen del tráfico en el conjunto aeroportuario.

Este último punto, en los comunicados del Gobierno fue completado, diciendo que se crearían sociedades específicas para la gestión de cada uno de los aeropuertos que superasen el umbral de 30 millones de pasajeros/año, en aquel momento los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat.

Este cambio, parecía ir en la línea de resolver algunas dificultades de financiación del conjunto del sistema, apelando a la participación del sector privado, pero mantenía el modelo integrado de gestión.

El compromiso del Gobierno de proponer un nuevo modelo de gestión antes de fin de 2009

El Presidente del Gobierno español se comprometió públicamente a presentar un nuevo modelo de gestión aeroportuaria antes de finalizar 2009.

Atendiendo este compromiso, el actual ministro de Fomento, José Blanco, compareció ante el Congreso de los Diputados el 11 de enero de 2010.

En esta comparecencia, el ministro anunció que presentaría al Parlamento un proyecto de ley que actualizaría las atribuciones del ente público AENA y que, además, crearía la sociedad estatal "Aena Aeropuertos, S.A.", que se encargaría de la gestión de todos los aeropuertos que en la actualidad gestiona el ente público y en la que se daría entrada al capital privado en una cuantía que no superaría el 30 % del capital.

No obstante, el ministro definió una categoría de "aeropuertos singulares", por su gran volumen de tráfico y la complejidad de su gestión, que requieren una fórmula de gestión singularizada, por lo que se crearían sociedades filiales, cuyo capital sería íntegramente de "Aena Aeropuertos, S.A.", pero en cuyo Consejo de Administración tendrían cabida representaciones de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Cámaras de Comercio.

De todo lo dicho se desprende que es también el propio Gobierno del Estado quien siente la necesidad de cambiar de modelo de gestión de los aeropuertos, aunque todavía no ha tomado una decisión clara sobre cómo debe orientarse este cambio.

El ordenamiento jurídico español y la gestión de los aeropuertos y otras infraestructuras

La introducción de estos cambios debe hacerse con una sólida base jurídica.

a) Regulación del dominio público

La Constitución española, en su artículo 132, prevé que la ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

El mismo artículo distingue entre dominio público estatal y el de otras entidades territoriales y declara los bienes que deben considerarse de dominio público estatal, además de los que determine la ley.

Entre los bienes que según la Constitución deben considerarse de dominio público, no figuran ni los aeropuertos ni cualquier otra infraestructura.

La ley 33/2003 de Patrimonio del Estado vincula la condición de bien público a la afectación a un uso o a un servicio público efectuada por un organismo competente, y es por esta vía que las partes del territorio en las que se construyen infraestructuras públicas pasan a tener esa condición de dominio público.

La Constitución no se preocupa de desarrollar el régimen de dominio público, sino sólo de establecer en el artículo 149 la competencia del Estado en relación con la de las Comunidades Autónomas, por lo que se refiere a puertos y aeropuertos de interés general, carreteras y ferrocarriles que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y obras públicas de interés general o cuya realización afecte también a más de una Comunidad Autónoma.

Por tanto, la Constitución no predetermina un régimen jurídico unitario u obligatorio del dominio público, ni tan solo atribuye al Estado la exclusiva de explotación del mismo.

De hecho, son muchas las leyes sectoriales estatales que regulan la explotación de los diferentes bienes que integran el dominio público y en ningún caso responden a criterios unitarios. El criterio

seguido responde a decisiones relacionadas con características técnicas de explotación o a decisiones políticas del momento.

En lo que sigue se discute el tratamiento del dominio público para tres tipos de infraestructuras que pueden ser relevantes para la reflexión del cambio de modelo de gestión aeroportuaria.

b) Los puertos

La ley 27/1992, de Puertos del Estado y la Marina Mercante, atribuye, en el artículo 23, la gestión de los puertos a organismos diferenciados y singulares de cada puerto de interés general, denominados Autoridades Portuarias, bajo la coordinación y control de eficacia del organismo Puertos del Estado.

La Autoridad Portuaria es pues un ente público estatal, en el que se da participación a las Comunidades Autónomas, a los municipios, a las Cámaras de Comercio y a otras entidades y cuyo Presidente es designado por la Comunidad Autónoma.

Es un ejemplo de participación amplia en un organismo estatal de las entidades territoriales a las cuales interesa la actividad del puerto.

Pero hay que resaltar que la explotación del dominio público continua siendo ejercida por un organismo del Estado y, por tanto, la contraprestación de los servicios públicos que presta es una tasa.

c) Las autopistas

La ley 8/1972, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, establece un régimen en virtud del cual se encomienda a un concesionario privado la construcción y ulterior mantenimiento y explotación de la autopista de peaje, que es un bien de dominio público, sin que esta consideración impida que sea la actividad privada quien lo construya y lo gestione.

El concesionario tiene unos beneficios tributarios y financieros, construye y explota la autopista durante el tiempo establecido en el contrato. Abona al Estado unas tasas o cánones por la concesión y percibe unas tarifas de los usuarios.

Estas tarifas son pagos sujetos al derecho privado y sujetos a una autorización previa de la autoridad concedente.

En definitiva, el concesionario es un contratista de la Administración, pero su relación con el cliente, usuario de la infraestructura, es privada.

El régimen jurídico de las autopistas es una clara demostración de que la ley no obliga a que la explotación de los bienes de dominio público sea necesariamente atribuida a un organismo público, ni tampoco prohíbe que un particular, sin intermediarios, intervenga en la relación administración – usuario ni exige, tampoco, que la tarifa que se cobre al usuario tenga necesariamente la condición de tasa de derecho público.

d) Los ferrocarriles

Las infraestructuras ferroviarias son un ejemplo de cómo se da una solución a un problema técnicamente más complejo, ya que no es posible, por razón de la normativa de la Unión Europea, designar a un único concesionario y operador de los servicios prestados sobre el dominio público.

En forma muy simplificada, se puede describir la situación de este tipo de infraestructuras de la siguiente manera, siguiendo la ley 39/2003 del Sector Ferroviario:

- Una parte de los bienes destinados a la actividad ferroviaria, los que más directamente se relacionan con ella, son calificados de bienes de dominio público, que se complementan con zonas de protección y de límite de edificación.

- La ley declara como una de sus finalidades la de “separar el régimen jurídico aplicable a las infraestructuras ferroviarias del de los servicios que sobre ellas se prestan”.

- Se estructuran las siguientes bases organizativas:

    - La planificación y construcción de nuevas infraestructuras se decide por el Ministerio de Fomento, el cual decidirá si las asume directamente o las asigna a ADIF (Administración de Infraestructuras Ferroviarias).

    - La prestación del servicio ferroviario se encomienda a una nueva entidad pública empresarial que se denomina RENFE Operadora. No obstante, esta atribución del servicio tiene un carácter transitorio, ya que se prevé que en el futuro la prestación del

servicio ferroviario salga a concurso público, al que también podrá concurrir RENFE Operadora, mediante el cual se concederán licencias de empresa ferroviaria que otorgará el Ministerio de Fomento. Esto significa que, en el futuro, no habrá concesionario único con carácter monopolístico, sino una pluralidad de operadores de la línea, no concesionarios sino licenciados para su uso.

- Se crea un Comité de Regulación Ferroviaria, sin personalidad jurídica, integrado en el Ministerio de Fomento, con la finalidad esencial de de "salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y velar para que éstos sean prestados en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias".

- Desde el punto de vista financiero, hay una parte de las prestaciones que se configuran como tasas: por la concesión de la licencia, por certificado de seguridad, por seguridad en el transporte de viajeros, formación de personal y otras.

- Están sujetos a cánones la utilización de las infraestructuras ferroviarias y la utilización de las estaciones y otras infraestructuras ferroviarias. Este canon –que no es una tasa— se divide en multitud de conceptos, lo percibe ADIF y, partiendo de unos criterios generales que fija la ley, puede modificarse por una orden ministerial.

- Por la prestación de otros servicios adicionales, complementarios y auxiliares a terceros, se perciben precios privados.

El ejemplo del sector ferroviario vuelve a reiterar que el dominio público no es un régimen estricto por lo que atañe a su explotación. Las leyes, empezando por la Constitución, solo establecen un sistema de protección patrimonial general como son la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad y ciertas facultades complementarias de defensa posesoria y de delimitación territorial.

La explotación depende de lo que determine cada ley sectorial.

Nada impide por tanto que la futura Ley de Aeropuertos que preveía el *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte* (PEIT)

de 2005, pudiera establecer un régimen jurídico que permitiera la gestión aeroportuaria individualizada, con participación de Administraciones distintas al Estado, Cámaras de Comercio y sector privado.

e) El concepto de "interés general" aplicado a los aeropuertos

Como se ha dicho, el artículo 149 de la Constitución, establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los aeropuertos de "interés general".

Sin embargo, este concepto se aplicó a los aeropuertos por mimetismo del concepto aplicado a los puertos marítimos. En el caso de éstos, la ley de puertos de 1968 estableció que los puertos de interés general eran los de Barcelona, Bilbao y Algeciras, aunque posteriormente esta lista fue ampliada.

Para los aeropuertos, la definición de los que son de "interés general" no llegó hasta el Real Decreto 2858 de 1981, sobre calificación de aeropuertos civiles; según el cual, serán calificados como "aeropuertos de interés general" los siguientes:

- Los que reúnan las condiciones para servir tráfico internacional.
- Aquellos que por su situación, características o su capacidad de generar tráfico, puedan incidir en la ordenación del transporte o del espacio aéreo, o en el control del mismo.
- Los que sean aptos para ser designados como aeropuertos alternativos a los anteriores.
- Los que tengan interés para la defensa nacional.

Sin embargo, después de esta enumeración de criterios, la disposición transitoria de dicho Real Decreto, establecía:

> *"los aeropuertos propiedad del Estado y que en la actualidad son explotados por el organismo autónomo Aeropuertos Nacionales* [ente predecesor de AENA] *se entenderán calificados como aeropuertos de interés general de gestión directa estatal".*

En la práctica, pues, se produce una especie de "bucle", ya que el Estado gestiona todos los aeropuertos de interés general, que son los que gestiona el Estado.

De todo el análisis de la normativa que se ha llevado a cabo en el presente apartado, resultan las siguientes conclusiones:

- La Constitución española no predetermina un régimen jurídico único u obligatorio para la gestión del dominio público, ni reserva al Estado su explotación.

- Las características de la explotación del dominio público depende de cada ley sectorial que regula los distintos tipos de infraestructura.

- En consecuencia, una futura Ley de Aeropuertos, prevista en el PEIT, podría regular la participación de distintos niveles de la Administración, de las Cámaras de Comercio y de entidades mercantiles privadas en la gestión de los aeropuertos en España.

- Las autoridades portuarias, como ente público gestor de una gran infraestructura, a pesar de que permiten la colaboración de Administraciones de distinto nivel, e incluso de Cámaras de Comercio y otras organizaciones, no son un buen modelo para el sector aeroportuario, entre otras razones porqué necesariamente sus tarifas deben tener la consideración de tasas.

- Las concesiones de autopistas constituyen un referente de interés, puesto que ejemplifican un caso claro de gestión privada del dominio público estatal, con la contraprestación por uso en forma de precios privados.

3. Algunas formas de personificación jurídica que pueden ser de interés para la gestión aeroportuaria en el caso de Barcelona

Las figuras que se consideran son la de consorcio público, que permite recibir competencias de esa naturaleza, y la de sociedad mercantil, regulada por el derecho privado, como la forma más eficiente para la gestión de tipo empresarial que requieren actualmente los aeropuertos comerciales.

a) Consorcios

El Consorcio es uno de los entes instrumentales de base asociativa para la gestión de servicios públicos, que tiene una larga tradición en Cataluña y que recientemente ha sido mencionado como una figura que podría ser aplicada a la gestión aeroportuaria.

Los Consorcios son corporaciones instrumentales de derecho público que se constituyen voluntariamente para realizar una obra o prestar un servicio determinado en los que están interesadas diversas Administraciones públicas.

Hay diversas normas que regulan esta figura. La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En su artículo 6, dice textualmente "El gobierno de la nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración entre ellas en el ámbito de las respectivas competencias" y añade "cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio, dotado de personalidad jurídica…".

Y la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, en su artículo 87, establece que "las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para finalidades de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones públicas".

Parece pues claro que la participación de una entidad mercantil en un Consorcio público está vetada por la ley.

b) Sociedades mercantiles

Las sociedades mercantiles pueden ser un instrumento institucional de gestión de servicios públicos, de naturaleza privada.

Las sociedades mercantiles públicas, básicamente sociedades anónimas, son aquellas en el capital de las cuales es mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones públicas, de sus organismos autónomos o de las entidades de derecho público.

Estas sociedades mercantiles públicas se rigen íntegramente por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en las que sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable y de control financiero de carácter público. Además, en general deberán ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, de acuerdo con la Ley de contratos de las Administraciones públicas.

De acuerdo con la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, estas sociedades, en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de la autoridad pública.

Del análisis de las formas de personificación jurídica analizadas se desprende lo siguiente:

- La figura de Consorcio público permitiría organizar la colaboración de distintas Administraciones y de las Cámaras de Comercio en la gestión de los aeropuertos, excluyendo, sin embargo, a las entidades mercantiles. Estos Consorcios podrían recibir encomiendas que comportaran el ejercicio de funciones de carácter público.

- Las sociedades mercantiles públicas, aún contando con una participación del Estado en la totalidad de su capital no pueden ejercer funciones públicas.

4. Premisas para una propuesta

En base al análisis efectuado hasta este punto, se formulan las premisas que se consideran necesarias para un nuevo modelo de gestión aeroportuaria.

El nuevo modelo de gestión aeroportuaria debería basarse en las siguientes premisas:

- Separar las funciones de regulación y provisión de servicios de navegación aérea de la gestión aeroportuaria.
- Hacer posible la gestión individualizada, con personalidad jurídica propia, de aquellos aeropuertos que puedan alcanzar la autosuficiencia económica.
- Continuar con un esquema de gestión integrada para aquel conjunto de aeropuertos para los que éste pudiera ser el modelo de gestión más adecuado.
- Establecer mecanismos financieros para dotar de recursos aquellos aeropuertos que no sean autosuficientes económicamente, pero que deban operar por criterios de prestación de servicio público.
- Facilitar la participación de los distintos niveles de la Administración y Cámaras de Comercio en el ejercicio de funciones aeroportuarias de carácter público.
- Permitir la colaboración del sector privado en la gestión de los aeropuertos, en todo lo concerniente al ejercicio de funciones de derecho privado.
- Basar las contraprestaciones de los servicios aeroportuarios en precios privados, con la supervisión que sea necesaria, solamente para preservar la libre competencia.

6. Líneas maestras para una propuesta de cambio de modelo de gestión aeroportuaria en España

a) Agentes que intervienen

La Administración General del Estado

Mantiene la titularidad del dominio público y de las instalaciones.

Mantiene la facultad normativa, indelegable, que le confiere la Constitución.

Presta servicios de carácter público cuya eficiencia requiere una organización centralizada, especialmente la navegación y la seguridad aéreas.

Consorcio Público

Estaría integrado por el Estado, la Comunidad Autónoma, la Administración Local y la Cámara de Comercio correspondientes.

Sus funciones y características serían las siguientes:

- Recibe la encomienda del ejercicio de todas las funciones públicas que atañen al aeropuerto, con la excepción de aquellas que, de acuerdo con el punto anterior, son competencia directa del Estado.

- Por delegación del Estado, ejerce las funciones públicas de tutela de la concesión, vigilancia del cumplimiento del contrato concesional y otras funciones públicas de regulación, promoción y representación.

Sociedad Anónima gestora

Su objetivo es realizar, por su cuenta y riesgo, y con autonomía económica y financiera, todas aquellas funciones que requiera la gestión del aeropuerto y que no tengan un carácter público.

Esta sociedad ha de tener plena capacidad de obrar en los siguientes campos:

- Plena interlocución con las compañías aéreas y establecimiento de una estrategia de promoción de nuevas rutas aéreas, sin otra limitación que la preservación de la libre competencia.

- Participación en el proceso de asignación de *slots*; siempre en el marco de la normativa de la Unión Europea, pero determinando aquellas cuestiones en los que pueda haber un margen de discrecionalidad.

- Libertad para contratar aquellos servicios que la Sociedad no haya de prestar directamente.

- Capacidad de decidir, planificar y financiar las inversiones.

- Fijación de las tarifas, que tienen la consideración de precios privados, sin otra limitación que la que pueda establecer un órgano regulador público para preservar la competencia.

- Competencias plenas para promocionar el aeropuerto, sin ninguna limitación, tanto en el ámbito nacional como internacionalmente, con la finalidad de extender su área de influencia.

b) Régimen administrativo y económico

Relación entre el Estado y el Consorcio

- El Consorcio no tiene inmovilizado físico en infraestructuras.

- Se estiman como muy reducidas sus necesidades de funcionamiento.

- En el momento de su constitución deberán fijarse cuáles son las fuentes de recursos para su funcionamiento.

Relación entre el Estado y la Sociedad Anónima gestora

- En esta sociedad podrían participar las distintas Administraciones, en el caso del Estado a través de AENA, y las Cámaras de Comercio.

- El Estado otorgaría la gestión a una sociedad de capital privado o mixto, mediante concurso público en la forma que procediese.

- La sociedad adjudicataria, aportaría un pago inicial al Estado más un canon periódico por la concesión.

- Puesto que la sociedad gestora no recibe ni el suelo ni las instalaciones construidas en él, el canon se establecería en función de los flujos de caja previstos y no del valor de dichos activos.

Relación entre la Sociedad Anónima gestora y sus clientes (incluidas las aerolíneas)

- Se regiría por el derecho de contratos privado.

- Las contraprestaciones tendrían la forma jurídica de precios privados.

El Estado mantiene la facultad normativa sobre el dominio público, que tiene un carácter indelegable, y presta aquellos servicios públicos que requieren una gestión centralizada.

El Consorcio recibe la recibe la encomienda del ejercicio de todas las funciones públicas, excluidas las del punto anterior; particularmente la tutela de la concesión, vigilancia del cumplimiento del contrato concesional y otras funciones públicas de regulación, promoción y representación.

La Sociedad Anónima gestora recibe en régimen de concesión la gestión del aeropuerto, con la contrapartida del correspondiente canon al Estado y percibe de sus clientes, incluidas las aerolíneas, precios privados por los servicios que les presta. Actúa por su cuenta y riesgo, bajo la tutela del Consorcio.

Anexo

Esquema de la propuesta de modelo de gestión para los "aeropuertos singulares"

Cambra de Comerç de Barcelona

ESQUEMA ORIENTATIVO DE LA PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN PARA LOS "AEROPUERTOS SINGULARES"

Nivel	Miembros	Características del nuevo modelo de gestión	Competencias específicas	Balance	Flujos económicos (Cuenta de explotación)		Procedimientos decisión	Base jurídica
					Ingresos	Pagos		
ESTADO	**Ministerio de Fomento**	• El Estado tiene la titularidad del dominio público aeroportuario, de acuerdo con la Constitución. • El Estado mantiene íntegramente las competencias de regulación del uso del dominio público aeroportuario. • En régimen de concesión, cede el uso del dominio público aeroportuario de los "aeropuertos singulares", no globalmente, sino mediante contratos específicos para cada uno de ellos. • Transfiere las funciones públicas de tutela de la concesión, vigilancia del cumplimiento del contrato concessional y otras funciones públicas de regulación, promoción y representación a un Consorcio Público, del que el Estado es miembro.	• Administración de redes de telecomunicaciones aeronáuticas y prestación de servicios de navegación aérea. • Seguridad Aérea. • Organización y utilización del espacio aéreo. • Negociación y administración de los convenios bilaterales de transporte aéreo. • Ordenación e inspección de actividades comerciales del transporte aéreo y expedición de licencias de explotación a las empresas. • Regulación de las enseñanzas aeronáuticas. • Aprobación de las propuestas de ampliación de los aeropuertos en lo concerniente a las servidumbres aeronáuticas y espacio aéreo. • Supervisión del respeto a la libre competencia en los mercados.	• En su activo tiene el valor de las instalaciones aeroportuarias (lado aire y lado tierra). • En su pasivo tiene el fondo de amortización de las infraestructuras y la deuda contraída en su construcción.	• Ingreso inicial percibido de la sociedad gestora (*up front payment*) • Percibe de la Sociedad Gestora un canon periódico de concesión.	• El Estado puede amortizar deuda con cargo a este ingreso inicial. • El Estado utiliza el canon para el servicio de la deuda y dotación del fondo de amortización del inmovilizado. • Parte del canon puede nutrir un fondo de compensación para los aeropuertos deficitarios que tienen "obligación de servicio público".	• Los propios del Gobierno (Consejo de Ministros) y de la Administración General del Estado	• Constitución y leyes aplicables a la Administración General del Estado
CONSORCIO PÚBLICO	**Ministerio de Fomento** **Comunidad Autónoma** **Administración Local** **Cámara de Comercio**	• Ejerce por delegación del Estado funciones públicas de tutela, supervisión y vigilancia de la concesión, regulación, promoción y representación.	• Control y vigilancia del cumplimiento por parte de la Sociedad Gestora de las condiciones del contrato de concesión. • Participación en el Consejo de Administración de la Sociedad Gestora, mediante el nombramiento de representantes, de forma similar a la "Delegación del Gobierno" en las sociedades concesionarias de autopistas. • Fijación de estrategias de	• No tiene inmovilizado físico en infraestructuras. • En la forma que se determine oportunamente, debe cubrir el inmovilizado material de carácter general, el fondo de maniobra y las reservas necesarias para	• Oportunamente se determinará la forma de financiación. • Se estiman muy reducidas sus necesidades de funcionamiento.		• Los acuerdos se toman por unanimidad, previendo voto de calidad u otros mecanismos para el caso de bloqueo.	• Leyes reguladoras de los Consorcios Públicos. • Convenio de constitución del Consorcio.

Nivel	Miembros	Características del nuevo modelo de gestión	Competencias específicas	Balance	Flujos económicos (Cuenta de explotación)		Procedimientos decisión	Base jurídica
					Ingresos	Pagos		
			desarrollo a largo plazo. • Participación en la negociación y administración de los convenios bilaterales de transporte aéreo. • Aprobación del Plan Director del Aeropuerto. • Representación institucional del Aeropuerto ante organismos públicos específicos, a nivel nacional e internacional. • Coordinación de las inversiones públicas en accesos viarios y ferroviarios. • Supervisión de la calidad de los servicios de transporte terrestre de acceso a las instalaciones aeroportuarias. • Asistencia al usuario y atención a las quejas en relación a la calidad del servicio. • Concesión de habilitaciones al personal, que no sean competencia del Ministerio de Fomento.	garantizar la solvencia económica y la proyección institucional. • Se estiman muy reducidas sus necesidades de inmovilizado.				
SOCIEDAD GESTORA	**Sociedad concesionaria privada o público privada, regida por el derecho societario mercantil.**	• Recibe del Estado el uso del dominio público en un régimen de concesión no inferior a 25 años. • AENA y las sociedades del sector público regional, local o institucional podrían tener una participación accionarial en la Sociedad Gestora. • La Sociedad Gestora podría incorporar parte de las plantillas de las sociedades del punto anterior, con arreglo a las cláusulas contractuales acordadas. • Gestiona el aeropuerto por	• Operaciones aeroportuarias, con la prestación de servicios a aeronaves, pasajeros y otros usuarios. • Sanidad aeroportuaria. • Mantenimiento de las instalaciones. • Coordinación de seguridad y control de accesos, • Administración y finanzas (incluyendo la obtención de recursos ajenos para la ejecución de inversiones). • Organización y coordinación de recursos humanos.	• En su activo figurarán también las inversiones que realice desde la fecha de la concesión. • En el pasivo figura el “mix” de recursos propios y recursos ajenos que financian el activo.	• Percibe tarifas (en forma de **precios privados**) por los servicios que presta a las aerolíneas y otros usuarios.	• Realiza un pago inicial al Estado (*up front payment*). • Invierte en activos fijos, a partir de la fecha de la concesión. • Paga un canon periódico al Estado.	• Las decisiones se toman en función de las aportaciones de los socios, con arreglo al derecho societario privado.	• Derecho societario privado. • Estatutos de la sociedad. • Eventualmente, pacto entre socios. • Contrato de concesión, otorgado por el Estado mediante un proceso de concurso público.

Nivel	Miembros	Características del nuevo modelo de gestión	Competencias específicas	Balance	Flujos económicos (Cuenta de explotación)		Procedimientos decisión	Base jurídica
					Ingresos	Pagos		
		su cuenta y riesgo. • Tiene un Plan de Negocio propio y diferenciado del resto de los aeropuertos, con libertad de concurrencia en el mercado, sujeta sólo al derecho de la competencia que le sea aplicable. • Desde la fecha de la concesión administrativa, asume las inversiones que se requieran para la reposición de activos depreciados, aumento de la capacidad, innovación tecnológica e intervenciones de responsabilidad social (medioambiente y otras) que, en principio, deberán ser amortizadas dentro del período de la concesión.	• Sistemas de calidad y protección del medioambiente. • Plan Director Aeroportuario (con la supervisión del Consorcio). • Plan de Negocio de la empresa. • Interlocución con las aerolíneas para el establecimiento y mantenimiento de rutas aéreas. • Participación en el proceso de asignación de *slots*. • Subconcesión de servicios que no vaya a prestar directamente. • Decisión, planificación y financiación de nuevas inversiones. • Fijación de tarifas, en forma de **precios privados**. • Promoción del aeropuerto en el ámbito nacional e internacional.					• Podría ser conveniente que el proceso de concesión se desarrollase mediante el procedimiento de diálogo competitivo (Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público).

Criterios para la fijación del canon periódico de la concesión
• El canon no se fijaría de acuerdo con el valor de los activos, puesto que permanece bajo titularidad del Estado. • El canon se fijaría en función del *cash flow* esperado durante la vida de la concesión, teniendo en cuenta las siguientes variables: período concesional, marco tarifario, previsiones de tráfico (operaciones, pasajeros y carga), inversiones futuras, etc.