



**Dr. Mario O. Folchi**

Presidente de ALADA (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial)

# Cuestiones jurídicas y aeropolíticas de la gestión aeroportuaria en América Latina<sup>(\*)</sup>

## 1. Introducción

La infraestructura es un componente esencial de la actividad aeronáutica, porque la misma incluye todas las instalaciones y servicios que, en tierra, contribuyen a asegurar el adecuado desenvolvimiento de esta última. Sería imposible concebir la aviación actual sin los complejos aspectos que integran la Infraestructura y entre ellos, los aeropuertos ocupan un lugar vertebral.

El marco jurídico internacional de los aeropuertos se encuentra, básicamente, en el Convenio de Chicago de 1944 y algunos de sus Anexos Técnicos, de lo que derivan numerosos reglamentos específicos. Además, el desarrollo de la aviación comercial originó una gran cantidad de temas y aspectos de índole jurídica, económica, política y técnica, algunos más novedosos que otros, todos los cuales conforman una problemática peculiar. Entre ellos resaltan, en la actualidad, los relacionados con la seguridad operacional, el concepto de CNS/ATM, la congestión de los vuelos y la influencia que un aeropuerto tiene para el desarrollo, en muchos casos, de una zona o ciudad determinada. Todo ello, sin contar con la inmensa gama de problemas comerciales que surgen de la explotación del aeropuerto, uno

de cuyos ejemplos más notorios son las tiendas de "duty-free" que, como es sabido, generan importantes ingresos a quienes los explotan.

Otro elemento importante que quiza en muchos lugares de América Latina no se ha presentado aun en su mayor intensidad, pero que en cambio sí existe en Estados Unidos y en Europa, es el de las franjas horarias para el movimiento de los aviones, también conocido como "slots". Como consecuencia de la operación de muchos vuelos en determinados aeropuertos, la congestión ha originado este fenómeno que es el valor económico que tienen dichas franjas horarias, ya que las mismas permiten establecer con precisión en qué momentos y en qué lugares del aeropuerto una línea aérea puede operar sus servicios. Tal es la importancia de este elemento que en algunos lugares del mundo las líneas aéreas se han vendido entre sí estas franjas horarias, o sea los lugares y los horarios para poder operar y no tener que estar sujetas a demoras. Existe, sin duda, una directa relación entre la operación general de un aeropuerto y las franjas horarias que usan las compañías aéreas que en el mismo operan sus servicios.

## 2. Privatización de aeropuertos. Sus causas

Una definición elemental de la palabra "privatizar" supone sacar del ámbito estatal una actividad o una empresa para pasarla a la esfera privada. ¿Cuáles son las causas de la privatización? Estoy convencido que, como ocurre con otras actividades de este mundo globalizado, se producen ciertas modas en los procesos cíclicos de carácter político y económico mundial entre los cuales y en América Latina, se encuentra ésta de la privatización de los aeropuertos. Ante todo, conviene intentar una mención de las causas que vienen justificando estas privatizaciones de aeropuertos, aunque veremos que no siempre se trata, específicamente, de una privatización "stricto sensu". Algunas de dichas causas pueden ser las siguientes:

**2.1.** La confianza del gobierno en el sector privado y en la fuerza de los mercados para mejorar el nivel de vida y los beneficios de un país determinado. Esta causa siempre deberá analizarse adecuadamente, teniéndose en cuenta de modo esencial el bien común y el interés público, que están por encima de los intereses particulares.

**2.2.** La necesidad de inversiones, as-

pecto que se vincula íntimamente con la carencia de capitales para el desarrollo de la infraestructura. Los Estados, especialmente en los países en desarrollo, no cuentan muchas veces con fuentes financieras suficientes como para invertir en la modernización de sus aeropuertos los cuales, como consecuencia del enorme progreso de la tecnología aérea, requieren una cantidad de inversiones que quizá no eran previsibles hace tres décadas. Esto lleva a pensar en otras formas para modernizar la infraestructura, como podría ser la privatización.

**2.3.** La estrategia para reducir la exportación de los capitales del país al crear posibles fuentes de inversión en el ámbito interno de los Estados. Es así como capitales importantes de un país latinoamericano pueden reinvertirse en el mismo a través de procesos de privatización, en vez de sacarlos fuera del país y colocarlos en centros financieros mundiales.

**2.4.** La creencia de que el sector privado mejorará la eficiencia de las empresas estatales. Esta no es, por cierto, en mi opinión una absoluta certeza, ya que tengo claro que en cualquier gestión, pública o privada, lo esencial es un proceso de buena administración para lograr esa eficiencia y concretamente en el plano aeroportuario, existen ejemplos de la misma tanto en el sector estatal como en el privado. Un ejemplo de los primeros se encuentra en los aeropuertos de Irlanda, que mediante la gestión de una empresa paraestatal son eficientes y rentables.

En relación con este aspecto, considero que la eficiencia depende del nivel competitivo y de la naturaleza del mercado en el que la empresa se encuentra involucrada, antes que en el hecho de ser pública o privada y desde luego, en la antedicha buena administración.

**2.5.** La privatización de activos ase-

gura el uso adecuado de los recursos socioeconómicos. Esto no es, tampoco, una verdad absoluta, ya que dependerá de la respectiva gestión administrativa de la empresa.

### **3. Privatización de aeropuertos. Sus formas.**

Cabe analizar a esta altura cuáles son algunas de las formas que puede adoptar la privatización de los aeropuertos.

**3.1.** Venta total o parcial de los activos. Lo que se encuentra en manos del Estado se vende, total o parcialmente a particulares, sea a través de licitaciones o ventas directas, dependiendo del marco jurídico que impera en el Estado.

**3.2.** Locación de los activos, o sea alquilar esos activos a los fines de la privatización o concesión de la gestión aeroportuaria.

**3.3.** Creación de sociedades comerciales que compren parte de o todas las acciones de la empresa. Esta es una especie de privatización indirecta, ya que el Estado crea una sociedad, le asigna como capital el activo del aeropuerto o los aeropuertos y luego vende parte o todo del accionariado de esa empresa.

**3.4.** Los contratos de gerenciamiento. El Estado hace un contrato con una o más empresas para la explotación o el gerenciamiento de un determinado aeropuerto o un conjunto de ellos.

**3.5.** La concesión que, como es sabido, es una figura típica del Derecho Administrativo y supone que algo que está en manos del Estado se concede para su explotación al sector privado en la forma en que se establezca y con las pautas que cada país, en su momento, defina. Esta forma de la concesión viene teniendo especial aceptación en el ámbito de América

Latina (por ejemplo, en Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana) y no supone, desde luego, privatizar. La concesión significa, esencialmente, ceder por un tiempo la explotación del o de los aeropuertos a alguien que no es el Estado.

### **4. Privatización de aeropuertos. Principales cuestiones.**

A continuación procederé a sintetizar las que considero como las principales cuestiones que surgen en la privatización de aeropuertos, entendiéndolo claro está, al término privatización de una manera genérica y no específica.

**4.1.** En primer lugar, hay un importante conjunto de cuestiones jurídicas, algunas de ellas propias del Derecho Administrativo y otras propias o intensamente vinculadas con el Derecho Aeronáutico. Desde el análisis de cuál es la situación dominial de los terrenos del aeropuerto hasta cuál es la situación laboral del personal que está trabajando en los aeropuertos antes de ser privatizados, pasando por la situación en que se encuentra el sistema de control del espacio aéreo al que pertenecen el o los aeropuertos, existe un conjunto de problemas jurídicos que requieren un análisis profundo, de manera previa a la forma que tome la privatización y que depende de las características propias del lugar respectivo. En muchos de estos temas se produce un punto de confluencia entre el Derecho Aeronáutico y el Derecho Administrativo, por lo cual el experimentado conocimiento de estas dos ramas del campo jurídico resulta un elemento esencial para la solución de tan peculiar problemática. Este punto de confluencia se presen-

© Relato presentado a las XXV Jornadas Latino Americanas de Derecho Aeronáutico y Espacial, celebradas en Antigua, Guatemala, en 2001, en donde las Conclusiones propuestas fueron aprobadas por unanimidad.

ta, desde luego, en forma permanente en la gestión de la explotación del aeropuerto.

**4.2.** Otro aspecto sumamente importante es el de la seguridad, que incluye la seguridad operacional y la seguridad propia del aeropuerto mismo. Esta seguridad no solo se involucra en el ámbito aeronáutico, sino también en el policial, para evitar atentados y sabotajes o la comisión de hechos que pueden poner en peligro a los usuarios del aeropuerto, sean líneas aéreas o personas. Las dos vertientes de esta seguridad poseen especial significación, sobre todo cuando se trata de aeropuertos de intenso movimiento aéreo y es uno de los temas donde la debida coordinación de sus distintos elementos resulta esencial.

**4.3.** Las cuestiones propias del cuidado del medio ambiente conforman otro tema de singular importancia. Sé que en buena parte del mundo no se otorga a este asunto la atención que merece y que ello está bastante vinculado con la capacidad infinita del hombre para autodestruirse. Es por eso que el cuidado del medio ambiente es un auténtico desafío no solo para los Estados, que deben dictar las normas correspondientes y hacerlas cumplir, sino para quienes explotan los aeropuertos, ya que ello contribuirá de manera muy especial para la eficiencia de su gestión.

**4.4.** Es indudable que en materia de privatización de aeropuertos, el organismo que asume la regulación y control del explotador del mismo adquiere una importancia vertebral. Esta es, sin duda, una función indelegable del Estado, esencialmente porque la actividad aeroportuaria, en casi todos sus componentes, integra la noción de servicio público.

Si se unen el hecho que estamos ante un servicio público; que está comprometida la seguridad en sus diversos

aspectos, y que la actividad aeronáutica es un componente esencial para la consecución del bien común, no cuesta comprender que el control de la explotación de un aeropuerto privatizado es vital para mantener un servicio eficiente y económico en el mismo. De esto se derivan dos aspectos de similar trascendencia.

El primero es, antes del otorgamiento de la privatización en cualquiera de sus formas y a través de los respectivos contratos, fijar claramente las bases jurídicas de la relación y los valores y ecuaciones económicas correspondientes. En este orden de ideas, debe tenerse presente que el marco jurídico del órgano de control, su estructura y su funcionamiento son elementos vertebrales para el éxito mismo de la privatización de que se trate, así como para el buen desarrollo de la infraestructura en general. El Estado debe fijar las pautas y corregir aquellos errores en que por razones diferentes puede cometer el explotador del aeropuerto y para ello, es menester que los mencionados tres elementos conformen un conjunto armónico y eficiente.

El segundo aspecto importante es el esquema organizativo que debe tener un determinado aeropuerto. O sea, cómo se componen sus autoridades, cómo se encauza la atención a los problemas que plantean los distintos sectores de intereses vinculados al mismo y ello supone también un cuadro jurídico administrativo interno significativo, que debe tenerse muy en cuenta al momento de elaborarse los respectivos contratos que establezcan la forma de privatización. Por lo tanto, el esquema organizativo del aeropuerto y la debida determinación y coordinación de las distintas funciones que cada quien debe cumplir dentro del mismo, resulta esencial.

## 5. Evolución de la privatización de aeropuertos en América Latina.

El proceso de privatizaciones de aeropuertos en América Latina ha tenido un vigoroso desarrollo durante la última década, cuya síntesis intentaré describir a continuación.

**5.1. República Argentina:** En la Argentina se ha producido, en mi opinión, el ejemplo más interesante e importante de todos los casos de la región latinoamericana, por diversas razones que paso a describir.

En primer lugar, el Estado argentino organizó el llamado "Sistema Nacional de Aeropuertos", en el que se incorporaron 57 aeropuertos de los existentes en el país. Como consecuencia de ello, se creó el "Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos" (ORSNA), entidad de carácter autárquico, que tiene a su cargo la regulación y el desarrollo del sistema, las relaciones con los usuarios y el control de las concesiones respectivas. Todo ello, bajo la supervisión de la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial de la Secretaría de Transportes del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, porque treinta y tres (33) de dichos aeropuertos fueron privatizados de una sola vez mediante la forma de la concesión, por un plazo de treinta (30) años y entregados a un solo concesionario, hace ya tres años, el que abonará al Estado un canon anual de 170 millones de dólares por todos los aeropuertos concesionados. La empresa concesionaria (Aeropuertos Argentina 2000) es el único caso en su género que ha recibido en conjunto tal cantidad de aeropuertos en un país latinoamericano, lo que la ha convertido, seguramente, en la más importante empresa aeronáutica del país, no solo por la envergadura de las inversiones previstas, sino por los montos de facturación dentro del sector y la amplia ex-

tensión geográfica de su acción, que abarca casi todo el país.

En tercer término, cabe destacar que existen otros tres aeropuertos privatizados (Ushuaia, Calafate y Las Leñas, este último en la Provincia de Mendoza), aunque en cada uno de estos casos se siguieron distintas formas de "privatización".

Una cuarta razón de lo afirmado antes es que en la gran mayoría de los casos se adoptó la forma de la concesión, que deviene de este modo la fórmula jurídica más aceptada para modernizar la infraestructura aeroportuaria.

Es de destacar, a modo de quinta razón, que se encuentran aun veintitrés (23) aeropuertos no concesionados, algunos de los cuales sirven a ciudades importantes, como son los casos de Rosario y Bahía Blanca.

Este esquema que, por la índole del presente relato, es necesariamente muy sintético, ha producido, entre otras consecuencias, una ampliación del conjunto de sectores de la Administración Estatal que componen la llamada "autoridad aeronáutica", ya que además de la citada Subsecretaría de Transporte Aerocomercial de la Secretaría de Transportes y del Comando de Regiones Aéreas de la Fuerza Aérea, funciona ahora el citado ORS-NA, con funciones muy amplias aunque, como ya mencioné, bajo la supervisión de aquella Subsecretaría.

Otra consecuencia que debe señalarse es que sin duda, en la Argentina se ha producido un importante proceso de modernización de su infraestructura aeroportuaria, especialmente mediante las actividades desarrolladas por los concesionarios respectivos.

**5.2. Bolivia:** Los aeropuertos de las ciudades bolivianas de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba fueron privatizados en el año 1997. Como es sabi-

do, estas tres ciudades son las más importantes del país y el movimiento que los tres aeropuertos tuvieron, durante 1999, fue de un millón cien mil (1.100.000) pasajeros. El modo jurídico elegido fue el de la concesión, por un plazo de 30 años, estableciéndose determinados parámetros de categorías que deberán mantener en forma constante los aeropuertos, en base a fórmulas de la IATA, que el concesionario asumió como su obligación, antes que a un monto expreso de inversión.

**5.3. Chile:** El proceso de modernización aeroportuaria en Chile abarcará un total de siete (7) aeropuertos, habiéndose comenzado por el de la ciudad de Santiago, su capital. La fórmula jurídica elegida también fue la concesión, a través de un contrato que involucró al Ministerio de Obras Públicas y a la Dirección General de Aeronáutica Civil con el grupo concesionario, en el que el operador extranjero estuvo representado por los Aeropuertos de Vancouver. El comienzo de ejecución del contrato tuvo lugar en 1998 y el sistema prevé que el concesionario construye las obras; a su término las entrega al Estado y queda administrando la terminal por un lapso de trece (13) años.

Ha sido importante en el mecanismo de inversión la emisión de un bono financiero por valor de doscientos trece millones (213) millones de dólares, que fue colocado en la ciudad de Nueva York exitosamente, lo que significó más de un cincuenta por ciento del total invertido, cuya totalidad fue terminada de aportar hace muy poco, el 22 de marzo del corriente año.

Es de destacar, asimismo, que en Chile existe un marco jurídico general para obras de infraestructura, a través del citado Ministerio de Obras Públicas, cuya experiencia de funcionamiento ha contribuido de modo importante al

éxito del proceso modernizador.

**5.4. México:** En este país se dividió el total de los aeropuertos en cuatro grupos, privatizándose tres de ellos. Es así como se conformaron sendas empresas, cuyas acciones fueron colocadas en la Bolsa de Valores.

**5.5. Perú:** En el territorio peruano se privatizó únicamente el aeropuerto de la ciudad de Lima hace pocos meses, también bajo el sistema de la concesión y la adjudicataria fue un grupo de empresas entre las cuales se cuentan Bechtel y el Aeropuerto de Frankfurt. El canon establecido, que el concesionario deberá abonar al Estado peruano, es el equivalente a un cuarenta por ciento (40%) de los ingresos brutos por explotación.

**5.6. República Dominicana:** La importancia turística de este país ha originado la existencia de ocho aeropuertos, de los cuales el de Punta Cana fue privado desde su comienzo, explotado por una empresa que es su propietaria. En el año 1998 se inició el proceso de privatización de otros cuatro, que son los de las ciudades de Santo Domingo, Puerto Plata, Barahona y Samaná. A este efecto el Gobierno designó un Comisionado para la organización y seguimiento del proceso privatizador, eligiéndose en definitiva la forma jurídica de la concesión, por un plazo de 25 años. Todo el proceso se cumplió en el lapso de dos años, incluyéndose su aprobación por el Congreso. El grupo adjudicatario tiene como operador extranjero a los Aeropuertos de Vancouver, siendo de destacar que no se fijó ningún canon a pagar al Estado, sino que el concesionario se obligó a efectuar una inversión total, en los cuatro aeropuertos, de 600 millones de dólares, lo que incluye terminales y pistas. Para esta inversión se establecieron dos etapas: la primera de dos años, en la que la inversión debe ser de 33 millones y la segunda, que abarca hasta

los primeros 10 años, en que se deberá completar el total mencionado. Cuando se produzca el vencimiento del plazo, el Estado recuperará la explotación de estos aeropuertos.

El control de la concesión ha quedado a cargo de la Comisión Aeroportuaria, organismo que depende de la Secretaría de Obras Públicas del Poder Ejecutivo y que es una de las dependencias estatales vinculadas con la aeronáutica civil.

**5.7. Colombia:** Los aeropuertos colombianos se están privatizando mediante la figura jurídica de la concesión, a través de licitaciones públicas internacionales. Es así como ya se han entregado a sendos concesionarios los aeropuertos de las ciudades de Cartagena, Barranquilla y Cali, los años, respectivamente, de 1996, 1997 y 2000. La característica común de estos tres procesos es que el 30% de la inversión —que es de u\$s 1.500.000 anuales para el primero y de u\$s 1.200.00 también anuales para los otros dos— se aplica al plan de inversiones y el 70% restante se aporta a la Autoridad aeronáutica civil. En el primer caso citado se menciona un nivel de servicio que deberá cumplir el concesionario, lo que no se ha previsto en los dos restantes. Además, las tasas se indexan a través de una fórmula que incluye los niveles de inflación y la devaluación de la moneda nacional, así como la del dólar norteamericano. Esto ha producido un aumento semestral del valor de dichas tasas.

Por otra parte, se encuentran en proceso de privatización —mejor dicho, concesión— el aeropuerto de la ciudad de Medellín y el área de terminales del aeropuerto de Bogotá.

**5.8. Costa Rica:** En este país se concretó el 18 de octubre de 2000 un contrato de "gestión interesada" para modernizar en su totalidad el aeropuerto de la ciudad de San José, su

capital. El grupo adjudicatario, integrado principalmente por las empresas Bechtel como socio mayoritario y Airport Group International como operador aeroportuario, ganadores de una licitación internacional, asumió no solo la construcción y modernización de todas las instalaciones de la terminal y pistas del mismo, sino la obtención de la financiación, estimada en 180 millones de dólares. Con tal motivo, se establecieron dos fases de realización de las obras de infraestructura y a comienzos del corriente año el grupo adjudicatario obtuvo un crédito de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, por 120 millones de dólares.

El proceso de licitación del contrato de gestión interesada se inició en el año 1997, concretándose la adjudicación de la licitación al grupo mencionado el 2 de julio de 1999, lo que fue ratificado por la Contraloría General de la República el 4 de noviembre del mismo año. En febrero de 2000 comenzó el proceso de negociación para elaborar el contrato para la administración, ampliación y construcción del citado aeropuerto, lo que culminó el ya citado 18 de octubre de 2000, habiendo sido refrendado por la mencionada Contraloría General de la República el día 4 de diciembre de 2000. Finalmente, el 4 de mayo de 2001 concluyó el período de transición, y mediante el citado contrato de gestión interesada, que es una concesión, se entregó al concesionario (Gestor Aeroportuario Costa Rica SRL) por un plazo de 20 años. Existe una contraprestación que este último entregará a la Autoridad Aeronáutica (Consejo Técnico de Aviación Civil), el que representa el 35.2% del total de los ingresos distribuidos que genere el aeropuerto.

Cabe agregar, por último, que las tasas están reguladas por el ente regulador (ARESEP).

**5.9. Otros países latinoamericanos**

como Brasil, Venezuela, Panamá y Ecuador, se encuentran analizando las formas de encarar las modernizaciones de sus estructuras aeroportuarias.

A modo de conclusiones generales de la síntesis reseñada en este apartado, puede decirse en primer término que la fórmula jurídica que por amplia mayoría ha sido utilizada es la de la concesión, o sea que en definitiva no se ha tratado de verdaderas privatizaciones, sino de la cesión por los Estados de la explotación de los aeropuertos, los cuales al cabo de los tiempos fijados, volverán a sus manos. Todo esto, desde luego, sin perjuicio de las eventuales prórrogas o nuevas licitaciones que, al cabo de las actuales, pudieren tener lugar en cada caso.

En segundo lugar, es interesante destacar que de la citada síntesis se colige que en la región latinoamericana se han dado casos desde los de un solo aeropuerto, hasta el de treinta y tres en una sola concesión, como es el de la República Argentina, así como que las modalidades de inversiones y pagos a los Estados por parte de los adjudicatarios es variada según cada proceso.

## 6. La gestión aeroportuaria.

En la gestión aeroportuaria de un grupo o empresa privada surge una temática numerosa y un amplio espectro de problemas, entre los que intentaré mencionar y analizar en lo sustancial, los principales de aquellos temas que poseen caracteres jurídicos y aeropolíticos. Para ello, debe tenerse siempre presente que lo aeroportuario integra el género "aeronáutica civil", como una parte de la especie "aviación comercial". Es importante esta caracterización, porque dentro del citado género se insertan las especies "aviación comercial", "aviación deportiva", "construcción de aeronaves" y la "capacitación profesional".

Como es obvio, lo aeroportuario se

relaciona con todas estas especies, ya que es imposible la existencia de una aeronave sin que tenga un aeródromo desde el cual pueda operar adecuadamente. Además, la evolución de la actividad ha convertido también a la capacitación profesional en una auténtica especie de la aeronáutica civil, por la cada vez mayor necesidad de un alto nivel de profesionalismo en el ejercicio de todas las funciones aeronáuticas, incluyendo la estatal cuando esta última debe asumir, por ejemplo, el control de alguna parte de la gestión. Sin embargo, a partir del momento en que la gestión aeroportuaria es ejercida por una empresa o grupo privados, el aspecto vertebral de ella se incorpora, por su misma naturaleza, en la especie de la aviación comercial.

En los párrafos que siguen se presentan, como dije, aquellos temas que en mi opinión, tienen una importancia decisiva en el éxito de la gestión aeroportuaria, siendo su adecuada solución el meridiano por el que pasa el éxito de la misma.

### **6.1. Confluencia del Derecho Aeronáutico y del Derecho Administrativo.**

Mencioné al comienzo de este trabajo que la problemática aeroportuaria presenta un ejemplo típico de la confluencia de estas dos ramas de las ciencias jurídicas. Ello es así no solo por la naturaleza misma de los temas que se plantean antes del proceso privatizador o concesión, sino porque durante el ejercicio de la gestión misma resulta muchas veces necesario lograr el punto de equilibrio de dicha confluencia para la mejor solución de los problemas respectivos.

En este orden de ideas, pueden señalarse a título de ejemplos los siguientes: organización de las franjas horarias o "slots"; seguridad; facilitación; servicios de asistencia en tierra a las aeronaves; accidentes de aviación y

tasas por servicios aeroportuarios. En todos y cada uno de estos ejemplos confluyen importantes elementos de política aerocomercial - la que debe estar regulada en normas legales claras -, así como el contenido del Convenio de Chicago de 1944 y sus Anexos Técnicos. Dicho esto, desde luego, sin dejar de tener en cuenta el conjunto de disposiciones legales de índole reglamentaria a través de decretos y resoluciones administrativas que, en todos los países, integra una estructura legislativa densa e importante. Lo interesante es que esta última se establece en base a los principios y normas propios del Derecho aeronáutico, teniendo en cuenta asimismo al Derecho administrativo.

Se ha visto que la figura jurídica de la concesión es la que mayoritariamente fue adoptada en los procesos de modernización de la infraestructura aeroportuaria de la región latinoamericana. Y la concesión como instituto jurídico pertenece al Derecho administrativo; ahora bien, cuando por intermedio de ella se formulan las bases licitatorias y se celebran los contratos respectivos, es imperioso el conocimiento profundo del Derecho aeronáutico en temas tan variados como son la seguridad operacional, las bases legales de la política aerocomercial, el Convenio de Chicago de 1944 y sus Anexos Técnicos, las nociones fundamentales de la infraestructura aeronáutica, el concepto jurídico del aeropuerto y las responsabilidades de su explotador, los seguros aeronáuticos, y tantos otros institutos cuya enumeración aquí supondría buena parte del esqueleto institucional de la especialidad.

La afirmación que antecede se funda en que de no tenerse en cuenta esta esencial confluencia entre ambas ramas de las Ciencias Jurídicas, la actividad del concesionario se verá afectada, a poco andar, de la carencia de cláusulas contractuales que hayan previsto determinadas soluciones específicas, o

que surjan superposiciones de normas legales o contradicciones entre lo previsto por el contrato y ciertas normas legales. Esto, sin duda, no solo habrá de complicar una buena gestión del concesionario, sino que impedirá el adecuado proceso de modernización de toda la infraestructura vinculada con el aeropuerto de que se trate.

Es por todo ello que, si recordamos que el Derecho aeronáutico es "el conjunto de principios y normas, de Derecho Público y Privado, de orden interno e internacional, que rigen las instituciones y relaciones jurídicas nacidas de la actividad aeronáutica o modificadas por ella", como dice la ya clásica definición que debemos a Videla Escalada; si la infraestructura aeronáutica integra las instituciones propias de la actividad respectiva como está universalmente aceptado y que si esta última no se concibe sin los aeropuertos, naturalmente se concluye en que el Derecho aeronáutico es uno de los pilares, juntamente con el Derecho administrativo, de la textura jurídica y normativa de la actividad aeroportuaria.

### **6.2. Relaciones entre el concesionario y el organismo estatal de control.**

No cuesta comprender que una eficiente modernización aeroportuaria se sustenta, de manera esencial, en el adecuado sistema de relaciones entre el Estado y el concesionario o explotador del aeropuerto, a través del organismo respectivo. Para ello, los elementos mencionados en el apartado anterior deben contribuir para que el contrato de concesión posea la suficiente y necesaria flexibilidad a lo largo del plazo de su ejecución. Ello así, porque los plazos otorgados por medio de las concesiones, como se ha visto de la evolución indicada en el apartado 5 de este Relato, son extensos en el tiempo y es obvio que el cumplimiento del contrato por parte del concesionario puede enfren-

tarse a contingencias muy variadas, tales como la evolución de la situación económica del país respectivo, o de los cambios en el número de movimientos anuales de aeronaves en el aeropuerto, o de la evolución misma del tráfico aéreo y de las mismas compañías de aviación (su pertenencia o no a determinadas alianzas estratégicas, suspensión de servicios, etc.).

En este orden de ideas, es deseable que el organismo a cargo del control de la concesión posea una importante capacitación y profesionalismo en el sector aeronáutico, para mejor cumplir con su función específica.

### 6.3. Las franjas horarias o "slots".

La expresión "franja horaria" o su equivalente en idioma inglés "slot", ha sido definida por la Unión Europea en el Reglamento (CEE) No. 95/93 de su Consejo, como "la hora prevista de llegada o de salida disponible o asignada a un movimiento de aeronave, en una fecha determinada y en un aeropuerto coordinado según las condiciones contempladas en el presente Reglamento". (Art. 2,a) Esta definición posee varios elementos, que constituyen el concepto: 1) la hora y fecha respectivas; 2) el movimiento de una aeronave y 3) un aeropuerto coordinado. Por cierto que debe entenderse, en mi opinión, que la referencia al movimiento de una aeronave supone el lugar en que la misma se estaciona después de la llegada o antes de la salida, ya que dicho lugar de estacionamiento integra, a su vez, la capacidad aeroportuaria.

Lo expuesto supone, entonces, que la franja horaria abarca no solo el movimiento de la aeronave sino su ubicación en el aeropuerto, de manera que puedan cumplirse las tareas propias del embarque y desembarque de personas y cosas. La importancia de estas franjas horarias es vertebral para una eficaz y eficiente gestión aeroportua-

ria, y quizá podamos encontrar la mejor prueba de este aserto en que en Estados Unidos, en numerosas ocasiones las líneas aéreas se han vendido sus respectivos "slots"; es decir, que los mismos poseen un incuestionable valor económico. Y esto es así porque una más rápida operación de embarco y desembarco de personas y cosas tiene directa relación con el aprovechamiento económico de la aeronave de que se trate, con el cumplimiento de las normas que sobre Facilitación establece el respectivo Anexo Técnico del Convenio de Chicago de 1944 y con un mejor cumplimiento de los servicios aeroportuarios a cargo del explotador o concesionario del aeropuerto.

La organización y distribución del tráfico aéreo involucra no solo al organismo encargado del control del espacio aéreo, sino también al sector estatal que tiene a su cargo, cuando estas dos funciones se encuentran separadas, las cuestiones propias de la política aerocomercial y en consecuencia, también a las líneas aéreas y a los explotadores de aeronaves. Pero además del sector estatal y de las empresas de aviación, cuando un aeropuerto se halla privatizado o concesionado, el explotador del mismo o concesionario en su caso, también tiene que involucrarse en lo atinente a la asignación de las franjas horarias o "slots". Esto es así, en razón de que la operación, explotación y eficaz y eficiente desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y servicios aeroportuarios, así como la planificación de su ampliación y expansión, que están a cargo del explotador del aeropuerto, tienen enorme implicancia en la política aeronáutica estatal.

En este orden de ideas, la capacidad aeroportuaria, integrada por las posiciones de estacionamiento de las aeronaves, las terminales y las partes públicas, es un bien cuya efectiva y eficiente previsión y asignación constituye un factor decisivo para el desarrollo de

la gestión del explotador de cada aeropuerto. En consecuencia, se convierte en un elemento esencial de la política aerocomercial y exige una interpretación armónica del régimen jurídico aeroportuario, dentro del cual el explotador del aeropuerto debe participar, en carácter de atribución inherente a su misma gestión, en el establecimiento de las condiciones y requisitos a cumplimentar para el otorgamiento de las franjas horarias y en el procedimiento formal de asignaciones de las mismas a las compañías aéreas y demás explotadores de aeronaves.

Si en determinado aeropuerto, especialmente cuando en el mismo se da una evidente congestión del tráfico aéreo en todo o en parte del día, no pudiera participar el explotador del mismo o el concesionario en su caso, en el proceso de asignación de franjas horarias, no se tendría en cuenta la realidad existencial de dicho aeropuerto, el objetivo estatal de modernizar la infraestructura y mejorar la facilitación y los servicios aeroportuarios y podría originar inversiones adicionales innecesarias a cargo de dicho explotador o concesionario. Además, podría perjudicarse la calidad de la prestación de los servicios a los usuarios, tanto operadores aéreos cuanto pasajeros y cargadores.

Cabe recordar en este punto que en el ámbito legislativo, en Europa, como dije antes, el Reglamento citado al comienzo del presente apartado reguló el procedimiento de asignación de franjas horarias incluyendo en el mismo la participación del explotador del aeropuerto. Y aquí aparece aquel tercer elemento que mencioné comentando la definición, o sea el aeropuerto coordinado. Los Estados europeos garantizan que en los aeropuertos coordinados, que son casi todos, se establezca un comité de coordinación, en el cual deben participar por lo menos, las líneas aéreas que lo utilizan y los representantes del control

del tráfico aéreo y del aeropuerto. Además, se establece un detallado procedimiento para la asignación de franjas horarias, un fondo de reserva para las mismas, normas sobre capacidad del aeropuerto, etc.

También es útil recordar aquí que el Consejo Internacional de Aeropuertos, que es el organismo privado máximo que en el mundo nuclea a explotadores de aeropuertos y que participa en las reuniones de la OACI como Observador, ha dicho que "los aeropuertos son parte esencial en el sistema de transporte aéreo y tienen legítimo derecho de participar en el proceso de coordinación de los horarios de vuelo. La capacidad de los aeropuertos debe definirse y manifestarse por los propios aeropuertos o las autoridades competentes en consulta con las líneas aéreas y otras agencias". ("Manual de Política General", ACI, 3a. edición, 2000).

Es necesario entonces que en la región latinoamericana se siga el mismo criterio legislativo, así como su correspondiente aplicación práctica, de modo similar al adoptado en Europa, porque con ello se ha de contribuir a la eficiente gestión aeroportuaria. Por lo tanto, en aquellos aeropuertos concesionados o privatizados, su explotador deberá integrar un comité de coordinación con los sectores estatales involucrados y con las líneas aéreas y explotadores de aeronaves que usan el aeropuerto de que se trate, en lo concerniente a la asignación de las franjas horarias.

Por último, debe aclararse que esta participación del explotador del aeropuerto en la asignación de franjas horarias no se relaciona con los permisos operativos que los organismos gubernamentales otorgan a las compañías aéreas, ya que esto es atribución exclusiva del organismo estatal respectivo. La asignación de la franja horaria es una etapa posterior al otorgamiento

del permiso operativo.

#### 6.4. Seguridad

Es sabido que el término "seguridad" incluye, en idioma español, las dos expresiones que provee el inglés, a saber: "safety" y "security". El primero se relaciona con la llamada "seguridad operacional" o seguridad técnica aeronáutica y que el profesor Jorge Bianchi denomina "confiabilidad". (conf. "Seguridad y Congestión Aeroportuaria", pub. en "Aviación Comercial, Turismo y Derecho Aeronáutico y Espacial", Colección ALADA-UADE, Buenos Aires, 1994, pág. 15). El segundo, con la seguridad en su contenido político y jurídico-policial.

Con la seguridad operacional se vincula buena parte del contenido del Convenio de Chicago y la mayoría de sus Anexos Técnicos, así como los Convenios Internacionales celebrados en Tokio en 1963, en La Haya en 1970, en Montreal en 1971, el Protocolo a este último firmado en Montreal en 1988 y el Convenio sobre marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, también en Montreal en 1991. Como se advierte, un extenso conjunto de normas legales de carácter internacional elaboradas por la OACI, directa o indirectamente vinculadas con la gestión aeroportuaria.

En cuanto a la seguridad en su contenido jurídico-policial, la misma constituye un permanente desafío a la eficaz prestación de los servicios aeroportuarios, ya que como se sabe, puede presentar una variada gama de hechos y situaciones en que se ponen en peligro o se afectan numerosos bienes jurídicos protegidos en las personas y en los bienes. Incluso algunas de las conductas previstas en dichos tratados internacionales como figuras delictivas, pueden cometerse dentro de un aeropuerto. Por lo tanto, también la eficacia de la gestión aeroportuaria se manifiesta en el adecuado sistema de se-

guridad previsto por el explotador del aeropuerto para evitar estos hechos y situaciones. Para ello, además, deberá tenerse especialmente en cuenta aquella mencionada confluencia entre el Derecho aeronáutico y el Derecho administrativo, a los que aquí se unirá, sin duda, el Derecho penal y las reglamentaciones policiales específicas.

#### 6.5. Tasas por los servicios aeroportuarios.

En la mayoría de los procesos de concesión para la modernización y explotación de aeropuertos en América Latina, numerosas tasas por servicios aeroportuarios son percibidas por el concesionario. Es sabido que las tasas son la expresión económica de la contraprestación por dichos servicios, las que son abonadas por las líneas aéreas o explotadores de aeronaves o por los pasajeros y cargadores, así como por otros sectores vinculados a la actividad aeroportuaria.

La fijación de estas tasas, que pueden muchas veces ser modificadas como consecuencia de diversos factores (inflación, cláusulas del contrato de concesión, etc.), está a cargo del Estado, sea directamente, sea a través del organismo de control de la concesión. En este sentido, el art. 15 del Convenio de Chicago de 1944 establece un principio general en materia de cargos que los Estados Contratantes pueden fijar por el uso de estos servicios, el cual se caracteriza esencialmente por disponer la igualdad y la no discriminación de los mismos respecto de los usuarios.

Sabido es que los montos de las tasas tienen una significación fundamental para asegurar la adecuada modernización aeroportuaria y la eficacia de los servicios prestados por el concesionario, por lo que la expresión económica de esos montos debe fijarse con la necesaria ponderación de todos los factores involucrados en la actividad,

de manera tal que permitan el cumplimiento de los objetivos tenidos en cuenta por el Estado cuando comenzó un determinado proceso privatizador o de concesión, así como un porcentaje de razonable ganancia para el explotador o concesionario.

## 7. Conclusiones

Por cierto que los temas aquí desarrollados en forma breve, intentando desentrañar su esencia en forma de síntesis, son parte de una problemática mucho más amplia de la gestión aeroportuaria, pero es obvio que la índole del presente Relato impide que pretenda abarcar la misma en toda su vasta extensión. Seguramente el debate que originen estos párrafos enriquecerán su contenido. Como además la intención de este trabajo ha sido plantear aquéllos que considero vertebrales dentro del campo jurídico-aeropolítico, es que presento un conjunto de conclusiones, a modo de corolario del Relato, las que pongo a consideración de estas Jornadas.

**PRIMERA.** El proceso de modernización de la infraestructura aeroportuaria en América Latina está directamente relacionado con la política aerocomercial de cada país y debe encararse, en su aspecto jurídico, con base en un profundo conocimiento del Derecho Aeronáutico y del Derecho Administrativo.

**SEGUNDA.** Las privatizaciones de los aeropuertos en América Latina, en su gran mayoría, no pueden considerarse como tales, ya que se ha optado por la figura jurídica de la concesión que, como es sabido, es un instituto propio del Derecho administrativo por el cual el Estado cede, por un plazo determinado, la prestación de un servicio público a un particular.

**TERCERA.** En todo proceso de modernización de la infraestructura aeroportuaria existe, en el ámbito jurídico,

un indudable punto de confluencia entre el Derecho Aeronáutico y el Derecho Administrativo, el que se manifiesta tanto durante la planificación del mismo cuanto en la gestión aeroportuaria propiamente dicha.

**CUARTA.** Es necesario y conveniente que los contratos de concesión aeroportuaria posean una flexibilidad en sus cláusulas que permitan, tanto al Estado cuanto al concesionario, adaptar la ejecución del mismo a las cambiantes situaciones que caracterizan a la industria del transporte aéreo en la región.

**QUINTA.** Los organismos estatales de regulación y control de la gestión aeroportuaria deben poseer un alto nivel de profesionalismo aeronáutico en todos sus sectores técnicos y administrativos, como base esencial del adecuado cumplimiento de sus funciones.

**SEXTA.** La legislación aeronáutica de fondo y/o la reglamentaria deben disponer que el explotador del aeropuerto participará en el otorgamiento de las franjas horarias a las compañías aéreas o a los explotadores de aeronaves, con objeto de propender a un mejor y más eficaz cumplimiento de los servicios aeroportuarios.

**SEPTIMA.** El explotador de un aeropuerto debe coordinar, con los organismos estatales respectivos, las medidas adecuadas que garanticen la seguridad de todos los servicios aeroportuarios y debe también contribuir, en la medida de su gestión, a la seguridad operacional.

**OCTAVA.** Las tasas que abonan los usuarios de los servicios aeroportuarios deben fijarse por el Estado de modo tal que quede asegurado el principio de igualdad y no discriminación previsto en el Convenio de Chicago de 1944, así como que respondan a la razonabilidad de los costos y al aseguramiento de una tam-

bién razonable ganancia para el explotador del aeropuerto.