

COMPREHENSIVE PLAN FOR MODERNIZATION OF NETWORK OF AIRPORTS IN COSTA RICA

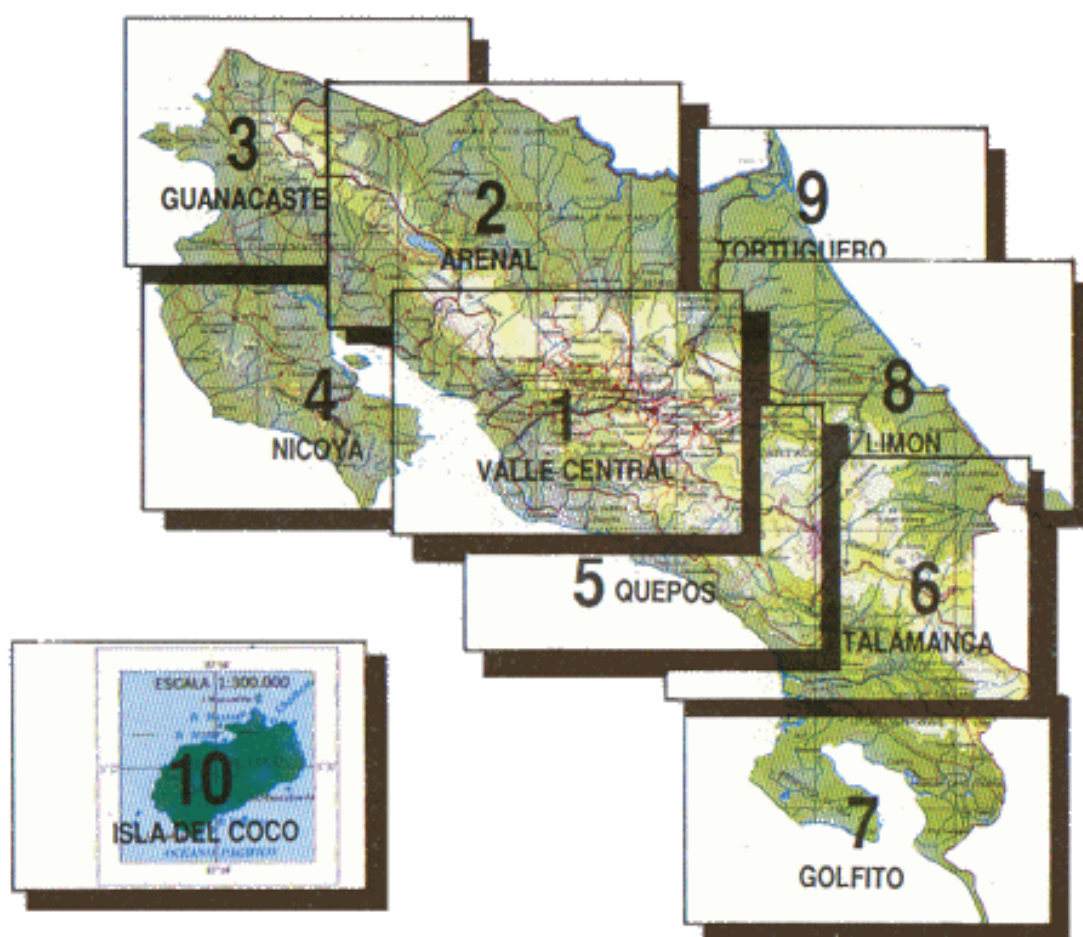


DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL
INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION



Report R8

PARTICIPACIÓN SECTOR PRIVADO



INDICE

0	INTRODUCCIÓN	3
1	MARCO LEGISLATIVO DE COSTA RICA	5
1.1	Introducción	6
1.2	Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos	7
1.2.1	Ámbito de aplicación	7
1.2.2	Estructura Institucional	8
1.2.3	Licitación y adjudicación de la concesión	9
1.3	Modificación Parcial de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos	11
1.3.1	Ámbito de aplicación	11
1.3.2	Estructura Institucional	11
1.3.3	Licitación y adjudicación de la concesión	12
1.4	Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público	14
1.5	Etapas del Proceso de Concesión	15
1.5.1	Primera etapa	15
1.5.2	Segunda etapa	16
1.5.3	Tercera etapa	16
1.5.4	Cuarta etapa	17
1.6	Ley General de Aviación Civil	18
1.6.1	Autoridad Aeronáutica	18
1.6.2	Aeródromos	19
1.6.3	Infracciones y sanciones	20
1.7	Conclusiones	21
2	SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO INFRAESTRUCTURAL DE COSTA RICA	23
2.1	Introducción	24
2.2	Sectores infraestructurales	26
2.2.1	Sector aeroportuario	26
2.2.2	Sector carretera	27
2.2.3	Sector portuario	29
2.3	Conclusiones	31
3	MODELOS DE GESTIÓN AEROPORTUARIA	33
3.1	Introducción	34
3.2	América	38
3.2.1	Argentina	39
3.2.2	Chile	39
3.2.3	Brasil	40
3.2.4	Colombia	40
3.2.5	Panamá	41
3.2.6	México	41
3.2.7	Estados Unidos	42

3.2.8	Canadá	42
3.3	Europa	44
3.3.1	España	44
3.3.2	Alemania	44
3.3.3	Francia	45
3.3.4	Reino Unido	45
3.3.5	Irlanda	47
3.3.6	Suecia	47
3.3.7	Portugal	48
3.3.8	Italia	48
3.3.9	Holanda	49
3.3.10	Suiza	50
3.3.11	Austria	50
3.3.12	Dinamarca	51
3.3.13	Bélgica	51
3.4	Asia	52
3.4.1	Japón	52
3.5	El principal modelo en Sudamérica: Concesión	53
3.5.1	Características	53
3.5.2	Consideraciones	53
4	<i>FUENTES DE FINANCIACIÓN EN EL SECTOR AEROPORTUARIO</i>	57
4.1	Introducción	58
4.2	Fuentes de financiación	60
5	<i>ALTERNATIVAS DEL MODELO DE EXPLOTACIÓN AEROPORTUARIA DE COSTA RICA</i>	61
5.1	Aeropuertos de Costa Rica	62
5.2	Alternativas del modelo de explotación aeroportuaria de Costa Rica	63
6	<i>POSIBLE DESARROLLO DEL MODELO DE EXPLOTACIÓN</i>	67
6.1	Posible desarrollo del modelo de explotación	68
6.2	Aeropuertos bajo responsabilidad de la nueva Sociedad Administradora	72
6.2.1	Aeropuertos Internacionales	72
6.2.2	Aeropuertos para tráfico comercial de pasajeros	73
6.2.3	Aeropuertos para Aviación General y Trabajos Aéreos	74
6.2.4	Aeropuertos para emergencia/seguridad	74
6.3	Cuadro resumen	75
7	<i>AEROPUERTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO SUR</i>	79
7.1	Aeropuerto Internacional del Pacífico Sur	80
7.2	Fuentes de financiación	81
7.2.1	Fuentes de financiación	81
7.2.2	Concesión	83
7.2.3	Riesgos	84

0 INTRODUCCIÓN

El presente *Report R8* “Participación Sector Privado” se corresponde con la tercera actividad de la Fase III del Proyecto “**Comprehensive plan for modernization of network of airports in Costa Rica**”.

Tras la realización de los documentos *R5* y *R6*, en los que se recogen las actuaciones necesarias para cada aeropuerto y su correspondiente análisis de inversiones, se lleva a cabo en esta nueva actividad un estudio sobre la participación privada en el sector.

Con la finalidad de comprender detenidamente la participación del sector privado en Costa Rica, se inicia este documento con un análisis del Marco Legislativo al respecto, continuándose con un estudio sobre la experiencia previa de la participación del sector en cuestión en el desarrollo infraestructural del país.

Posteriormente, se desarrolla un análisis acerca de los modelos de gestión aeroportuarios utilizados en todo el mundo, haciéndose hincapié en el contrato de concesión, sistema predominante en Sudamérica. Este análisis se completa con un estudio sobre las fuentes de financiación más relevantes en el sector aeroportuario.

Tras la presentación de los capítulos anteriores, se continúa el documento con una serie de observaciones con las que se resaltan las ventajas e inconvenientes de la aplicación de los diferentes modelos de gestión al caso de Costa Rica.

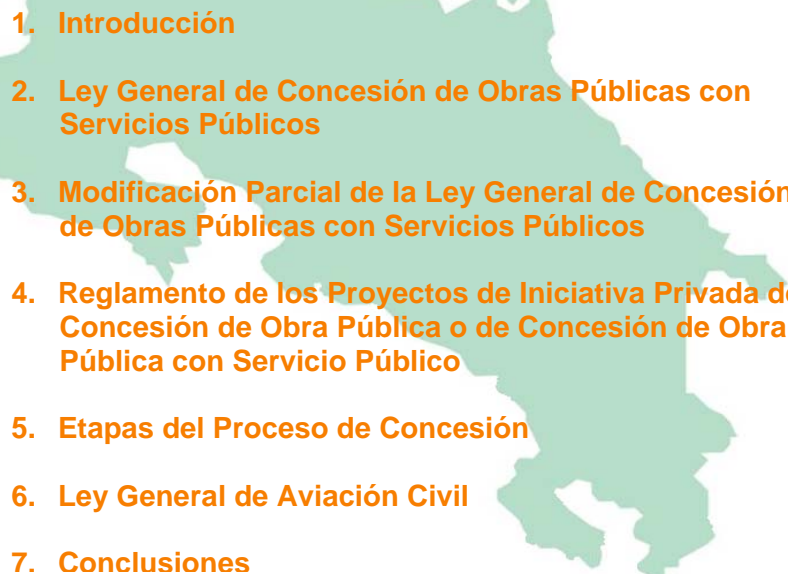
Dicho análisis de alternativas concluye con un capítulo en el que se presenta la considerada óptima para el desarrollo aeroportuario del país. Se propone para ello una metodología concisa que permitirá alcanzar una reorganización adecuada del sector y será puerta de entrada para la iniciativa privada.

El presente documento finaliza con un estudio acerca de las diversas posibilidades para financiar la construcción y explotación del nuevo Aeropuerto Internacional del Pacífico Sur, infraestructura que debido a sus dimensiones y demás características adquiere un cariz importante.

Tal y como se desprende a lo largo de todo el *Report*, el Gobierno de la República es consciente de la necesidad de incorporar capital privado en el desarrollo infraestructural del país. Con este documento, se pretende facilitar la consecución de los objetivos últimos del Proyecto, identificándose las diferentes alternativas para que la participación privada pueda impulsar tal propósito.

1 MARCO LEGISLATIVO DE COSTA RICA

Marco Legislativo de Costa Rica

- 
1. Introducción
 2. Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos
 3. Modificación Parcial de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos
 4. Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público
 5. Etapas del Proceso de Concesión
 6. Ley General de Aviación Civil
 7. Conclusiones

1.1 Introducción

Se analiza en este capítulo el marco legislativo de la República de Costa Rica en lo referente a la participación privada en el desarrollo de las infraestructuras del país. El objetivo de ello es poder tener un amplio conocimiento de la normativa vigente al respecto. De dicho análisis se obtienen una serie de conclusiones, a partir de las cuales, y conjuntamente con el desarrollo de todo el *Report R8*, se plantearán las modificaciones consideradas necesarias para facilitar e impulsar la estrategia definida.

El conjunto de Leyes y Reglamentos analizados comprenden:

- Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos.
- Modificación Parcial de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos.
- Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público.
- Ley General de Aviación Civil.

Asimismo, por considerarlo completamente relevante, se analizan las diferentes etapas en las que se divide el proceso de Concesión en la República de Costa Rica.

1.2 Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos

Correspondiente a la Ley N°7762 del 14 de abril de 1998. El objetivo fundamental de dicha Ley es establecer la normativa jurídica que regule de manera flexible y moderna los procesos de inversión en obras públicas.

Se exponen a continuación, sin la intención de ser exhaustivos, los textos correspondientes a los artículos considerados más relevantes para el conocimiento de la Ley.

1.2.1 Ámbito de aplicación

1.2.1.1 Conceptos

Esta Ley regula los contratos de concesión de obras públicas y de obras con servicios públicos.

Se especifican a continuación los siguientes términos:

- **“Concesión de obra pública”**: Contrato administrativo por el cual la Administración concedente encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.
- **“Concesión de obra con servicio público”**: Contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, la conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.

1.2.1.2 Cobertura

Los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los **aeropuertos internacionales**, tanto nuevos como existentes, así como los servicios que ahí se presten, únicamente podrán ser otorgados en concesión mediante los procedimientos dispuestos en esta Ley. Se exceptúan, por tanto, de la aplicación de esta Ley las telecomunicaciones y la electricidad.¹

¹ Modificado por la Ley N°8643 (véase apartado 1.3)

1.2.1.3 Titularidad del derecho de propiedad

En todas las concesiones reguladas por esta Ley se considerarán propiedad de la respectiva Administración concedente las obras que se construyan y las que se incorporen al inmueble, conforme avance la construcción. En el reglamento de la Ley y el cartel que regule cada concesión en particular, se determinarán los bienes y derechos incorporados por el concesionario, que no sean propiedad de la Administración concedente y se requieran para la prestación del servicio, asimismo, su eventual transferencia a ésta.

Los bienes y derechos que el concesionario adquiera, por cualquier título, y queden incorporados a la concesión, no podrán ser enajenados separadamente de ella, hipotecados ni sometidos a gravámenes de ninguna especie, sin el consentimiento de la Administración concedente y pasarán a su dominio al extinguirse la concesión, excepto cuando el contrato estipule otra cosa.

1.2.1.4 Normas aplicables

Las concesiones referidas en esta Ley se registrarán por lo siguiente:

- La presente Ley y su Reglamento.
- El cartel de licitación y sus circulares aclaratorias.
- La oferta del adjudicatario, aprobada en el proceso de evaluación.
- El contrato de concesión.

1.2.2 **Estructura Institucional**

1.2.2.1 Definición y actuación

Corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, considerado en los términos del Artículo 21.2 de la Ley General de Administración Pública, adjudicar y suscribir los contratos de concesión de los ferrocarriles, las ferrovías, los muelles y los **aeropuertos internacionales**, tanto nuevos como existentes.

1.2.2.2 Creación e integración

Se crea el Consejo Nacional de Concesiones (CNC), órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

1.2.2.3 Atribuciones del Consejo

El CNC cuenta con las siguientes atribuciones:²

² Modificado por la Ley N°8643 (véase apartado 1.3)

- Velar por la transparencia, oportunidad y legalidad de los actos y procedimientos administrativos que realice la Secretaría Técnica del Consejo.
- Aprobar, rechazar o modificar el cartel de licitación de las concesiones.
- Adjudicar la concesión y suscribir el contrato, en nombre de la Administración concedente, cuando le corresponda.
- Velar porque la Secretaría Técnica ejerza funciones de inspección y control de las concesiones otorgadas.
- Designar al Secretario Técnico responsable de la Secretaría Técnica del Consejo.
- Conocer y aprobar el informe de labores que el Secretario Técnico deberá presentar semestralmente.
- Conocer los informes de auditoría emitidos respecto del manejo y la operación del Fondo de Concesiones.
- Autorizar las contrataciones que realice la Secretaría Técnica.
- Aprobar el presupuesto de gastos del Consejo, que deberá ser sometido a la autorización de la Contraloría General de la República.

1.2.2.4 Fuentes de financiamiento

El Fondo Nacional de Concesiones como instrumento de financiamiento del Consejo Nacional de Concesiones cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento:³

- La suma que el concesionario debe pagar por la inspección y el control que ejerce la secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones.
- Las donaciones nacionales e internacionales.
- Las partidas presupuestarias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional y las transferencias que realicen las Administraciones concedentes para los efectos de esta Ley.
- Las multas y garantías cobradas o ejecutadas a los concesionarios.
- El reembolso de los estudios realizados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones, los que podrán ser exigidos al adjudicatario de la concesión, según se disponga en el cartel.
- El Fondo estará bajo la supervisión de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de los mecanismos de control interno que disponga el reglamento de esta Ley o acuerde el Consejo Nacional de Concesiones.

1.2.3 Licitación y adjudicación de la concesión

1.2.3.1 Proyectos de iniciativa privada

*Artículo 20*⁴

Los particulares podrán presentar a la respectiva Administración concedente sus propuestas de nuevas concesiones, las cuales para ser concesionadas requerirán:

- Estar investidas de interés público.

³ Modificado por la Ley N°8643 (véase apartado 1.3)

⁴ Modificado por la Ley N°8643 (véase apartado 1.3)

- Estar acompañadas de estudios de factibilidad técnica, ambiental y económica, y de un plan de construcción y explotación, según el caso.

La Administración concedente examinará las propuestas de concesión y, de considerarlas factibles y de interés público, procederá a su licitación dentro del plazo de un año, según se dispone en esta Ley.

El proponente privado de una idea de concesión participará en la licitación en los mismos términos y condiciones que otros particulares y será admitido de pleno derecho, cuando se efectúe la precalificación.

1.3 Modificación Parcial de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos

Corresponde a la Ley N°8643 por la que se introducen modificaciones parciales de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con servicios Públicos, Ley N°7762.

Se exponen a continuación las modificaciones de los textos descritos en el anterior Apartado 1.2., si bien, la Ley N°8643 modifica parcialmente un total de 42 Artículos.

1.3.1 Ámbito de aplicación

1.3.1.1 Cobertura

Quedan exceptuados de la Ley no solo las telecomunicaciones y la electricidad, sino también los servicios de salud.

1.3.2 Estructura Institucional

1.3.2.1 Atribuciones del Consejo

El CNC cuenta con las siguientes atribuciones:

- Velar por la transparencia, oportunidad y legalidad de los actos y procedimientos administrativos que realice la Secretaría Técnica del Consejo.
- Aprobar o modificar el cartel de licitación de las concesiones, al menos por dos terceras partes de sus miembros.
- Adjudicar la concesión. La suscripción del contrato la hará conjuntamente con el Poder Ejecutivo, integrado por el ministro del ramo, el ministro de Hacienda y el presidente de la República.
- Velar porque la Secretaría Técnica ejerza funciones de inspección y control de las concesiones otorgadas.
- Designar al Secretario Técnico responsable de la Secretaría Técnica del Consejo.
- Conocer y aprobar el informe de labores que el Secretario Técnico deberá presentar mensualmente.
- Conocer los informes de auditoría emitidos respecto del manejo y la operación del Fondo de Concesiones.
- Autorizar las contrataciones que realice la Secretaría Técnica.
- Aprobar el presupuesto de gastos del Consejo, que deberá ser sometido a la autorización de la Contraloría General de la República.
- Solicitar al Poder Ejecutivo la declaratoria de interés público y el decreto de expropiación, de conformidad con la Ley N°7495, de 19 de abril de 1995, y sus reformas, cuando el bien afecto a la expropiación sea necesario para tramitar, contratar y ejecutar las concesiones que este órgano tramite dentro del ámbito de su competencia.

- Autorizar la suscripción de los contratos de fideicomiso necesarios para el cumplimiento de los fines del Consejo establecidos en esta Ley y para la ejecución de los proyectos de concesión. Los contratos de fideicomiso podrán ser constituidos adicionalmente para ofrecer al concesionario y sus acreedores certeza sobre la inmediata disposición de los fondos y derechos fideicometidos, en el tanto se cumplan las disposiciones legales, el contrato de concesión y las instrucciones dadas en el contrato de fideicomiso. Los fideicomisos también podrán ser utilizados para la operación de fondos rotatorios que se constituyan con donaciones u otras contribuciones con fines determinados. Los contratos de fideicomiso que el Consejo autorice deberán ser refrendados por la Contraloría General de la República.
- Dar el visto bueno al contrato de concesión o sus modificaciones, por al menos, dos terceras partes de sus miembros.

1.3.2.2 Fuentes de financiamiento

El Fondo Nacional de Concesiones como instrumento de financiamiento del Consejo Nacional de Concesiones cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento:

- La suma que el concesionario debe pagar por la inspección y el control que ejerce la secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones.
- Las donaciones nacionales e internacionales.
- Las partidas presupuestarias contenidas en la Ley de Presupuesto Nacional y las transferencias que realicen la Administración Pública central como la Administración Pública descentralizada y las empresas del Estado, estarán expresamente autorizadas por este artículo cuando dichas transferencias tengan por objeto proyectos de concesión legalmente relacionados con estas.
- Las multas y garantías cobradas o ejecutadas a los concesionarios.
- El reembolso de los estudios realizados por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones, los que podrán ser exigidos al adjudicatario de la concesión, según se disponga en el cartel.
- El Fondo estará bajo la supervisión de la Contraloría General de la República, sin perjuicio de los mecanismos de control interno que disponga el reglamento de esta Ley o acuerde el Consejo Nacional de Concesiones.
- Los recursos que el Consejo Nacional de Concesiones reciba en condición de fideicomisario.

1.3.3 Licitación y adjudicación de la concesión

1.3.3.1 Proyectos de iniciativa privada

Artículo 20

Los particulares podrán presentar a la respectiva Administración concedente sus propuestas de nuevas concesiones, las cuales para ser aceptadas y concesionadas requerirán:

- Estar investidas de interés público.

- Estar acompañadas de estudios de factibilidad técnica, ambiental y económica, y de un plan de construcción y explotación, según el caso.

La Administración concedente examinará las propuestas de concesión, y de considerarlas factibles, de interés público y acordes con el Plan Nacional de Desarrollo, procederá a concesionarlas en el plazo que ésta establezca.

El proponente privado de una idea de concesión participará en la licitación en los mismos términos y condiciones que otros particulares y será admitido de pleno derecho, cuando se efectúe la precalificación.

El proponente privado cuya iniciativa haya sido aceptada por la Administración concedente, no estará inhibido de participar en la licitación pública mediante los mecanismos autorizados por esta Ley, y tendrá el derecho de recuperar los costos invertidos directamente en el proyecto y en la preparación de los estudios solicitados por la Administración, debidamente justificados ante la Secretaría Técnica, siempre y cuando el proyecto resulte ser adjudicado. El cartel de licitación deberá establecer el monto que el adjudicatario estará obligado a reintegrar al proponente privado, así como el plazo en que deberá hacerlo, en caso de que éste no resulte adjudicado.

La Administración definirá el procedimiento y los requisitos que exigirá y utilizará para tramitar y valorar los proyectos de concesión de iniciativa privada de acuerdo con los procedimientos reglamentarios dispuestos para la estimación de los costos de la propuesta, todo de conformidad con los peritajes realizados al efecto por la Administración concedente y el Artículo 16 de la presente Ley.

1.4 Reglamento de los Proyectos de Iniciativa Privada de Concesión de Obra Pública o de Concesión de Obra Pública con Servicio Público

El Gobierno de la República, siendo consciente de que el país requiere hacer una importante inversión en obra pública con la finalidad de rehabilitar, mejorar y construir una infraestructura acorde con las exigencias de desarrollo del siglo XXI, decidió contar con una reglamentación adecuada del Artículo 20 de la Ley 7762. Con ello se pretende brindar certeza jurídica, transparencia y eficiencia en los procedimientos de concesión de obras públicas con servicios públicos.

De esta forma, el Gobierno determina como prioridad la cooperación entre los sectores público y privado para hacer frente a la creciente demanda de servicios e infraestructuras que requiere el país.

El Reglamento regula los trámites, procedimientos y actuaciones de la Administración concedente y de los particulares interesados en presentar proyectos de iniciativa privada para la concesión de obra pública y de obra pública con servicios públicos, en los términos que se definen en el Artículo 20 de la Ley General de Concesión Obras Públicas con Servicios Públicos, Ley N°7762.

Según se describe en el propio Reglamento, la presentación de la iniciativa privada se compone de dos etapas diferenciadas, a saber:

- Primera etapa: Postulación. Presentación del proyecto. En esta etapa el proponente entregará la información y los estudios preliminares del proyecto a nivel de perfil o de prefactibilidad, dependiendo de la naturaleza y magnitud del proyecto, para que la Administración concedente evalúe si el proyecto se encuentra dentro de su ámbito de competencia, si es susceptible de ser otorgado en concesión de obra pública o de obra con servicio público y si existe interés público en su ejecución. En el caso de que la Administración concedente, mediante resolución debidamente razonada, manifieste que existe interés en el proyecto de acuerdo con los términos aprobados por la Administración, se iniciará la segunda etapa.
- Segunda etapa: Proposición. En esta segunda etapa el proponente presentará los estudios indispensables para determinar la factibilidad técnica y financiera, así como su viabilidad social, ambiental y legal; además se deberán incluir las bases técnicas que serán utilizadas en el cartel de licitación de la concesión originada por la iniciativa privada, a juicio de la Administración concedente.

1.5 Etapas del Proceso de Concesión

En la República de Costa Rica, el proceso completo de Concesión se estructura en las siguientes cuatro etapas:

1.5.1 Primera etapa

1.5.1.1 Idea del Proyecto

Se origina en el Plan Nacional de Desarrollo y es promovido por el Poder Ejecutivo o el Sector descentralizado institucional y gobiernos locales. En la Idea del proyecto se analizan los siguientes aspectos:

- Costos y beneficios sociales del proyecto.
- La calificación de interés público.
- El ámbito territorial, identificando los beneficios esperados, externalidades, posibles costos y otras alternativas existentes además de la Concesión de Obra Pública.

Tras los análisis anteriores se inicia la estrategia de comunicación.

1.5.1.2 Realización de estudios de factibilidad técnica, ambiental, económica y financiera

Los estudios comprenden los siguientes aspectos:

- Viabilidad jurídica.
- Estudio de la demanda.
- Definición y diseño preliminar de las características físicas y operativas del proyecto.
- Estimación de los costos de inversión, operación y mantenimiento.
- Estudio preliminar del Impacto Ambiental.
- Evaluación económica y financiera.
- Estructuración del proyecto. La Administración concedente determina: objetivo principal del proyecto, qué se requiere construir, estándares de servicio, beneficios esperados, esquema de compensación, contrapartidas del Estado.

1.5.1.3 El CNC da inicio a la coordinación del proyecto

Una vez demostrada la factibilidad legal, técnica, ambiental, económica y financiera, se negocian y firman los convenios entre el CNC y la entidad concedente. Posteriormente, se inicia el proceso de divulgación del proyecto y evaluación del mercado potencial para la posterior invitación a oferentes. Se coordina con los entes reguladores: Contraloría General de la República, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), Superintendencia General de Entidades Financieras y de Valores (SUGEF-SUGEVAL), Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), Defensoría de los Habitantes y Reguladores Sectoriales.

1.5.1.4 Proceso de precalificación (optativa para la Administración)

Durante el proceso de precalificación se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Preparación prospecto de inversión.
- Cartel de precalificación. Se fijan los requisitos de los oferentes.
- Promoción internacional.
- Se abre el período de recepción de ofertas.
- Análisis de las ofertas. La Comisión Evaluadora queda integrada por: el gerente del proyecto, consultores del CNC, entidad cliente y asesores legales.
- Anuncio de las empresas que concursarán en la licitación.

1.5.2 Segunda etapa

1.5.2.1 Preparación del cartel de licitación

La preparación del cartel conlleva la consulta a los precalificados y entidades financieras, así como a las entidades reguladoras (ARESEP, Contraloría General de la República).

1.5.2.2 Aprobación del cartel

Se somete a conocimiento y aprobación de la Junta Directiva del CNC.

1.5.2.3 Publicación del cartel

Con la publicación del cartel se da por iniciado el proceso licitatorio.

1.5.3 Tercera etapa

1.5.3.1 Recepción y análisis de ofertas

- Se reciben las ofertas.
- Se nombra la Comisión Evaluadora.
- La Comisión recomienda a la Administración para que proceda a la adjudicación.

1.5.3.2 Adjudicación y formalización

- La Administración Concedente anuncia al adjudicatario.
- Se suscribe el contrato de concesión con la Sociedad Concesionaria.
- Se envía el contrato a la Contraloría General de la República para su referendo.

- Se da la orden de inicio por parte de la Administración Concedente.

1.5.4 Cuarta etapa

1.5.4.1 Supervisión de la obra en construcción

- Se nombra un órgano fiscalizador de la construcción.
- Cumplidos los requerimientos contractuales, a satisfacción de la Administración, se autoriza la puesta en operación.
- La Administración concedente da orden de inicio para la explotación.

1.5.4.2 Inicio de la operación y explotación

- Se nombra el órgano fiscalizador de la operación, con representación del Consejo.
- Se implementa una campaña de comunicación para los usuarios.
- Se fiscaliza el mantenimiento de la obra y el cumplimiento de estándares de servicio durante todo el plazo de la concesión.

1.6 Ley General de Aviación Civil

La presente Ley tiene por objeto regular la actividad aeronáutica civil dentro del territorio de la República de Costa Rica. Actualmente se encuentra en proceso de desarrollo, por lo que el texto analizado no está del todo completo y aún no es definitivo.

A continuación, se exponen aquellos artículos considerados más relevantes para el desarrollo del presente documento.

1.6.1 Autoridad Aeronáutica

1.6.1.1 Consejo Técnico de Aviación Civil

El Consejo Técnico de Aviación Civil realizará las funciones de una Junta Directiva y será el órgano de mayor jerarquía de la institución, con funciones específicas como órgano regulador y fiscalizador de la actividad aeronáutica.

De entre sus atribuciones y deberes se pueden resaltar:

- El otorgamiento, prórroga, suspensión, caducidad, revocación, modificación o cancelación de permisos o concesiones para el funcionamiento de aeródromos y demás instalaciones aeronáuticas y servicios auxiliares de la aeronavegación.
- Estudiar, determinar y aplicar las tarifas que mediante decreto estableciere el Poder Ejecutivo, por la prestación de servicios aeroportuarios, facilidades de navegación aérea, radio comunicaciones y cualesquiera otros servicios auxiliares de la misma, así como también por derechos de expedición de licencias al personal técnico aeronáutico, certificados de explotación, certificado de aeronavegabilidad.

1.6.1.2 Subdirección Técnica

La Subdirección Técnica se conformará de dos Gerencias, a saber:

- Gerencia de Seguridad Operacional: encargada de los estándares operacionales, de las operaciones aeronáuticas, aeronavegabilidad, tránsito aéreo, meteorología.
- Gerencia de Servicios Aeronáuticos: encargada de la prestación de los servicios de navegación aérea y aeródromos que incluye los procesos de certificación, concesión, desarrollo y mantenimiento de aeropuertos y seguridad de operaciones aeronáuticas y de aeropuerto.

1.6.2 Aeródromos

1.6.2.1 Aeródromos

Todos los aeródromos están sujetos al control, inspección y vigilancia de la DGAC.

Los aeródromos se clasifican en públicos y privados de acuerdo con el régimen jurídico de propiedad a que estén sujetos. El reglamento respectivo los clasificará y determinará las condiciones y requisitos técnicos exigidos para cada clase.

El carácter internacional de un aeródromo se declara por el Poder Ejecutivo y será habilitado para los servicios internacionales correspondientes, propios de esta clase de aeródromos de acuerdo con las normas internacionales conocidas y funcionarán y serán operados de conformidad con el reglamento interno que al efecto se expida.

En los aeródromos públicos la autoridad superior en lo que concierne al régimen interno respectivo, será ejercida por el CETAC y su regulación, operación técnica, fiscalización y vigilancia estará a cargo de la DGAC.

En los aeródromos internacionales, la DGAC o la entidad que lo Administre coordinará las actividades administrativas de las autoridades de migración, aduana, sanidad y de policía, las cuales estarán subordinadas al despacho correspondiente y ejercerán sus atribuciones independientemente, pero sujetándose al manual de operaciones del aeródromo.

La construcción de un nuevo aeródromo, así como la reconstrucción de estos, o las modificaciones en su área de movimiento o de las instalaciones o facilidades que afecten su operación, la seguridad o la navegación aérea, necesitarán de la aprobación previa y expresa del CETAC.

La DGAC normará, regulará y controlará la construcción, reconstrucción y modificaciones que sean necesarias en los aeródromos, garantizando el cumplimiento de las regulaciones de diseño, operación y certificación.

Todo aeródromo debe satisfacer la seguridad operacional, pudiendo el CETAC prohibir o limitar la explotación de un aeródromo si las condiciones del mismo no satisfacen la seguridad operacional.

1.6.2.2 Servicios Auxiliares para la Navegación Aérea

Es atribución de la DGAC el control de los servicios auxiliares de la navegación aérea.

La DGAC dictará las medidas que estime necesarias para establecer la red nacional de telecomunicaciones aeronáuticas y los servicios auxiliares de la navegación aérea, y vigilará que los propietarios u operadores de aeronaves civiles, cumplan en todo tiempo con los requisitos de seguridad.

1.6.3 Infracciones y sanciones

1.6.3.1 Faltas cometidas por propietarios o explotadores de aeródromos

Dentro de las faltas cometidas por propietarios o explotadores de aeródromos se destacan las siguientes:

- No mantener vigente la habilitación del certificado de aeródromo extendido por la autoridad aeronáutica.
- Incumplir con la señalización e iluminación de objetos dentro o fuera de las superficies limitadoras de obstáculos.
- Incumplir con las condiciones de diseño, construcción, operación y explotación de aeródromos.
- Aplicar tasas o tarifas no aprobadas por la autoridad aeronáutica.
- Incumplir con las obligaciones de conservación y mantenimiento del aeródromo.
- Inadecuada aplicación del sistema de gestión de la seguridad del aeródromo.
- Exceder el plazo concedido para cumplir con las acciones de mitigación y/o corrección recomendadas por la autoridad aeronáutica, como consecuencia de una inspección, auditoría o vigilancia.
- Incumplir con el programa de mantenimiento preventivo del equipo de seguridad del aeródromo y conforme a lo establecido en el programa de seguridad aprobado.

Cada una de las faltas contemplada en la Ley General de Aviación Civil respecto a los propietarios o explotadores de aeródromos, cuenta con un monto, el cual aún no ha sido especificado.

1.7 Conclusiones

Una vez analizado el marco legislativo de Costa Rica en lo que a la participación privada en el sector infraestructural se refiere, se exponen a continuación una serie de consideraciones:

- El Gobierno de la República es plenamente consciente de la necesidad de incorporar recursos privados, tanto nacionales como extranjeros, para el desarrollo de las infraestructuras del país.
- La Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos data del año 1998, lo que refleja la tardanza del país en promover la participación privada mediante contratos de concesión para el desarrollo de las infraestructuras.
- No se establecen dificultades a la participación, tanto en los concursos de licitación como en las iniciativas privadas, a las empresas de capital extranjero.
- Dentro de los posibles proyectos que pueden recurrir a la concesión de obra pública con servicio público se encuentran los aeropuertos internacionales actuales o de nueva construcción. Quedan por tanto al margen de dicha herramienta financiera el resto de aeropuertos y aeródromos del país.
- Se han promovido diversas modificaciones de la Ley General con la finalidad de solventar debilidades detectadas y adecuar el proceso global de concesión.
 - El Secretario Técnico del Consejo debe presentar mensualmente un informe de labores, cuando en la Ley inicial se fijaba un horizonte de 6 meses. Se pretende con ello mantener un control más intenso sobre las actuaciones del propio Consejo.
 - Respecto a los proyectos de iniciativa privada, la Ley inicial dictaba un plazo máximo de tiempo de un año para que la Administración concedente examine la propuesta y decida sobre su licitación. Con las modificaciones incorporadas, es la propia Administración concedente la que debe fijar el plazo de tiempo. Esto generalmente supone una ampliación del plazo, si bien, ello puede ser necesario en los casos que se requieran estudios muy amplios y detallados.
 - También en el caso de la iniciativa privada, se introduce el derecho de la empresa proponente a recuperar los costos invertidos directamente en el proyecto y en la preparación de los estudios relacionados, siempre y cuando el proyecto resulte ser adjudicado. Con este inciso incorporado en el Artículo 20, se promueve y facilita la participación del capital privado para el desarrollo de nuevas infraestructuras.
- Las leyes analizadas en los apartados anteriores desarrollan la normativa jurídica de los contratos de concesión de obra pública con servicio público, incluyendo los proyectos de iniciativa privada, si bien, no se mencionan otros tipos de contratos o herramientas financieras habitualmente aplicables en otros Estados.
- Respecto a los aeródromos de gestión privada, la Ley General de Aviación Civil establece que estos se encuentran bajo el control, inspección y vigilancia de la DGAC. Asimismo, el CETAC tiene capacidad para prohibir o limitar la explotación de un aeródromo si las condiciones de éste no satisfacen la seguridad operacional.

- Los aeródromos de propiedad privada no pueden establecer un sistema de tasas o tarifas que no estén aceptadas previamente por la autoridad aeronáutica, pudiendo el incumplimiento de ello suponer una sanción económica.

2 SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO INFRAESTRUCTURAL DE COSTA RICA

Sector Privado en el desarrollo infraestructural de Costa Rica



Se inicia este capítulo con una reflexión acerca de la necesidad de participación del sector privado en el desarrollo infraestructural de la República de Costa Rica. El estudio no se centra exclusivamente en el sector aeroportuario, sino también en el conjunto de las infraestructuras terrestres y marítimas.

Posteriormente, se lleva a cabo un análisis sobre la situación actual y la experiencia previa en proyectos infraestructurales abiertos a la participación privada. En este sentido, se estudian, nuevamente, los sectores aeroportuarios, de carreteras y portuario, por considerarse los más relevantes.

El presente capítulo concluye con la presentación de una serie de conclusiones que, al igual que con las obtenidas en el Capítulo 1, permitirán dirigir la estrategia aeroportuaria hacia el modelo óptimo para Costa Rica.

2.1 Introducción

El Foro Económico Mundial publicó en Dalian (China), durante el mes de septiembre, el Informe Global de Competitividad 2010-2011 (IGC), en el cual Costa Rica queda ubicada en el puesto número 56, de un total de 139 países. El índice queda conformado por 12 pilares, entre los que se encuentran las infraestructuras y el desarrollo del mercado financiero.

Según dicho informe, se aprecian mejoras competitivas en el área de las infraestructuras, si bien, éstas siguen siendo uno de los grandes retos del país. La principal desventaja competitiva de Costa Rica radica en los problemas en el transporte terrestre, portuario y aeroportuario.

En el pilar de infraestructuras, Costa Rica se ubica en el lugar 78, por debajo de Panamá (44), El Salvador (59) y Guatemala (66), y por encima de Honduras (85) y Nicaragua (111).

El nivel de insatisfacción o desaprobación para la infraestructura fue de un 100%, cuando en países semejantes el índice oscila entre el 17 y el 25%.

Infraestructuras	Ranking
Calidad de la infraestructura global	77
Calidad de las carreteras	111
Calidad de la infraestructura ferroviaria	100
Calidad de la infraestructura portuaria	132
Calidad de la infraestructura aeroportuaria	80
Asiento-Km disponible en compañías aéreas	75
Calidad del suministro eléctrico	43
Líneas de telefonía fija	38
Telefonía móvil	119

Diversos especialistas económicos estiman que Costa Rica debe hacer frente a una inversión cercana a los 10.000 millones USD, cifra que representa aproximadamente el 27% del PIB, con la finalidad de adaptar y desarrollar las infraestructuras a los tiempos actuales y futuros.

Con el fin de hacerse una idea del orden de magnitud, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), entidad pública dedicada al desarrollo, mantenimiento y sostenibilidad de la Red Vial Nacional, cuenta con unos ingresos presupuestados en 2010 de 272 millones USD, cifra, a priori, considerablemente insuficiente para mejorar todos los problemas de la infraestructura terrestre.

El Foro Económico Mundial, en el Informe de Competitividad de 2009, se refería a las infraestructuras costarricenses como uno de los “cuellos de botella” que obstaculiza el crecimiento económico. En dicho informe también se hace especial énfasis a la necesidad de ejecutar muchas reformas orientadas al incremento de la competitividad.

En la Encuesta del Clima de Inversiones 2006 (ICA) para Costa Rica, se revela que la falta de inversión, la falta de innovación, la participación limitada del sector privado y la reglamentación débil están lastimando la calidad de la infraestructura. En vista de que

Costa Rica depende de una estrategia de crecimiento liderada por las exportaciones de bienes y servicios, la infraestructura deficiente es particularmente preocupante ya que perjudica la competitividad de compañías en el mercado mundial.

En resumen, la infraestructura se observa como una limitación importante tanto en las encuestas del ICA, como en el Decálogo Empresarial o en el Informe Mundial de Competitividad.

Frente a esta disyuntiva, el país puede optar por diferentes estrategias:

- Reasignar partidas económicas hacia las infraestructuras. Aumentar las inversiones vía aumento de los ingresos del Estado.
- Facilitar la entrada del sector privado en el desarrollo y explotación de las infraestructuras.

La colaboración Público-Privada, en cualquiera de sus variantes, es una herramienta fundamental para poder abordar grandes proyectos infraestructurales. Ampliaciones de aeropuertos, desarrollos de los puertos marítimos, conexiones viales entre puntos estratégicos etc. son proyectos considerados imprescindibles para el país y que suponen una inversión muy elevada, a la que difícilmente el Estado puede enfrentarse sin suponer ello un aumento considerable del déficit nacional.

El Gobierno, consciente de la necesidad de apertura al capital privado, creó en 1998 el Consejo Nacional de Concesiones (CNC) como órgano adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Actualmente, el CNC cuenta con los siguientes proyectos:

Propuestas de iniciativa privada:

- Desarrollo Vial del Valle Central a Puerto Limón
- Megapuerto de Transferencia del Atlántico
- Sistema Ferroviario y sus Puntas Logísticas

Proyectos concesionados:

- Carretera San José-Caldera
- Terminal de pasajeros Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós
- Corredor San José-San Ramón

Potenciales proyectos de concesión:

- Terminal Contenedores Moín (TCM)
- Corredor Vial San José-Cartago
- Tren Eléctrico Metropolitano

2.2 Sectores infraestructurales

2.2.1 Sector aeroportuario

Actualmente, los dos principales aeropuertos del país cuentan con la participación del sector privado, quedando gestionados mediante contratos de concesión.

2.2.1.1 Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

El Consejo Técnico de Aviación Civil promovió la Licitación Pública Internacional No. 1-98 para la contratación de la **gestión interesada** de los servicios aeroportuarios prestados en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

El Consorcio Airport Group Internacional (AGI) resultó Adjudicatario en el señalado concurso público. El 24 de diciembre de 1999 el Gestor y los miembros del Adjudicatario rindieron la Garantía de Cumplimiento requerida por el Cartel de la Licitación Pública. Posteriormente, en septiembre del año 2000, las Partes formalizaron el contrato. Sin embargo, una modificación en la razón social de la empresa provocó que el gestor interesado fuese Alterra Partners, quien inició sus funciones durante el primer semestre del año 2001, con un contrato por 20 años de duración.

Durante los años 2008 y 2009 se detectaron deficiencias en la gestión del aeropuerto por parte de Alterra Partners, lo que provocó que Aviación Civil iniciase los trámites para conseguir rescindir el contrato. En julio de 2009, el CETAC validó los documentos donde se acreditaba el traspaso de acciones desde Alterra Partners a una nueva operadora, el Consorcio dirigido por Houston Airport System en compañía de dos firmas más de capital canadiense (ADC) y brasileño (Andrade Gutiérrez). El nuevo contrato se prolonga temporalmente hasta el año 2025.

La figura jurídica utilizada para la prestación de los servicios objeto del contrato es la de la gestión interesada, mediante la cual la Administración explota los servicios y construye las obras necesarias para dicha explotación, sirviéndose del Gestor, a quien retribuye mediante una participación de los ingresos resultantes de la explotación. Mediante el contrato no se transfieren la titularidad de los servicios u obras. Tampoco se transfieren facultades de imperio o de autoridad al Gestor, por lo que éste no está autorizado para comprometer o representar al CETAC en ningún asunto.

Según se describe en el *Artículo II - Apartado 2.3 Titularidad* del Contrato para la Gestión interesada de los servicios aeroportuarios prestados en el SJO, el CETAC es y será en todo momento el dueño del Aeropuerto y de todas las mejoras. El Gestor actúa como un contratista independiente contratado para el desempeño seguro y experto de los Servicios del Gestor.

2.2.1.2 Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós

El Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós recurrió al modelo de concesión tras el aumento importante de pasajeros y la escasez de los recursos invertidos. La necesidad de construir una nueva Terminal y, en general, preparar las infraestructuras del aeropuerto a la creciente demanda de tráfico, motivaron dicha decisión.

De esta forma, se decidió concesionar la terminal internacional de pasajeros, así como 7 hectáreas para el desarrollo de proyectos comerciales asociados al Aeropuerto:

- Mostradores: cada aerolínea que opera en el aeropuerto contará con su propio espacio.
- Área comercial: Comprende la apertura de tiendas, restaurantes, quioscos.
- Oficinas: para la operación de Migración, Fuerza Pública y Aduanas.
- Áreas comunes: habrá espacio para la atención de 1.500 pasajeros.
- Acceso terrestre para vehículos.
- Estacionamientos públicos.
- Estacionamiento de taxis y mini-buses.
- Áreas de procesamiento de pasajeros, documentación y pasajes, manejo de equipajes, control gubernamental y seguridad.
- Puertas de embarque: 4 con puentes de abordaje.
- Servicios sanitarios: habrá baterías de baños en las dos plantas del edificio.

En noviembre de 2007 se publicó el cartel de la Licitación Pública Internacional N°01-07 para la “Concesión de obra pública con servicios públicos para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la nueva terminal de pasajeros del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós”. Al concurso público **se presentó una única oferta** dirigida por el Consorcio CORIPORT, integrado por las sociedades: ADC & HAS Aviation S.A., MMM Aviation Group S.A., BRAD & TOD CORPORATION S.R.L., COCOBOLO INVERSIONES S.R.L., EMPERADOR PEZ ESPADA S.R.L.

Dicho Consorcio resultó adjudicatario, firmándose el contrato en junio de 2009. La duración de la concesión es de 20 años e inicialmente se fija una inversión de 35 millones de USD destinados a la construcción del nuevo edificio Terminal.

2.2.2 Sector carretera

2.2.2.1 Carretera San José - Caldera

A fecha 11 de septiembre de 1998, el CNC invitó a presentar ofertas para la precalificación de posibles oferentes para la concesión de obra de servicio público de la carretera San José – Caldera. En esta primera etapa resultaron precalificadas 9 empresas y/o consorcios.

En octubre de 2000, el CNC publicaba el cartel de Licitación Pública Internacional 01-98 con precalificación de empresas para la Concesión referida. Dicho proyecto constructivo comprende una extensión total de 76,8 Km que van desde el sector oeste de la ciudad de San José hasta el Puerto Caldera en la Provincia de Puntarenas.

Durante el proceso se recibió una única oferta la cual fue presentada por el Consorcio Cartellone–Acosol. En mayo de 2001, el CNC acordó adjudicar la Licitación a favor del **único oferente**.

El plazo vigente de la Concesión es de 25 años y 6 meses, contados a la fecha de inicio, correspondiente al 9 de enero de 2008. La carretera San José–Caldera fue inaugurada el 27 de enero de 2010.

2.2.2.2 Corredor San José – San Ramón

En diciembre de 2003 se hizo público el cartel para la Licitación Pública Internacional NO.03-2002 del procedimiento de “Concesión de obra con servicio público Corredor San José – San Ramón”. En abril de 2005 se firmó el contrato con el **único oferente**, y posteriormente nombrado Adjudicatario: Consorcio Vial San José - San Ramón, integrado por las empresas Concesiones Viales de Costa Rica, S.A., Itinere Costa Rica S.A., Soares Da Costa Concesiones Costa Rica S.A. y M&S Concesiones S.A.; y con el Concesionario: Sociedad Autopistas del Valle S:A. La duración de la concesión es de 25 años.

Según el contrato, el Concesionario se obliga a mantener y conservar las obras preexistentes objeto de la Concesión, así como el cobro en las estaciones de peaje existentes, en condiciones de seguridad y transitabilidad, de forma que se asegure la continuidad y eficiencia del servicio público que a través de estas obras se presta. Asimismo, el Concesionario debe realizar:

- Ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la Autopista General Cañas.
- Ampliación, rehabilitación y mejoramiento del tramo de la carretera Bernardo Soto, comprendido entre el Aeropuerto Juan Santamaría y el Río Poás.
- Rehabilitación y mejoramiento de la Carretera Bernardo Soto (tramo Río Poás - San Ramón).

La realidad es que este proyecto ha avanzado muy poco durante estos años. En mayo de 2006 se suspendió la obra debido a los atrasos en las expropiaciones y reubicaciones. En noviembre de 2008, el costo de la carretera se encarecía en 100 millones de USD por los atrasos y por el reajuste en el valor de los materiales de construcción. Un año más tarde, la construcción de la vía se dividió en dos tramos por la falta de fondos. Durante el año 2010, según un comunicado del CNC, *“se están revisando diferentes propuestas de financiamiento del proyecto y analizando las posibles implicaciones que éstas tendrían en el contrato. Las nuevas propuestas buscan dar bancabilidad al proyecto puesto que la reciente crisis afectó las posibilidades que se tenían y los financiadores solicitaron nuevas condiciones para disminuir el riesgo. La Administración debe negociar estas condiciones ya que algunas son desventajosas para el país, como los Ingresos Mínimos Garantizados que se solicitan”*.

Lo cierto es que numerosos retrasos con las expropiaciones y reubicaciones han mantenido el proyecto paralizado prácticamente desde su inicio.

2.2.3 Sector portuario

2.2.3.1 Puerto Limón - Moín

Limón-Moín es el principal puerto de Costa Rica moviendo actualmente más del 85% de las exportaciones del país. Durante el año 2010 se ha abierto el proceso para la concesión de ambos muelles. Si bien, en el mes de agosto, se presentaron problemas con los trabajadores portuarios y la junta directiva del sindicato, opuesta a la concesión de los puertos a operadores privados.

Según el “Plan Maestro Portuario de Costa Rica 2010-2030 para la Costa Caribe”, se pretende desarrollar la actividad portuaria de los muelles de Limón y Moín a través de tres concesiones:

Concesión	Plazo	Canon	Inversión inicial	Inicio
Concesión de obra pública – Terminal contenedores Moín	33 años	5%	950 M\$	2012
Concesión de instalaciones actuales	25 años	15%	250 M\$	2011
Concesión Puerto Limón a partir de 2016	25 años	15%	50 M\$	2017

Fuente: Plan Maestro Portuario

Informes del Banco Mundial sobre la competitividad en Costa Rica proponían este modelo de negocio para el puerto Limón-Moín. Los informes recomiendan desarrollar una nueva estructura organizativa para el puerto, aunque también se reconoce que la dificultad política de la medida puede ser amplia. *“El modelo de organización portuaria es inadecuado, la escasa participación del sector privado y la debilidad institucional han sido identificados como los factores que contribuyen a debilitar el desempeño logístico del país”*, se describe desde el propio Banco Mundial.

2.2.3.2 Megapuerto de Transferencia del Atlántico

Se trata de un proyecto propuesto por iniciativa privada y que actualmente se considera potencial de ser llevado a cabo mediante la herramienta de concesión.

El proyecto propone la construcción y operación de una terminal de trasbordo de contenedores en la costa Atlántica de Costa Rica. Los componentes esenciales son una terminal de trasbordo de contenedores construida usando material dragado del lecho marino, formando un canal de acceso y un área de giro de profundidad suficiente para permitir el acceso de los barcos más grandes actualmente en operación. La terminal estará ubicada en su totalidad en tierras ganadas al mar evitándose la adquisición o expropiación de tierras.

El proponente, Americas Gateway Development Corporation (AMEGA) Ltda., solicitó un período de concesión de 50 años, lo cual será revisado durante la etapa de proposición.

Según comunica el CNC, el proponente ha desarrollado los estudios de prefactibilidad que sustentan razonablemente los aspectos técnico, legal, financiero y ambiental. JAPDEVA y CNC han externado su interés en que el proponente continúe con la elaboración de los estudios de factibilidad. SETENA ha emitido la respectiva aprobación ambiental preliminar, indicando los términos de referencia que deberán ser cubiertos con la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental.

2.3 Conclusiones

Del análisis de los diferentes proyectos infraestructurales sometidos a contratos de concesión o con capacidad potencial para ello, se pueden obtener las siguientes consideraciones:

- **Libre participación.** Los concursos públicos para la concesión o los proyectos de iniciativa privada no cuentan con restricciones para las compañías extranjeras.
- **Proceso público.** Considerado un principio fundamental del sistema de contratación. Se considera que todos los proyectos se han regido por un proceso público y transparente, lo que favorece el desarrollo de nuevos contratos de participación privada.
- **Diferentes entes públicos involucrados.** Dentro del proceso de concesión, el propio CNC debe coordinarse con diferentes entes reguladores, como son: Contraloría General de la República, ARESEP, SUGEF-SUGEVAL, SETENA Defensoría de los Habitantes y Reguladores Sectoriales. Ello puede derivar en una falta de coordinación y, por ende, en una dilatación de los plazos en ciertas etapas que conforman el proceso global de concesión.
- **Único oferente.** En los proyectos analizados destaca el hecho de que tan solo se haya presentado una única empresa oferente. Ello supone una falta de competencia durante el concurso de licitación y, por tanto, una menor capacidad por parte del Estado de obtener propuestas más valiosas tanto técnica como económicamente.
- **Plazos largos.** El proceso completo para la concesión de la carretera San José – Caldera supuso un tiempo aproximado de 10 años. Se considera que este intervalo de tiempo es excesivo, más aún teniendo en cuenta que la obra a realizar constaba de 76,8 Km de carretera.
- **Poca experiencia en la ejecución de los contratos de concesión.** Prácticamente en todos los proyectos analizados se advierten ciertos problemas con las empresas adjudicatarias. La falta de experiencia es seguramente una de las principales causas de ello. Se destaca el caso del Corredor San José – San Ramón, donde prácticamente desde el inicio del contrato se paralizó la obra debido a retrasos importantes en el proceso de expropiación.
- **Elevado tiempo de expropiación.** En este caso se destaca nuevamente el proyecto de la carretera San José – San Ramón, donde el proceso de expropiación y reubicación se prolonga desde hace 4 años.

3 MODELOS DE GESTIÓN AEROPORTUARIA

Modelos de gestión aeroportuaria

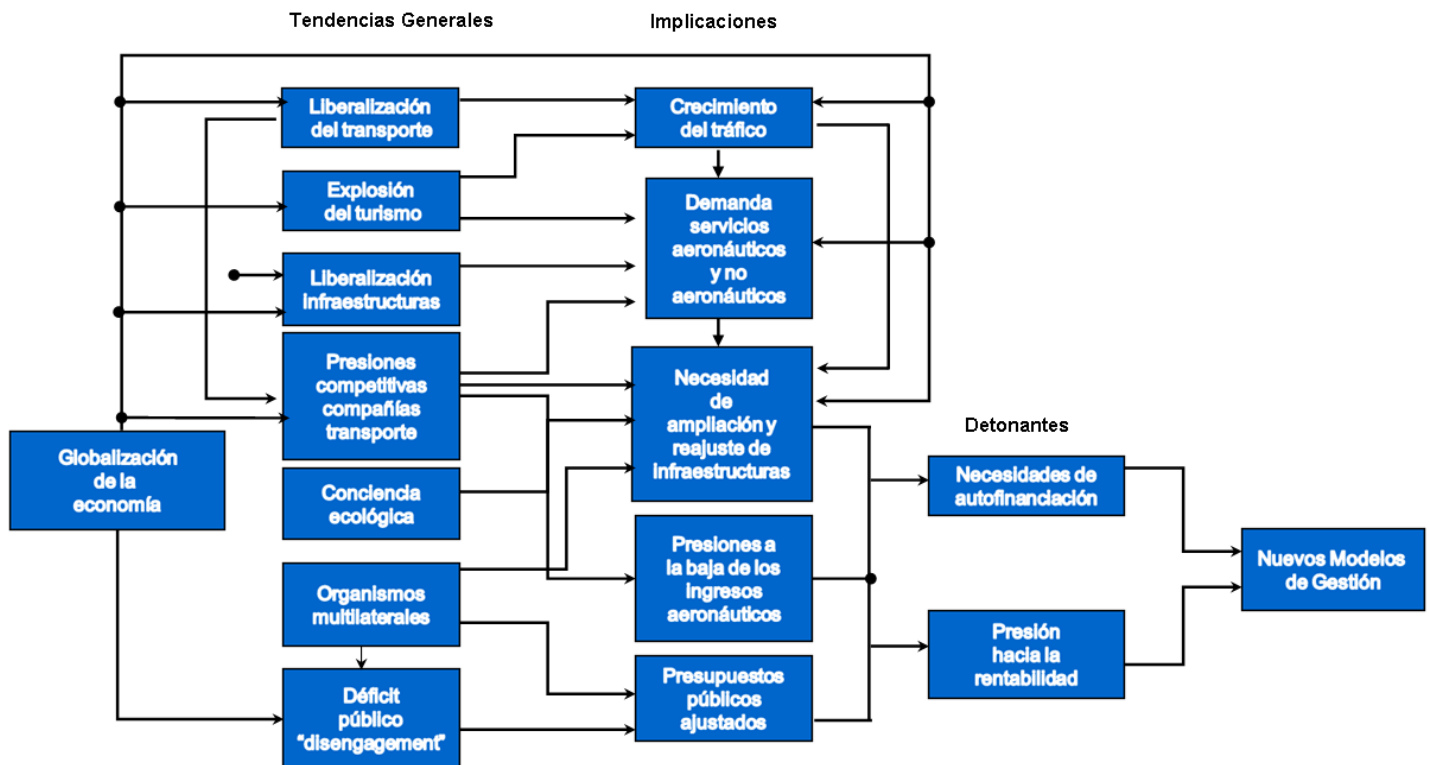


3.1 Introducción

El análisis de los modelos organizativos de aeropuertos a nivel mundial muestra una gran diversidad de organismos dedicados a la gestión aeroportuaria. Estos pueden ser estatales, empresas públicas, privadas, consorcios de empresas, etc.

Con respecto a la **propiedad** de los aeropuertos, cabe señalar que mayoritariamente son de propiedad pública, bien sea del gobierno central (Alemania, Francia, Portugal, Italia, España) o de administraciones locales (Holanda, Estados Unidos), aunque existen algunos casos de propiedad privada, como es el caso de algunos aeropuertos del Reino Unido, Austria, Dinamarca.

En cuanto a la **gestión** de los aeropuertos no existe un modelo fijo. Estos son consecuencia de la historia y la arquitectura político-administrativa de cada país. Sin embargo, hay una evolución clara, detectable prácticamente en todo el mundo, desde modelos de gestión directa por parte de la administración hacia modelos de gestión mediante sociedades mercantiles con grados variables de propiedad y control privado. Razones de tipo económico, tecnológico y político están justificando este cambio estructural en la gestión aeroportuaria.



Fuente: AENA

Se pueden distinguir varios modelos diferentes, con la característica de que en un solo país pueden encontrarse aeropuertos gestionados por varios de ellos.

- Propiedad y gestión pública
- Propiedad y gestión pública con orientación comercial
- Propiedad y gestión regional
- Propiedad pública y gestión privada
- Propiedad y gestión privada

Propiedad y gestión pública: es el modelo más tradicional. La propiedad y gestión del aeropuerto pertenece a un departamento de Aviación Civil bajo la supervisión del Ministerio de Transporte, de Defensa o similar.

Propiedad y gestión pública con orientación comercial: este modelo persigue mejorar la autonomía de gestión y financiación del aeropuerto, facilitando el acceso a los mercados de capitales. Compañías como “Israeli Airports Authority”, AENA o INFRAERO siguen este modelo.

El aeropuerto de Schipol (Amsterdam), es una variante de este modelo, ya que la propiedad no es del gobierno, sino que éste posee el 76% del capital, mientras que un 22% está en manos de la ciudad de Amsterdam y el resto pertenece a la ciudad de Rotterdam.

Propiedad y gestión regional: es una alternativa a la propiedad y gestión pública, se busca promocionar el desarrollo de aeropuertos regionales, por tanto, la propiedad se encuentra en manos de entidades locales o regionales. Este modelo ha sido utilizado en EEUU (excepto en los aeropuertos de Washington) y en el Reino Unido (excepto los aeropuertos de BAA). Presenta dos importantes características:

- La gestión de la mayoría de sus actividades se contratan al sector privado.
- La financiación de los proyectos de infraestructuras se hace mediante dos fuentes, primero se recurre a los ingresos no aeronáuticos obtenidos por el aeropuerto y el resto, que no haya podido financiarse con estos ingresos, se cobra a las compañías aéreas que operan en el aeropuerto. A cambio, las compañías obtienen el control operacional del aeropuerto y el derecho de aprobar todos los programas de inversión.

Propiedad pública y gestión privada: dentro de este modelo se distinguen varias formulas:

- Joint Ventures: el Aeropuerto es gestionado como una empresa privada, aunque la autonomía de gestión y financiera es limitada y bajo supervisión del ministerio de Transporte. (Aeropuerto de Kansai).
- Venta Parcial/Mayoritaria: el gobierno reduce su accionariado parcial o mayoritario y se vende directamente a entidades locales, regionales o privadas. Este modelo generalmente tiene la finalidad de obtener fondos privados para financiar la futura expansión del aeropuerto.

- En el Reino Unido el gobierno redujo en gran medida su capital entregándolo a empresas privadas (BAA).
- En el aeropuerto de Zurich el Estado sigue manteniendo la propiedad, aunque la gestión la lleva una compañía privada que pertenece en un 50% al Cantón de Zurich y en otro 50% al sector privado.
- En el aeropuerto de Viena el Estado mantiene el 48% del accionariado.
- En Dinamarca el Estado vendió el 25% del aeropuerto de Copenhague a entidades privadas.
- **Contratos de Gestión:** la gestión de los aeropuertos se contrata, en su totalidad, a un operador especializado por un período de tiempo determinado, bajo determinadas condiciones de mantenimiento e inversión en infraestructuras.
 - **Aeropuertos de Camerún:** compañía creada por el gobierno de Camerún que opera en 7 de los 14 aeropuertos del país por un período de 15 años. La propiedad de esta compañía está en manos de Aeropuertos de París y el gobierno de Camerún.
- **Concesiones:** el gobierno cede mediante una concesión o franquicia a una firma privada la financiación, construcción o modernización de unas instalaciones por un determinado período de tiempo, terminado este plazo, la gestión vuelve a pasar al gobierno. El operador obtiene los ingresos y asume el riesgo de explotación.
 - En el Aeropuerto de “El Dorado” en Bogotá, el gobierno colombiano cedió la construcción y mantenimiento de una segunda pista de aterrizaje a empresas privadas por un plazo de 20 años.
 - En febrero de 1998, el Gobierno argentino otorgó una concesión al consorcio “Aeropuertos Argentina 2000” para el control de 33 aeropuertos. El período de la concesión se estableció en 30 años, con una posible ampliación de 10 años más. Aeropuertos Argentina 2000 tiene el derecho de cobrar algunas tasas aeronáuticas por un período de 5 años, mientras que la cantidad anual a pagar al gobierno argentino se establece en 171.121 millones USD, además se le exige que cumpla con unas inversiones en los aeropuertos por valor de 2.1 millones USD.
 - El control de los aeropuertos en Australia era de la Corporación Federal de Aeropuertos, aunque actualmente han sido concesionados por un período de 50 años con opción a 49 años más.

Dentro de este modelo de propiedad y gestión, existe la opción de que el operador privado obtenga también la propiedad de las instalaciones, como medida para garantizar créditos bancarios. El tercer terminal del aeropuerto de Toronto’s Lester B. Pearson, se ha construido siguiendo este modelo.

El alquiler de la concesión es otra alternativa de este modelo. En este caso, el Estado concede una concesión sobre unas instalaciones a una empresa privada que se encarga de construir y explotar dichas instalaciones, aunque la diferencia radica en que la propiedad sigue siendo del Estado y el operador paga una renta al gobierno. Se ha utilizado en el Aeropuerto “La Chinita” en Maracaibo (Venezuela) en 1993, aunque este contrato de concesión no llegó a

cumplirse debido a un incumplimiento contractual del operador y a cambios en la situación política.

Propiedad y gestión privada: el ejemplo más claro de este tipo de modelo de propiedad y gestión está en los aeropuertos operados por la compañía BAA en el Reino Unido. En 1987 el gobierno decidió emitir 500 millones de acciones a un precio de suscripción de 2.40 £ cada una. El gobierno sólo mantuvo una pequeña parte y reservó el 25% del capital para los empleados. Para evitar la concentración de capital, la participación individual se limitó al 15%, la participación de capital extranjero también se limitó al 10%. Al final, la participación privada en la compañía BAA fue del 95%.

Otro ejemplo es el aeropuerto de Belfast, en este caso el mecanismo utilizado por el gobierno fue una oferta pública de acciones.

3.2 América

El modelo dominante, en países Latinoamericanos, es el modelo de propiedad pública y gestión pública o privada a través de concesión, en cualquiera de sus variantes. El sistema de concesiones parece suficiente para proporcionar a los gobiernos fondos necesarios para los programas de expansión de sus aeropuertos. Al mismo tiempo, le permite mantener su propiedad y recuperar sus instalaciones al final de la concesión. Cualquier proceso de concesión, sin embargo, es muy complejo y costoso. Pueden pasar varios años desde que comienza el proceso, con la realización de estudios económicos y técnicos, hasta que el contrato de concesión está adjudicado. Además, es necesaria la total transparencia de concesión a empresas privadas.

Se muestra en la siguiente ilustración el mapa de concesiones de la región latinoamericana.



Fuente: Elaboración propia

3.2.1 Argentina

El sistema de concesión en Argentina presenta importantes diferencias respecto al resto de países de Sudamérica, pues es una única empresa la que gestiona la gran mayoría de los aeropuertos.

Argentina 2000 S.A. es la compañía privada encargada de la explotación, administración y funcionamiento de un conjunto de 33 aeropuertos del país durante un período de 30 años, prorrogable por otros 10 años. Se trata de un consorcio compuesto por Grupo Corporación América (89%), SEA (10%) y RIVA (1%).

La compañía comprometió inversiones por valor de 2.200 millones de dólares.

Desde el inicio de la concesión ha habido numerosas diferencias, conflictos y reclamos mutuos entre la empresa privada y el Estado argentino por incumplimientos en el pago del canon. AA2000 generó una deuda de 180,9 millones de USD. Se renegotió el contrato de concesión, donde se estipula que el Estado podrá cobrarse la deuda a través de obligaciones negociables convertibles a acciones referidas de la sociedad, lo que permitiría la entrada del Estado en la propia compañía con un 15% de participación. También se rebajaba el canon, pasando de 171 a 80 millones de pesos anuales.

Posteriormente, tras el cambio de gobierno en el país se anuló la citada renegociación. Se abrió un proceso para disponer la caducidad del contrato original en el caso de posibles incumplimientos. Si se llegase a esta situación se podrá convocar una nueva licitación para la administración y explotación de los aeropuertos.

Los problemas comentados anteriormente se deben principalmente a la crisis económica por la que, de forma muy severa, ha pasado el país, la devaluación de la moneda y las interferencias políticas.

3.2.2 Chile

El sistema de gestión en Chile se caracteriza por concesiones parciales con plazos cortos, donde generalmente sólo se incluye el edificio Terminal. Está principalmente basado en contratos de BOT (Build Operate Transfer), donde el objetivo es la financiación de una inversión definida con anterioridad. Se destaca también una regulación simple que ha generado renegociación de condiciones.

Durante la década de los 90 el Estado chileno se percató de importantes pérdidas de competitividad por carencia de infraestructuras. Sin embargo, los recursos públicos eran insuficientes para hacer frente a la demanda de infraestructuras. Frente a ello se decidió adecuar las leyes sustantivas, las estructuras organizativas, las normas presupuestarias etc. con el fin de establecer y asegurar una relación estable entre el sector público y el privado. El objetivo era implementar el concepto de “pago por uso de infraestructura”, para lo cual, capitales privados financiarían la infraestructura deficitaria, la que al ser económicamente rentable permitiría recuperar su inversión a través del cobro de tarifas.

El principal aeropuerto del país, Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez, se encuentra gestionado, desde el año 1998, por la sociedad SCL Terminal Aéreo Santiago S.A. Sociedad Concesionaria. El plazo de la concesión es de 15 años,

prorrogable en 78 meses más. El monto de inversión en la oferta técnica alcanzaba el valor de 175.545.348 USD. De las actuaciones a llevar a cabo se destacan: ampliación de 65.000 m² del edificio Terminal internacional de pasajeros, construcción de una torre de control, 75.000 m² de plataforma de aeronaves, 29.000 m² de calles de rodaje, construcción de un nuevo edificio de control para el servicio agrícola y ganadero (SAG).

Actualmente, se puede decir que el sistema en Chile funciona correctamente, alcanzándose los objetivos planteados por el gobierno respecto a la alianza público-privada.

3.2.3 Brasil

INFRAERO es la Empresa Brasileira de Infra-Estructura Aeroportuaria. Es una empresa pública vinculada al Ministerio de Defensa, responsable de la administración de 66 aeropuertos y de 79 agrupaciones y unidades de apoyo a la navegación aérea. Estas agrupaciones realizan servicios de telecomunicaciones, control de tráfico aéreo, meteorología y protección al vuelo en el espacio aéreo brasileño.

Con sede en Brasil, INFRAERO está dividida en siete centros de negocios aeroportuarios, situados en los aeropuertos internacionales de Belem, Brasilia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro y Sao Paulo.

INFRAERO se autofinancia con el cobro de tarifas a los usuarios del transporte aéreo, sin necesidad de recurrir a financiación estatal.

INFRAERO concentra el 97% de tráfico regular brasileño.

La misión de INFRAERO es la de atender a las necesidades de la sociedad relativas a sistemas, productos y servicios de infraestructura aeroportuaria y aeronáutica, primando la calidad, la competitividad y la rentabilidad.

3.2.4 Colombia

La política aeroportuaria de Colombia define la necesidad de vincular capital privado en las grandes obras de infraestructuras, entregando en concesión los principales aeropuertos del país. Según la Ley 105 de 1993, la Aeronáutica Civil puede celebrar contratos de administración, concesión o similares sobre los aeropuertos de propiedad del Fondo Aeronáutico Nacional, con entidades especializadas o con asociaciones regionales en las cuales la participación estatal no puede superar el 50%.

En Colombia el contrato de concesión se ha utilizado en los aeropuertos de Ernesto Cortizos (Barranquilla), Rafael Núñez (Cartagena), Cali, las pistas del aeropuerto el Dorado de Bogotá D.C. etc. Este proceso se ha dado a través de dos generaciones de concesiones, la primera de las cuales planteó diversos problemas respecto a la claridad de inversiones requeridas, limitación de ofertas, contraprestaciones mal valoradas etc.

La contraprestación se divide en una parte fija (la mitad en dólares indexados al IPC de USA y la otra mitad en pesos colombianos indexados con el IPC de Colombia) y una variable (lo ofertado por el concesionario, como un porcentaje de los ingresos brutos totales).

En cuanto al compromiso de inversión es obligatorio el cumplimiento de niveles de servicio y superficie según lo requiera la demanda. No se especifican importes ni calidades de construcción. Debe realizarse un Plan Maestro (incluye un Plan de Inversiones) el cual es revisado (período mínimo quinquenalmente) y aprobado por el Supervisor (UAEAC).

En el principal aeropuerto del país, El Dorado, coexisten dos concesiones relacionadas con la operación del aeropuerto, lo que ha generado ciertos problemas. Respecto a la operación del aeropuerto, intervienen tres entes con responsabilidad definidas:

- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil: Responsable del Control de Tráfico Aéreo y operación de las pistas del aeropuerto.
- OPAIN S.A.: Responsable de la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento, modernización y expansión en las áreas que le han sido concesionadas.
- CODAD S.A.: Responsable de la construcción y mantenimiento de la pista sur y mantenimiento de la pista norte y las calles de rodaje.

El grupo colombiano-suizo OPAIN ofreció a la Aeronáutica Civil el 46,16% de los ingresos brutos obtenidos durante la concesión. Se comprometió a realizar una inversión de 650 millones de USD durante los primeros cinco años.

3.2.5 Panamá

El Aeropuerto Internacional de Tocumen es la terminal aérea de mayor importancia en el país. En función de la ley No.23 del 29 de enero de 2003, que dicta el Marco Regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá, se constituyó la sociedad anónima “Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A.”, siendo el Estado el propietario del 100% de las acciones. Dicha empresa es la responsable de la administración del aeropuerto en cuestión.

3.2.6 México

La organización Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), fundada en 1964, opera 58 aeropuertos. Se trata de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de impulsar el desarrollo de aeropuertos mediante su operación, construcción, suministro de combustibles y administración. Todas estas acciones son coordinadas a través de sus áreas de Finanzas, Administración, Jurídico y Comunicación Social.

Ante la necesidad de modernizar los aeropuertos del país, se decidió la apertura a la inversión privada, para ello se crearon cuatro unidades de negocio para la administración de 35 aeropuertos de la red aeroportuaria nacional que opera (que no requerían subsidios para su operación). La privatización se está realizando mediante la enajenación de acciones representativas del capital social de cada una de las sociedades controladoras de cada uno de los grupos aeroportuarios.

Los 35 aeropuertos mexicanos fueron divididos en cuatro grupos para concesionarlos a distintos operadores internacionales.

Cada una de las cuatro sociedades controladoras de un grupo son propietarias de una o varias sociedades concesionarias de los aeropuertos respectivos y de una sociedad de servicios del grupo de referencia.

Se realiza un pago inicial al gobierno bajo un marco regulatorio de fijación del ingreso máximo e inversión actualizadas cada cinco años mediante aplicación de fórmula en función de ingresos, costes, inversión, IPC, tasa de descuento etc.

Básicamente se trata de un sistema concesional a 50 años, con inicio en PPP y posterior colocación de la participación gubernamental (85%) en el mercado de valores mexicano y NYSE.

El resto de aeropuertos sigue en propiedad del Estado y gestionado por ASA como una red de aeropuertos.

3.2.7 Estados Unidos

Los aeropuertos norteamericanos son, en general, de propiedad pública, ya sean del gobierno central, de los estados, de los condados o de las ciudades. La gestión de los mismos la realiza normalmente un organismo público regional, el cual está dirigido por un consejo (board).

Los aeropuertos son gestionados conjuntamente entre administración y compañías aéreas. Estos acuerdos de gestión quedan plasmados en contratos: "Airports use agreements", donde se detallan condiciones de uso del aeropuerto y de las instalaciones terminales por las compañías aéreas, así como los pagos anuales por dicho contrato. Existen dos modelos de contrato:

- Residual: Compañías aéreas deben pagar los costes netos de gestión
- Compensatorio: Cargos basados en recuperación de costes asignados a las instalaciones o servicios que las compañías aéreas ocupan o usan

3.2.8 Canadá

El Gobierno de Canadá aprobó en 1994 la llamada "National Airports Policy" (NAP), basada en un modelo conocido como "comercialización", que aúna los beneficios del sector privado con las obligaciones del sector público. Bajo esta legislación, el Gobierno Federal mantiene sus funciones de propietario y órgano regulador en los 26 mayores aeropuertos del país, pero transfiere la función de operador por un plazo de 60 años a unas entidades denominadas "Canadian Airport Authorities" (CAAs).

Las CAAs son responsables de la gestión operativa y financiera, con capacidad para desarrollar infraestructuras e instalaciones adecuadas a las necesidades de sus clientes y de sus comunidades locales. Funcionan bajo principios de coste-eficacia, ajustando sus tarifas y niveles de servicio en el marco de un plan de negocios apropiado.

Todos aquellos aeropuertos de menos de 200.000 pasajeros anuales durante tres años consecutivos se consideran aeropuertos regionales/locales a no ser que proporcione servicios a la capital nacional o alguna capital provincial o territorial. Los

propietarios de estos aeropuertos son las provincias, los organismos locales o incluso inversores privados.

3.3 Europa

3.3.1 España

El caso de España es un modelo singular en Europa. Se trata de un modelo aeroportuario en red completamente integrada, donde la propiedad y la gestión pertenecen al Estado.

La Entidad Pública Empresarial Aena (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea) es la encargada de la administración del sistema aeroportuario, así como del sistema de navegación aérea.

Ésta tiene personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, plena capacidad jurídica, pública y privada, y patrimonio propio. Asimismo, está adscrito al Ministerio de Fomento, el cual, de acuerdo con el mandato que establezca el Gobierno, fija sus directrices de actuación, aprueba el plan anual de objetivos, efectúa el seguimiento de su actividad y ejerce, sin perjuicio de otras competencias, el control de eficacia, de acuerdo con la normativa vigente. Actualmente, dicha entidad gestiona 47 aeropuertos españoles, además de otros 27 en ocho países diferentes, a través de su filial Aena Internacional.

Actualmente se está estudiando por parte del Gobierno un nuevo modelo de gestión, donde exista la posibilidad de dar entrada al capital privado.

Durante los últimos años, han sido diversos los proyectos iniciados con la pretensión de construir aeropuertos privados. Sin embargo, la actual situación económica mundial ha perjudicado en cierta medida la financiación de dichos proyectos, augurando un futuro incierto sobre dichos propósitos.

3.3.2 Alemania

Los aeropuertos son propiedad de la administración pública, pero no forman parte de ella, sino que se han constituido sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas independientes que los gestionan.

El gobierno Federal tiene participación en los aeropuertos considerados de interés nacional. Algunas de estas sociedades están dando entrada al capital privado, en algún caso el porcentaje de parte privada es superior a la parte pública.

Se pueden distinguir en la actualidad varios tipos de aeropuertos dependiendo de la propiedad de la compañía gestora del mismo:

- Compañías parcialmente privatizadas: existen varios aeropuertos gestionados por compañías de este tipo, entre los que se encuentran el aeropuerto de Düsseldorf, el de Hamburgo y el de Frankfurt.
- Aeropuertos gestionados por compañías que son propiedad de las administraciones locales con participación del Estado: dentro de esta clase se destacan los aeropuertos de Múnich y de Berlín.

- Aeropuertos gestionados por compañías que son propiedad de las administraciones locales: la mayoría de los pequeños aeropuertos tiene este tipo de propiedad.

3.3.3 Francia

Los aeropuertos son propiedad del Estado, gestionados en régimen de concesión por entidades autónomas, bien operadas por una empresa independiente de capital público, como es el caso de los Aeropuertos de París (ADP), o bien por las Cámaras de Comercio Locales (estas últimas han pasado la gestión de alguno de sus aeropuertos a compañías privadas).

- La compañía Aeropuertos de París (ADP). En el año 2005 se convirtió en sociedad mercantil, a la que fueron transferidos los terrenos e infraestructuras. Se abrió un proceso de privatización, que permite una participación privada de cerca del 35% (contando el 2,4% de capital en manos del personal). Esta empresa se encarga de gestionar los aeropuertos y aeródromos que estén situados en un radio de 50 Km de París, lo que incluye los dos grandes aeropuertos (Orly y Roissy/Charles de Gaulle).
- ADP es también uno de los principales asesores mundiales en cuestiones de arquitectura aeroportuaria e ingeniería (aeropuerto de Shanghai, Manila, Abu Dhabi, etc.), también interviene en la explotación aeroportuaria y asesoría (Beijing Capital International Airport) y como prestador de servicios aeroportuarios, a través de su filial Alyzia Airport Service en los aeropuertos franceses de Tolosa, Lyon y Nantes.
- Aeropuertos gestionados por las cámaras de comercio locales: La mayoría de los aeropuertos franceses, a excepción de los situados en los alrededores de París, están gestionados por las cámaras de comercio locales, como pueden ser: Aeropuerto de Toulouse, Bordeaux, Estrasburgo, Lyon-Saint Exupéry etc.
- Aeropuertos gestionados por empresas privadas: Aeropuerto de Europort, Aeropuerto de Angers-Marcé.

Los aeropuertos franceses han formado una organización L'UCCEGA (1938) que agrupa 118 miembros que explotan 150 aeropuertos en Francia y en ultra-mar. Sus miembros son principalmente las Cámaras de Comercio e Industria, pero también hay un 20% de establecimientos públicos (ADP, Bâle-mulhouse), colectivos locales, sindicatos y empresas privadas. L'UCCEGA representa los intereses de sus miembros frente a las asambleas parlamentarias y los poderes públicos, las compañías aéreas y los proveedores. A esta asociación se le consulta sobre los proyectos de ley y reglamentos que traten sobre la organización y explotación del transporte aéreo. Tiene participación en el capital de compañías aéreas francesas (fundamentalmente Air France).

3.3.4 Reino Unido

Las competencias en regulación aeroportuaria se hallan completamente en manos del Gobierno del Reino Unido. Hay que señalar que la autoridad aeroportuaria británica no

sólo debe autorizar el establecimiento de aeropuertos y actúa como ente regulador, sino que fija los niveles máximos de las tasas a percibir en los de mayor importancia.

La gestión de los aeropuertos se privatizó prácticamente en su totalidad a partir del año 1986. Es de señalar que en el Reino Unido no sólo se ha privatizado la titularidad y gestión de los aeropuertos, sino que también se ha liberalizado la parte de los servicios de navegación aérea correspondientes a la aproximación y control en ruta, siendo el único país de los analizados en que se ha introducido la privatización en este campo.

La propiedad y gestión de los aeropuertos británicos tiene varias fórmulas, entre las que se destacan las siguientes:

- Grandes empresas privadas que gestionan varios aeropuertos:

El ejemplo más importante es el de la BAA (British Aviation Authority), empresa privatizada en 1987 mediante su salida a bolsa. Actualmente, la empresa es propietaria y operadora de seis aeropuertos en el Reino Unido, entre los que se encuentran dos de los grandes aeropuertos de Londres: Heathrow y Stansted (hasta hace poco tiempo también contaba con el aeropuerto de Gatwick), además de los aeropuertos de Edimburgo, Glasgow, Aberdeen y Southampton. La estrategia reciente de la compañía es enfocar su interés en los aeropuertos del Reino Unido. Siguiendo esta política, recientemente se ha comunicado la venta de su participación en el Aeropuerto Internacional de Nápoles (Italia) a una entidad controlada por F2i SGR, un fondo italiano de infraestructuras, por 150 millones de euros. Además, durante los últimos cuatro años se ha desprendido del aeropuerto de Budapest y de los australianos.

Otra empresa es TBI (Abertis-Aena Internacional), que comprende un total de ocho aeropuertos internacionales, los cuales gestiona en régimen de propiedad o concesión. Estos aeropuertos se encuentran repartidos en Reino Unido (London Luton Airport, Cardiff, Belfast Internacional), Suecia (Stockholm Skavsta), Bolivia (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) y Estados Unidos (Orlando Sanford). Asimismo, mantiene contratos de gestión total o parcial en cinco aeropuertos de Estados Unidos.

- Empresas que son de propiedad pública y gestionan varios aeropuertos:

Aeropuertos propiedad de autoridades locales: funcionando como una empresa privada. Se trata del aeropuerto de Manchester, del cual es propietario la compañía Manchester Airport PLC (propiedad del ayuntamiento de Manchester y de los otros nueve ayuntamientos del distrito Greater Manchester). La compañía ha ido creciendo con la compra de otros aeropuertos como el Humberside International en 1999 y la compra en 2001 de dos aeropuertos más (East Midlands y el de Bournemouth), con lo que se ha colocado como el segundo mayor operador de aeropuertos en el Reino Unido.

- Empresas cuya propiedad es semipública, estando participada por autoridades locales y empresas privadas.

El aeropuerto de Birmingham es propiedad y está gestionado por BIA (Birmingham International Airport). Esta compañía es propiedad de las autoridades locales de West Midlands, del consorcio Natwest Equity Partners y de los propios empleados.

- Pequeñas compañías privadas que gestionan un sólo aeropuerto.

- El aeropuerto de Southend en Londres fue privatizado en 1994 y arrendado durante 150 años a la compañía London Southend Airport.
- El aeropuerto regional de Liverpool es propiedad en su totalidad de Peel Airports, empresa subsidiaria del Holding británico Peels, encargada de realizar los planes de expansión del aeropuerto así como de la operación del mismo.

3.3.5 Irlanda

La propiedad y gestión de los aeropuertos irlandeses tiene dos fórmulas diferentes, una para los aeropuertos principales y otra para los de pequeño tamaño:

- La propiedad y gestión de los principales aeropuertos irlandeses (Dublín, Shannon, Cork) recae en Air Rianta, que es una compañía pública de responsabilidad limitada. Es una empresa líder en ventas duty-free y que posee participación en los aeropuertos de Birmingham y Dusseldorf, además de una cadena de hoteles.
- El resto de aeropuertos irlandeses son de pequeño tamaño y están controlados por el Estado o por las autoridades locales, pero no como una red. Es el caso de los aeropuertos regionales de Waterford, Sligo, Galway, Kerry County, Knock y Casement.

3.3.6 Suecia

La gestión de los aeropuertos se realiza desde la Luftfartsverket (LFV), que es la Aviación Civil Sueca.

La actuación de LFV se divide en tres unidades de negocio:

- Unidad de negocio de seguridad. Los niveles de seguridad en vuelo en Suecia son, al menos, tan altos como lo de cualquier país con el mismo nivel de desarrollo del tráfico aéreo. Se encarga de hacer la regulación en materia de seguridad, controlar las negligencias y dar servicios de asistencia.
- Unidad de negocio sectorial. Su labor es ejercer la autoridad del gobierno y la política de tráfico aéreo para la aviación civil conjuntamente. Dentro de esta área se realiza la política de transporte aéreo, se dan los permisos, se realizan los planes de defensa civil y emergencia y se elaboran las mejoras medioambientales.
- Unidad de negocio de Producción. Se encarga de controlar las infraestructuras de los aeropuertos y las infraestructuras de los servicios de navegación aérea, también controla los servicios de handling terrestre y comerciales.

LFV tiene participación en otras empresas y ha formado el LFV Holding AB que controla entre otros el 100% de LFV Airport Center AB.

La financiación de LFV proviene en dos tercios de las tasas de tráfico y un tercio de los ingresos comerciales de los aeropuertos. Las tasas de tráfico suecas son inferiores a las de otros grandes aeropuertos europeos. Entre un 10% y un 20% del precio del billete doméstico y entre un 4% y un 5% del precio del billete internacional son para LFV.

La división de aeropuertos de LFV gestiona diecinueve aeropuertos suecos, catorce de tráfico civil y 5 bases aéreas. Está gestionado desde cuatro divisiones: Stockholm, Landvetter, Sturup y la división de aeropuertos regionales. Existen en total 44 bases aéreas con tráfico regular y otras 2 con tráfico estacional.

3.3.7 Portugal

Por Decreto Ley 404/98 del 18 de Diciembre la empresa pública Aeroportos e Navegação Aérea ANA, EP, se dividió en dos: ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. y la Empresa Pública de Navegação Aérea NAV, EP.

Los aeropuertos son propiedad del Estado y ANA controla, opera y desarrolla los aeropuertos más importantes del país: Lisboa, Porto, Faro, Ponta Delgada, Santa María, Horta y Flores, así como todas las nuevas infraestructuras aeroportuarias que el Gobierno determine. Para el Aeropuerto de Beja se ha constituido una sociedad mixta específica en la que el Estado participa con un 82,5% y los municipios con un 10%; cuenta con una participación empresarial reducida, del 2,5%.

3.3.8 Italia

Hasta 1960 todos los aeropuertos pertenecían y eran gestionados por el Ministerio de Transporte. Desde entonces, la gestión y propiedad de algunos de los aeropuertos se ha cedido, mediante mecanismos de concesión. Estas concesiones pueden abarcar la totalidad del aeropuerto o únicamente el edificio terminal y los servicios al pasajero. Los gestores aeroportuarios son sociedades públicas o mixtas con un alto grado de participación privada, como en el caso de Roma donde alcanza el 95,8%, o casi simbólica, como en Milán donde no llega al 1%. En todos los casos, la participación pública se basa en los entes locales.

- Aeropuertos de Roma (ADR) es la empresa que opera los aeropuertos de Roma Fiumicino-Leonardo Da Vinci y Ciampino, con una concesión hasta el año 2044.

Estaba controlada en un 51.2% por el Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), propiedad del Gobierno Italiano, pero se vendió toda la participación al consorcio Leonardo, que posteriormente compró la parte de los accionistas minoritarios hasta conseguir un 93.55% de la sociedad ADR.

El consorcio Leonardo está formado por cuatro compañías italianas controladas por el grupo Gemina, cuya base está en Milán.

Dicho consorcio desempeña un papel importante dentro del sector de la privatización de aeropuertos. El grupo quiere construir una red italiana de aeropuertos y organizar una estrategia de privatización conjunta con compañías incluyendo al operador del aeropuerto de Milán (SEA).

- Aeropuertos de Milán. Están operados por SEA (Società Esercizi Aeroportuali), que es una alianza de autoridades locales de Milán que cotiza en bolsa. Controla los aeropuertos de Linate y Malpensa.

En 1962, el Estado le dio una concesión para la gestión de los aeropuertos hasta el año 2022. También participa con un 10% en la sociedad Aeropuertos Argentinos 2000 S.A. que tiene una concesión para la gestión de 33 aeropuertos estatales argentinos.

La compañía tiene libre acceso a préstamos comerciales normales y a préstamos de las autoridades locales. Para la construcción del aeropuerto de Malpensa, el Estado contribuyó con subvenciones para financiar el 20% de las inversiones necesarias. SEA financió el 80% restante con fondos propios, endeudamiento a medio y largo plazo e incremento del capital.

- **Aeropuerto de Florencia.** El aeropuerto Amerigo Vespucci de Florencia está gestionado por Aeroporto di Firenze (AdF SpA) que es una concesión del Ministerio de transporte y Navegación Italiana. Su misión es desarrollar el tráfico de pasajeros y de carga realizando los servicios de handling para las aerolíneas, gestionar las actividades comerciales dedicadas al pasajero e invertir en el desarrollo y mantenimiento de las infraestructuras aeroportuarias.
- **Aeropuerto de Pisa.** La Società Aeroporto Toscano SpA (Sat) es la compañía que gestiona el aeropuerto de Pisa Galilei. Su responsabilidad incluye la administración del aeropuerto, la programación y financiación del desarrollo global del mismo, respetar el tráfico aéreo, las infraestructuras y los servicios de atención a los pasajeros.
- **Aeropuerto internacional de Nápoles.** Gestionado por GESAC SpA, fue el primer aeropuerto italiano en privatizar su gestión cuando en 1997 BAA Italia consiguió ser el mayor accionista. BAA Italia es propiedad de BAA plc que es la compañía inglesa que gestiona los principales aeropuertos del Reino Unido. Recientemente se ha comunicado la venta de la participación de BAA a una entidad controlada por F2i SGR, un fondo italiano de infraestructuras.
- **Aeropuerto de Ancona Falconara.** Está operado por la empresa Aerdorica S.p.A. que es propiedad en un 60% de autoridades locales y en un 40% de empresas privadas de la zona.

3.3.9 Holanda

Los aeropuertos en Holanda están gestionados por sociedades de responsabilidad limitada de capital mayoritariamente público, con autonomía financiera pero con un Consejo de Administración público.

- **Schiphol Group** es un grupo que controla los aeropuertos más importantes del país, es propietario del aeropuerto de Schiphol en Amsterdam.
Es el operador del aeropuerto de Rotterdam por acuerdo con el propietario (Autoridad Municipal de Rotterdam). También es propietario del aeropuerto de Lelystad y posee el 51% del aeropuerto de Eindhoven (el resto de la propiedad pertenece en un 24.5% a la Provincia de North Brabant y el otro 24.5% a la Ciudad de Eindhoven).
- **Aeropuerto de Maastrich Aachen.** Esta gestionado por autoridades locales. La empresa que gestiona el aeropuerto está participada por ciudades de tres países: Maastrich (Holanda), Torengen (Bélgica) y Aachen (Alemania).

3.3.10 Suiza

Existen tres aeropuertos nacionales, diez aeródromos regionales además de cuatro aeródromos militares de uso civil y otros siete aeródromos militares.

- El aeropuerto de Zúrich está operado por la compañía Unique, propiedad del Cantón de Zúrich, de la ciudad de Zúrich y de manos privadas.
- EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg es una compañía de derecho público controlada por el derecho internacional domiciliada en Francia que gestiona el EuroAirport. Es el único aeropuerto completamente bi-nacional del mundo.
- Ginebra Internacional. La empresa Geneva International Airport (AIG) es un establecimiento público independiente tras el acuerdo adoptado por el Gran Consejo de la República y el Cantón de Génova el 1 de enero de 1994 y funciona como una sociedad limitada con un modelo económico mixto, es decir, que deberá proteger no sólo sus propios intereses, sino también los del Estado de Geneva, propietario del aeropuerto, aunque con autonomía financiera.
- Los aeródromos regionales funcionan en régimen de concesión de explotación y se les confiere estatus de aeropuerto, excepto el aeródromo de St Gallen-Altentrhein que mantiene un estatus de campo de vuelo.

3.3.11 Austria

Los aeropuertos austriacos son de propiedad principalmente pública, aunque se ha comenzado la privatización de alguno de ellos.

Aeropuertos privatizados parcialmente. La compañía Flughafen Wien propietaria y operadora del aeropuerto de Viena, es una sociedad anónima que cotiza en bolsa, su accionariado está formado por: la Ciudad de Viena, la Región de la Baja Austria, por los propios empleados y un 50% privado.

Aeropuertos de propiedad pública:

- El aeropuerto de Graz es propiedad en un 50% del Gobierno austriaco, en un 25% del Land Steiermark y en otro 25% del Estado de Graz.
- El aeropuerto de Klagenfurt es propiedad en un 60% del Gobierno austriaco Austria, en un 20% del condado de Carinthia y en un 20% de la capital de Carinthia Klagenfurt.
- El aeropuerto de Linz es propiedad en un 40% del Gobierno austriaco, en un 30% de la provincia de Upper Austria y en otro 30% de la Ciudad de Linz.
- El Aeropuerto de Salzburgo es propiedad del gobierno austriaco, de la Ciudad de Salzburgo y del Gobierno Regional de Salzburgo.
- El aeropuerto de Innsbruck también es de propiedad municipal y del Gobierno austriaco.

3.3.12 Dinamarca

La función normativa del gobierno central en los aeropuertos daneses se limita a las tarifas de pasajeros y de aterrizaje. Ambas son reguladas por ley y sólo pueden incrementarse en caso de subir los costes.

Dinamarca posee un gran aeropuerto internacional Copenhagen Airport y siete aeropuertos domésticos.

- La compañía Kobenhavns Lufthavne es propietaria y opera los aeropuertos de Copenhagen, Kastrup International y el pequeño aeropuerto de Roskilde. Esta compañía cotiza en bolsa y es propiedad en del Estado, de manos privadas y de los propios empleados (ATP).
- El aeropuerto de Billund es propiedad y está operado por una sociedad limitada de capital privado, Billund Airport Ltd. Los propietarios son la cooperativa del condado de Vejle y las autoridades locales de Vejle, Kolding, Grindsted, Billund y Give.
- El resto de los aeropuertos daneses están controlados por el Estado a través de pequeñas empresas, como por ejemplo el aeropuerto de Aalborg (lo opera la compañía Aalborg Airport a.m.b.a), los aeropuertos de Bornholm y Vagar en la Islas Feroe (operados directamente por la Administración de Aviación Civil Danesa).

3.3.13 Bélgica

Históricamente, la Régie des Voies Aériennes, agencia dependiente del Ministerio de Transportes era la encargada de la gestión del espacio aéreo belga y del aeropuerto de Bruselas hasta que en 1987 el gobierno creó BATC como empresa pública de responsabilidad limitada, encargada de la construcción y gestión de un nuevo terminal, aparcamientos y hoteles. La Régie des Voies Aériennes conservó un 47,5% del capital de BATC.

Este reparto ocasionó problemas porque se enfrentaba la lógica del sector público a la del sector privado. El gobierno belga promulgó una ley para racionalizar el sector. Los puntos principales eran:

- Creación de “Brussels International Airport Company” (BIAC), que asumiría las competencias de BATC más los servicios operativos del aeropuerto, como joint-venture entre el sector privado y el sector público. Empezó a funcionar en 1998. El Estado posee la mayor parte de las acciones
- Creación de Belgocontrol (control del tráfico aéreo), 100% público

3.4 Asia

3.4.1 Japón

En 1965 el gobierno japonés promulgó una Ley para la creación de la autoridad aeroportuaria llamada “New Tokyo International Airport Authority” (NTIAA), con el encargo de construir y gestionar un segundo aeropuerto en el área de Tokio (Narita). La NTIAA es propiedad del gobierno japonés y tanto su presidente como su auditor, son nombrados por el Ministro de Transportes, que supervisa la entidad y, en caso necesario, aprueba directrices de funcionamiento.

El Aeropuerto de Osaka (Kansai) fue inaugurado en 1994, tiene la peculiaridad de estar ubicado en una isla artificial. La compañía Kansai International Airport Co. Ltd. (KIAC), fue la encargada de su construcción y posterior gestión de las instalaciones aeroportuarias, así como del acceso ferroviario a la isla. La Ley exige que un mínimo del 50% de las acciones de KIAC permanezca en poder del gobierno japonés. En la actualidad, esta participación es de dos tercios. El resto se distribuye entre los gobiernos locales y empresas privadas.

3.5 El principal modelo en Sudamérica: Concesión

3.5.1 Características

Como ya se ha comentado anteriormente, el sistema dominante de gestión aeroportuaria en Sudamérica es el modelo de concesión. El Estado cede a una empresa la construcción y gestión del aeropuerto o parte de éste (generalmente el edificio Terminal). A cambio la empresa paga un canon al Estado (contraprestación). La propiedad del aeropuerto sigue siendo del Estado y, al final de la concesión, toda la infraestructura se revierte nuevamente a éste.

El Estado generalmente decide la concesión de un aeropuerto debido a la necesidad de realizar una obra importante, de forma relativamente inmediata, que permita favorecer el desarrollo del aeropuerto, y como consecuencia de no poderse hacer cargo del coste.

En general las empresas son completamente privadas. Éstas se encargan de llevar a cabo la financiación y ejecución de las obras necesarias, recuperando su inversión mediante el cobro de las tasas e ingresos no aeronáuticos.

El período más representativo de concesión se encuentra entre 15 y 30 años, siendo lo más habitual entre 20 y 25 años. Sin embargo, suele plantearse una posible ampliación del período del contrato.

En algunos aeropuertos el canon establecido es fijo, en otros se establece por porcentajes (pueden ser sobre ingresos brutos) y en otros coexisten un canon fijo y variable. En ciertos casos, parte del canon que se debe al Estado se devuelve a la empresa privada, con el fin de asegurar un mínimo de inversión en el aeropuerto.

En ciertos contratos analizados, el pliego de condiciones para el concurso de concesión establece unos márgenes de aplicación de tarifas. En la propia oferta la empresa puede establecer las tasas que pretende aplicar.

Cuando se trata de aeropuertos pequeños, se realizan concesiones conjuntas; una empresa adquiere la concesión para gestionar varios aeropuertos a la vez.

3.5.2 Consideraciones

Para llevar a cabo la concesión de un aeropuerto se debe tener en cuenta, a fin de evitar diversos errores detectados, los siguientes puntos:

- Considerar que la infraestructura aeroportuaria está principalmente orientada a la atención de los requerimientos operativos de aeronaves y usuarios. Por lo tanto, dichos requerimientos no deben verse indebidamente afectados por actividades comerciales.
- Elaborar inicialmente un Plan Maestro con el fin de conocer con precisión las infraestructuras e inversiones necesarias en el aeropuerto. Se deben establecer revisiones periódicas del Plan contemplando los diversos escenarios

que se puedan presentar. Estos planes deben considerar prioritariamente el coste-beneficio de las inversiones.

- En la medida de lo posible, el Estado debe evitar los subsidios cruzados a aquellos aeropuertos deficitarios, debido a que esto distorsiona las tarifas aeroportuarias cobradas a los usuarios y puede tener un efecto negativo en el crecimiento de la actividad aeronáutica.
- El sistema de concesiones se debe basar en que, tanto el Estado como el sector privado, asuman los riesgos que a cada uno le compete en el desarrollo de los proyectos aeroportuarios.
- Se deben definir indicadores de eficiencia y efectividad para medir la calidad del servicio prestado por el concesionario, los cuales deben ser fácilmente cuantificables. Estos indicadores deberán servir como incentivos económicos para que el concesionario de forma permanente esté buscando mejorar la calidad del servicio y reducir los costes operativos. El sistema de incentivos por eficiencia y efectividad puede basarse en recompensas, en penalidades o una combinación de ambas.
- El Estado debe tener en cuenta los documentos que la OACI ha promulgado en materia aeroportuaria, siendo los principales:
 - Manual de planificación de aeropuertos (Doc. 9184)
 - Manual de servicios de los aeropuertos (Doc. 9137)
 - Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos (Doc. 9562)
 - Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (Doc. 9161)
 - Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea (Doc. 9082)
 - Privatización en el suministro de aeropuertos y servicios de navegación aérea (Sir. 284)
- El contrato entre el Estado y las entidades privadas que explotan servicios aeroportuarios debe ser motivo de una licitación abierta, donde se establezcan y se conozcan por todos los interesados, con absoluta transparencia, las condiciones requeridas, fórmulas de evaluación y criterios utilizados para la adjudicación del contrato.
- Definir el contrato de concesión de manera equilibrada, de tal forma que los derechos, potestades y discrecionalidad del Estado (regulación técnica, regulación económica, servicios de aduanas, migratorios, policiales, de control aéreo etc.) no limiten indebidamente la actividad del operador aeroportuario.
- El pliego de condiciones debe dejar absolutamente claro todos los aspectos que regulan la concesión, a fin de evitar futuros conflictos entre la empresa y el Estado.

- Con el fin de favorecer la competencia en el proceso de adjudicación de la concesión, se debe mantener un amplio margen en la configuración de las empresas que puedan acudir a la oferta. Cuantas menos restricciones se fijen en el pliego de condiciones al tipo de empresa (sociedad anónima, con carácter 100% privado, mixta, nacional, internacional etc.) más posibilidades hay de que se presenten un mayor número de compañías, lo que favorece la competencia y puede repercutir en mejores condiciones recaudatorias para el Estado y de inversión para el aeropuerto.
- El pliego de condiciones debe establecer valores monetarios mínimos de inversión y canon.
- Debido a la dinámica del sector aeronáutico, parece adecuado establecer cánones basados principalmente en porcentajes y no en cuotas fijas. Igualmente, puede ser necesario la revisión del plazo y rentabilidad de la concesión.
- Las inversiones necesarias a corto plazo deben estar completamente identificadas y la empresa debe llevarlas a cabo con prioridad.
- Los organismos públicos deben revisar de forma periódica las inversiones y, en general, todas las cuentas de la empresa adjudicada de la concesión, con el fin de evitar posibles impagos, a través de procedimientos auditables.
- El éxito de una concesión no consiste en recibir ofertas atractivas, sino en una estructuración que asegure la viabilidad y ofrezca flexibilidad para adaptarse a los cambios en el escenario.

4 FUENTES DE FINANCIACIÓN EN EL SECTOR AEROPORTUARIO

Fuentes de financiación en el sector aeroportuario



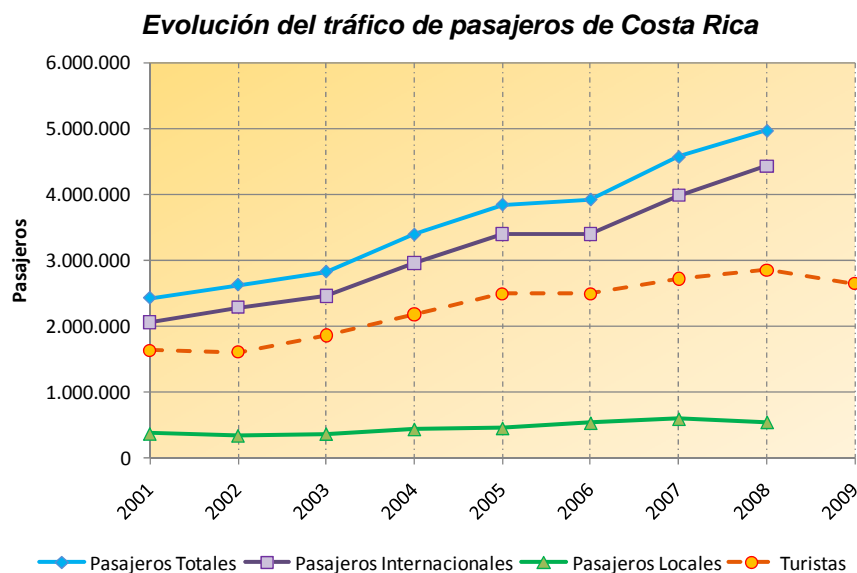
4.1 Introducción

La participación privada en sectores / servicios tradicionalmente de propiedad y gestión pública viene motivada principalmente por dos causas:

- Necesidad de buscar fuentes de financiación alternativas para acometer las inversiones previstas.
- Necesidad de contar con el conocimiento y habilidades de gestión del sector privado.

En el caso concreto de los aeropuertos, se ha detectado una tendencia en los últimos años en la que la industria aeroportuaria está pasando de ser una rama de la Administración a convertirse en un negocio dinámico y comercialmente dirigido con importantes necesidades de capital.

El fuerte crecimiento del tráfico aéreo, que en el caso de Costa Rica a supuesto doblar el número de pasajeros en los 7 últimos años, obliga a la ampliación de la capacidad aeroportuaria. En muchos casos estas ampliaciones consisten en dotar de nuevas pistas o edificios terminales a los aeropuertos existentes, pero también pueden implicar la construcción de nuevos aeropuertos, si así lo exige la demanda de tráfico aéreo y las necesidades de movilidad de la sociedad. Además, en algunos casos las inversiones pueden venir motivadas por la necesidad de adaptar las infraestructuras a la normativa internacional (OACI) de manera que se garantice la seguridad y continuidad de las operaciones.

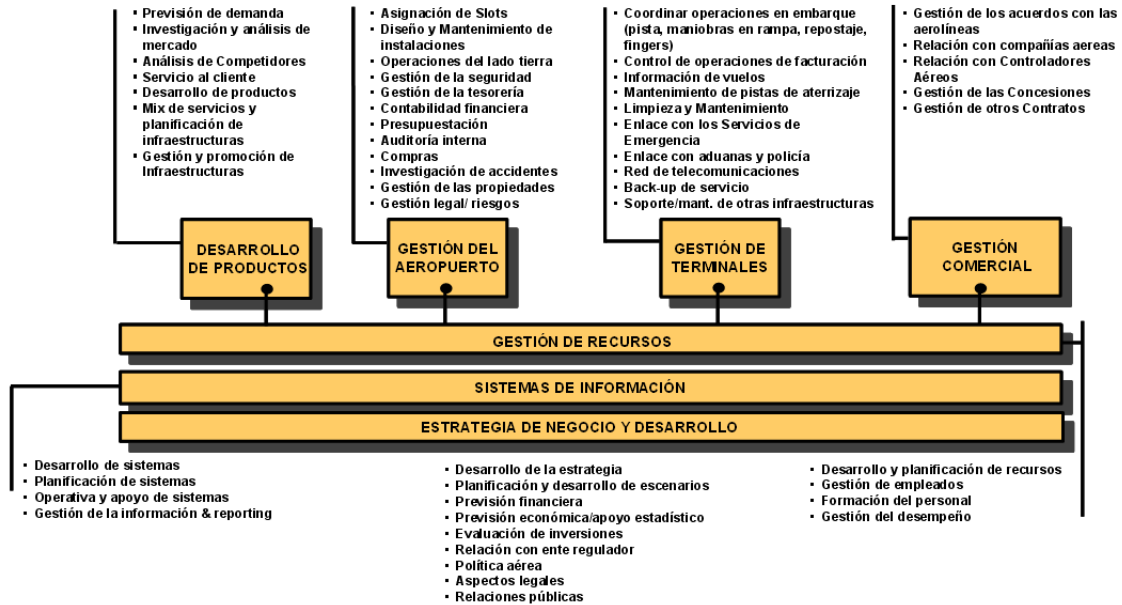


Para poder llevar a cabo estas ampliaciones se requieren cuantiosas inversiones, por lo que se hace esencial captar financiación y acceder a los mercados en las mejores condiciones posibles.

La participación privada en la explotación del servicio público de aeropuertos no tiene porque verse de una manera global, sino que puede limitarse a una parte física del

aeropuerto (Ej. Edificio Terminal) o a servicios concretos (Ej. Tiendas, aparcamiento, etc.).

Modelo de actividades de negocio de un Aeropuerto



Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, además de existir la posibilidad de la participación de la iniciativa privada de manera global en un aeropuerto, en torno a la explotación de aeropuertos hay múltiples servicios y/o actividades que pueden ser objeto de participación parcial. Para su identificación se debe trabajar sobre:

- Identificar las actividades núcleo del negocio, esencial y no esencial, que se realizan por el gestor aeroportuario.
- Estudiar los costes y las necesidades de capital y recursos humanos de cada una de las actividades.
- Identificar el modelo actual de control, gestión y ejecución de la actividad desarrolladas por el gestor y compararlo con las referencias del mercado.
- Determinar la conveniencia o no de abrir a la participación privada cada una de las actividades o parte de una actividad y establecer en su caso el nuevo modelo de explotación.

4.2 Fuentes de financiación

Independientemente del modelo de explotación, los aeropuertos deben buscar fuentes de financiación para poder llevar a cabo sus proyectos de mejora y ampliación muy intensivos en capital.

De manera general, los aeropuertos pueden recurrir a mecanismos internos de financiación (superávit procedente de la explotación) o externos:

- Mercado de crédito
- Mercado de valores
- Mercado de capital

Mecanismos generales de financiación de inversiones en aeropuertos

INTERNOS
Superávit procedente de la explotación aeroportuaria
EXTERNOS
Ayudas del gobierno
Préstamos institucionales internacionales (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD)
P.P.P. (Cooperación – Público – Privada)
B.O.T. (Proyectos de Construir – Explotar – Revertir)
Emisiones de bonos
Financiación con capital propio mediante la emisión de nuevas acciones o ampliaciones de capital (públicas o privadas)
Créditos Préstamos sindicados de un grupo de prestamistas
Créditos y Préstamos comerciales de un único prestamista
Créditos renovables

Cuando se quiere acceder a fuentes de financiación externas, se hace esencial poder demostrar que la actividad del aeropuerto va a ser capaz de generar los suficientes recursos para pagar los intereses y devolver el capital prestado o generar una rentabilidad para el inversor que haga atractiva esta inversión frente a otras oportunidades.

Para poder evaluar el potencial de un aeropuerto es esencial disponer de un Plan de Negocio, de manera que el actual gestor conozca la capacidad futura del aeropuerto de generar recursos, considerando la actividad actual del aeropuerto y proponiendo la creación de valor mediante la implantación y desarrollo de nuevas actividades o negocios. Además, el Plan de Negocios es una herramienta que permite el acceso a fuentes de financiación y atraer a la iniciativa privada.

5 ALTERNATIVAS DEL MODELO DE EXPLOTACIÓN AEROPORTUARIA DE COSTA RICA

Alternativas del modelo de explotación aeroportuaria de Costa Rica



5.1 Aeropuertos de Costa Rica

Durante el desarrollo del presente Proyecto se ha llevado a cabo el análisis de un total de 41 aeropuertos de Costa Rica, 4 de los cuales cuentan con la propiedad de ser internacionales. Del total de aeropuertos estudiados, 34 son de propiedad pública, estando gestionados por la DGAC, entre los que se encuentran los internacionales.

Del análisis del conjunto de aeropuertos se desprende la existencia de ciertos aeródromos de carácter privado con funciones turísticas y de trabajos aéreos, principalmente de fumigación. Este último caso se presenta únicamente en la región del Atlántico, con los aeródromos de Pandora, Sixaola y, en parte, Bataán. En la zona Pacífico Norte se ubican tres aeródromos de propiedad privada dedicados al tráfico comercial de pasajeros. En el caso de la región Norte, tan solo se encuentra un aeródromo en tales condiciones. Por otro lado, la región Centro comprende el aeródromo turístico de Quepos, donde la propiedad de la pista es de carácter público mientras que el resto del recinto aeroportuario es de carácter privado.

Ciertos de estos aeródromos privados existentes cuentan con gran relevancia para el transporte comercial de pasajeros, principalmente en la región del Pacífico Norte. Tanto el mantenimiento como el desarrollo de dichas instalaciones no se encuentran bajo el control directo de la DGAC. Ello supone una liberación de carga financiera para el organismo público, sin embargo, se presentan otra serie de inconvenientes a los cuales la normativa vigente no proporciona una solución óptima. Es el caso de la adaptación de los referidos aeródromos privados a la normativa OACI, el mantenimiento de las instalaciones etc.

Respecto a los aeropuertos internacionales, estos son de propiedad pública, si bien, Juan Santamaría y Liberia cuentan con participación de capital privado mediante contratos de concesión.

Según se expone en el *Report R1* del presente Proyecto, el régimen tarifario aeroportuario sólo se aplica en los cuatro aeropuertos internacionales, por lo que las operaciones en aeródromos locales quedan exentas de cualquier pago.

Los derechos aeronáuticos por el uso de aeropuertos (aterrizaje, estacionamiento, seguridad, aproximación) cuentan con tarifas diferentes según se trate del Aeropuerto Juan Santamaría o de los otros tres aeropuertos internacionales.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el conjunto de aeródromos locales de propiedad pública no cuentan con un sistema de autofinanciación. Todas las inversiones económicas en ellos realizados tienen su origen en los presupuestos del Estado. Ello, sin duda alguna, impone ciertas limitaciones a la capacidad de actuación en las infraestructuras, pudiéndose retrasar el desarrollo del sector aeroportuario costarricense.

Igualmente, los administradores de aeródromos privados cuentan con limitaciones a su capacidad de financiación, repercutiendo su falta de ingresos en la baja inversión en las infraestructuras.

5.2 Alternativas del modelo de explotación aeroportuaria de Costa Rica

Tras el análisis del marco normativo y de la estructura institucional del sector aéreo costarricense, desarrollado en el *Report R1* del presente Proyecto, y una vez planteadas las actuaciones necesarias en el conjunto de aeropuertos, se pueden estudiar las diversas alternativas sobre el modelo de explotación con la finalidad de identificar aquella que facilite en mayor medida el plan de implementación.

Para prosperar en el desarrollo del sector aeroportuario del país, se deben atender los siguientes aspectos, considerados pilares para la optimización del modelo de explotación en Costa Rica:

- Nuevo modelo de gestión encaminado a la autofinanciación de gran parte de los aeropuertos, incluidos los de carácter local.
- Fuentes de financiación para hacer frente a las inversiones necesarias. El plan de actuación junto con su coste económico, desarrollados en el *Report R5* y *R6*, estiman unas necesidades de inversión en aeropuertos locales en más de 60 millones de USD (más de 80 con los programas transversales de mantenimiento y otros). Además, deben tenerse en cuenta las actuaciones en los aeropuertos internacionales que deben ser financiadas por el Estado.

Como se ha descrito en el Capítulo 3 del presente documento, existe gran diversidad de modelos de gestión aeroportuaria, aunque en la actualidad son predominantes aquellos en los que, en alguna medida, participa el capital privado.

En términos generales, los modelos de gestión se pueden clasificar en:

- Gestión pública
- Gestión mixta
- Gestión privada

Cada una de estas modalidades cuenta con una serie de ventajas e inconvenientes. Se trata, por tanto, de buscar el modelo óptimo para la realidad de la República de Costa Rica, una vez analizado y comprendido el conjunto del sector en este país.

Gestión pública

Actualmente, los dos principales aeropuertos del país, Juan Santamaría y Daniel Oduber, se encuentran gestionados mediante contratos de concesión/gestión interesada, por lo que, ya en cierta medida se ha incorporado el capital privado al modelo de gestión aeroportuaria. No obstante, el resto de aeropuertos públicos del país se encuentran bajo la administración del Estado.

Este modelo de gestión pública cuenta con el principal inconveniente de que sea el propio Estado el que deba aportar el capital necesario para llevar a cabo todas las actuaciones contempladas. Según cálculos estimados (*Report R6*), el conjunto de actuaciones propuestas en este proyecto suponen una inversión de 60 millones de USD en aeródromos locales de carácter público, a lo que hay que sumar los costes de mantenimiento. Ello permite pensar que existe la posibilidad de retrasar el desarrollo aeroportuario y, por ende, del conjunto del país.

De entre los inconvenientes que presenta este modelo para el caso de Costa Rica, se encuentra la incapacidad de recurrir al conocimiento del sector privado. El conjunto de aeródromos locales, algunos de los cuales cuenta con un importante tráfico de pasajeros, permanecen exentos del pago de tasas, no desarrollan actividades comerciales, en definitiva, no generan ningún tipo de ingreso. El conocimiento del sector privado en este sentido, puede facilitar el conseguir una red de aeródromos autosuficientes.

También debe mencionarse la rigidez por la que, generalmente, se caracteriza la Administración pública, con baja capacidad de iniciativa y frecuente ineficiencia en la gestión de recursos.

Con el modelo de gestión pública quizás se puedan atender más las necesidades de la sociedad, ya que, por lo general, no se busca únicamente el beneficio económico, sino también el interés colectivo, la integración y cohesión social etc. Este aspecto, en el caso de Costa Rica adquiere gran importancia, ya que son muy numerosos los municipios que, debido a la orografía o a la falta de desarrollo, no se encuentran bien comunicados, siendo necesario el disponer de aeródromos cuyo tráfico es prácticamente nulo, pero que en caso necesario cumplen con su objetivo fundamental.

Gestión mixta y privada

En el caso de los modelos de gestión tanto mixta como privada, debe contemplarse paralelamente el tipo de propiedad, público o privado, de los aeropuertos.

La propiedad privada es un modelo poco utilizado en todo el mundo, pues con ello no se garantiza el control público de los activos. Sin un control adecuado, el propietario podría no encaminar la estrategia conjuntamente con el resto de infraestructuras del país o con las necesidades globales de éste. Este caso se puede presentar actualmente en ciertos aeródromos de tráfico comercial ubicados en la región del Pacífico Norte.

Por el contrario, con la propiedad en manos del Estado, se puede garantizar, en mayor medida, el control público de los activos y de la inversión pública, además de garantizar el desarrollo del proyecto.

Para la inclusión del capital privado en el modelo de gestión aeroportuaria, se haría necesario una separación de las funciones que actualmente concentra la DGAC, siendo recomendable la división de éstas en Servicios de Navegación Aérea, Regulador y Operador.

Los modelos de gestión privada o mixta cuentan con serias dificultades de implantación en la República de Costa Rica, principalmente debido a la falta de experiencia. Los proyectos actuales de concesión, no sólo a nivel aeroportuario, si no en el conjunto de las infraestructuras, presentan tres problemas básicos: único oferente, tiempos muy elevados y dificultades en la implantación por motivos de expropiación, controversias etc.

En el caso de la gestión mixta, ésta sólo puede implantarse en aquellos aeropuertos o agrupación de aeropuertos donde pueda obtenerse un cierto beneficio económico por el conjunto de los servicios de explotación. En este último caso, el beneficio económico debe plantearse sobre el conjunto global, por lo que pueden incluirse bajo la gestión una serie de aeródromos deficitarios. En este sentido, Costa Rica cuenta

con la tipología de emergencia/seguridad, con cuyos aeródromos no es posible obtener beneficios monetarios pero cuya existencia es del todo necesaria. También hay otros aeropuertos locales de tráfico comercial que puede que no lleguen a ser autosuficientes.

En el caso de la gestión completamente privada, las empresas interesadas sólo aceptarán competencias sobre aquellos aeropuertos que sean económicamente rentables, no podrá plantearse, por tanto, para un conjunto de aeropuertos en los que algunos de ellos sean deficitarios. Puede pensarse en la introducción de ciertas cláusulas en los contratos de privatización para imponer dicha medida, sin embargo, ello, presumiblemente, limitará la flexibilidad del mercado y podrá conducir a una serie de controversias. Es por ello que, en este caso, el Estado deberá quedarse con la gestión de todas aquellas infraestructuras que sean consideradas necesarias pero que no tengan capacidad de ser autosuficientes. Por otro lado, se considera primordial que sea el propio Estado quien mantenga no solo la titularidad, sino también el control operativo sobre los aeródromos incluidos dentro de la tipología de emergencia/seguridad.

Uno de los inconvenientes para la incorporación del capital privado es la falta actual de un sistema global de tarifas. Igualmente, la inexistencia de Planes de Negocio para cada aeropuerto supone una dificultad añadida. Sin dichos Planes, actualmente no se puede conocer la capacidad para generar ingresos de cada aeropuerto, por lo que difícilmente se puede prever el interés del sector privado por entrar en la gestión de los mismos.

Es posible que entre los inconvenientes para establecer un modelo de participación privada, se encuentre el hecho de que los dos principales aeropuertos estén gestionados por la herramienta de concesión. Dichos contratos finalizan en el año 2025 (Juan Santamaría) y 2029 (Daniel Oduber), no viéndose, a priori, la justificación necesaria para no respetar dichos contratos. Se trata de los aeropuertos que cuentan con mayor capacidad para generar ingresos, por lo que también son los más atractivos para el capital privado. En este caso debe analizarse el interés de las empresas concesionarias de entrar a gestionar, a través de una Sociedad mixta o completamente privada, un mayor número porcentaje del sector. Igualmente, debe analizarse la posibilidad de atraer capital privado con el resto de aeropuertos del país.

Debe mencionarse que según la normativa actual de la República, tan solo los aeropuertos internacionales pueden recurrir al modelo de gestión mediante concesión. Dependiendo del modelo que se desee aplicar en el país, podría ser necesaria la adaptación de dicha normativa a la nueva realidad.

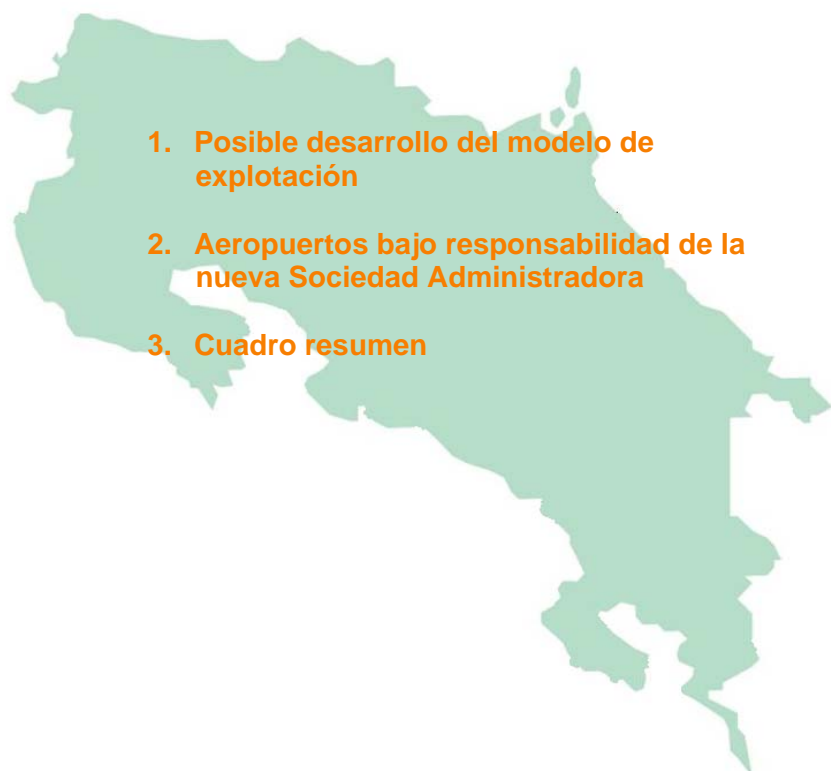
Con la incorporación del capital privado se obtienen una serie de beneficios entre los que se destacan: evitar la rigidez de la Administración pública, con escasa capacidad de iniciativa e ineficiencia en la gestión de recursos; se aporta mayor flexibilidad y capacidad de adecuación a circunstancias cambiantes; mayor autonomía económica, financiera y administrativa. Por lo general, cuanto mayor sea el carácter de privatización del sector, mayores valores de eficiencia se consiguen en los aspectos anteriormente referidos.

Pero, sin duda alguna, el principal interés por incorporar el capital privado en el modelo de gestión aeroportuaria es la necesidad de inversión. Prescindiendo del modelo de gestión pública, el país puede enfrentarse con mayor éxito a los numerosos proyectos de desarrollo planteados para el conjunto de aeropuertos. Como se ha mencionado

anteriormente, la inversión necesaria en aeródromos locales para su desarrollo futuro (*Report R6*), constituye una cifra importante que, en el caso de ser asumida únicamente por el Estado, puede lastrar la consecución de los objetivos últimos.

6 POSIBLE DESARROLLO DEL MODELO DE EXPLOTACIÓN

Posible Desarrollo del modelo de explotación



6.1 Posible desarrollo del modelo de explotación

El Consejo Técnico de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, adscritos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, constituyen los órganos competentes en todo lo referente a la regulación y control de la Aviación Civil.

En los aeródromos y aeropuertos civiles, la autoridad superior en lo que concierne al régimen interno respectivo es ejercida por el CETAC y su administración está a cargo de la DGAC.

Asimismo, la DGAC ostenta competencias tanto de regulador/ inspector como de gestor y prestador de servicios. Uno de los principios de la OACI es que exista una separación manifiesta entre la autoridad y la responsabilidad del organismo explotador y la autoridad normativa del Estado. Dicha separación tiende a suponer una serie de beneficios:

- Fortalecimiento del papel regulador de la DGAC.
- Ordenada gestión aeronáutica y aeroportuaria.
- Adecuada regulación del sector.
- Garantiza la independencia de la DGAC en la aplicabilidad de las normas.
- Cumplimiento de normativa internacional.
- Mejora de la situación financiera para el organismo explotador.

En el caso de que se decida la entrada de capital privado debe ordenarse el sector aeronáutico y fortalecer la actividad de la DGAC. En efecto, se debiera tender a eliminar, o al menos separar claramente, el doble rol que ésta sustenta, regulador y operador de aeropuertos y de navegación aérea, para de esta manera, reforzar su carácter regulador.

Para ello, se ordenaría las funciones actuales, separando y traspasando aquellas que no guarden relación con la regulación y supervisión, a saber:

- Unidad responsable de la regulación, ordenación y administración del sector.
DGAC en puridad.
- Unidad responsable del **Servicio Nacional de Navegación Aérea.**
- Unidad responsable de la **Administración de Aeropuertos Públicos.**

Debido a la reestructuración de los entes aeronáuticos, los ingresos generados por las tasas de navegación aérea irán a parar al ente responsable del Servicio Nacional de Navegación Aérea. De tal forma que la DGAC dispondrá para su financiamiento, entre otras, de las siguientes fuentes de recursos:

- Las transferencias consignadas en los Presupuesto Generales del Estado.
- Los ingresos propios que reciba como contraprestación por las actividades que pueda realizar, en virtud de contratos, convenios o disposición legal, para otras entidades públicas, privadas o personas físicas.

- Los rendimientos de los bienes y valores que constituyan su patrimonio.
- Los ingresos obtenidos por la liquidación de precios públicos y tarifas derivados de la realización de sus actividades, así como los provenientes de tasas afectadas al ente regulador, como pueden ser las derivadas por emisión de licencias, certificados, inspecciones, etc.
- El producto de las sanciones que se recauden.

El ente Administración de Aeropuertos Públicos adquiriría la gestión de todos los aeropuertos públicos estatales, más aquellos otros de nueva construcción y de carácter público.

Posteriormente, se debe iniciar un proceso de análisis que concluya con la definición de un **listado de aeropuertos que deban permanecer bajo la responsabilidad del ente público de Administración de Aeropuertos**. En este sentido, puede ser necesario que el ente público se desprenda de diversos aeródromos y/o incorpore algunos otros actualmente de carácter privado. En el Apartado 6.2 se desarrolla un análisis con la finalidad de establecer cuales, del conjunto de aeropuertos estudiados, deben quedar englobados dentro del ente público propuesto.

Finalizada esta etapa, **el ente Administración de Aeropuertos Públicos podría transformarse en una Sociedad Pública de Administración aeroportuaria**, bajo cuya competencia se encuentren únicamente los aeropuertos identificados para ello. El principal motivo de este último proceso es la adjudicación a dicha sociedad de instrumentos más apropiados para la actividad económica y empresarial.

Creada la Sociedad pública, se deberán establecer las medidas necesarias para que los aeropuertos bajo su responsabilidad generen unos ingresos acorde a su volumen de tráfico, aplicando una **estructura de tarifas completa** y coherente con los servicios prestados. Asimismo, debe contemplarse la obtención de ingresos no aeronáuticos. Para concretar estas medidas se recomienda elaborar los **Planes de Negocio** de los aeropuertos de manera que se recojan las actuaciones que permitirían incrementar los ingresos de estos aeropuertos.

Además, y en función de las necesidades de inversión, deberá ser el Estado quien afronte la financiación de las inversiones requeridas para el buen funcionamiento de los aeropuertos. Con objeto de reducir la carga sobre las arcas del Estado, existen diversas posibilidades de **incorporar la iniciativa privada** a la explotación de estos aeropuertos.

Mediante la cooperación público-privada (**PPP: Public-Private Partnership**) se podría alcanzar la cuantía necesaria para financiar las obras de ampliación y mejora. En este caso la inversión privada buscará obtener un retorno por lo que es esencial disponer de Planes de Negocio realistas para los aeropuertos de manera que permitan atraer inversores privados.

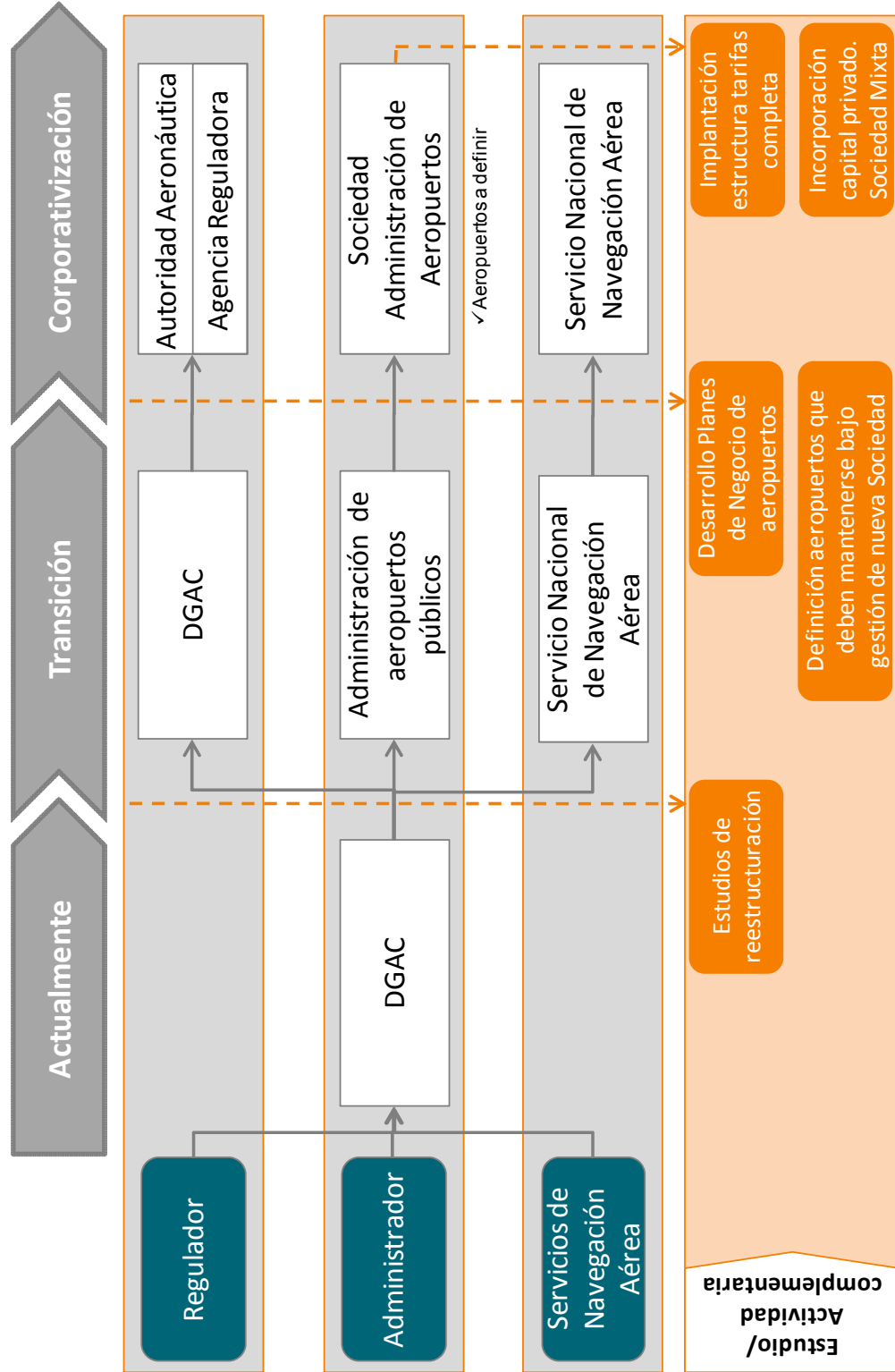
Para articular esta cooperación entre el Estado y los potenciales inversores privados se podría **transformar la Sociedad Pública de Administración aeroportuaria en una empresa mixta** en la que el capital privado tuviera una parte de las acciones y, por tanto, de la capacidad de gestión. En este caso se establecerían unas sinergias y

economías de escala dentro de la red que permitirían mantener todos los aeropuertos abiertos independientemente de su atractivo para el inversor privado. La dificultad radica en hacer atractiva la oportunidad para los inversores privados de manera que la generación de recursos global de la red permita el retorno esperado por ellos.

Existe otra modalidad que permitiría la participación de la iniciativa privada en los aeropuertos que consistiría en constituir **sociedades mixtas por agrupaciones de aeropuertos**. En este caso sería factible la participación en aquellos aeropuertos más rentables o que implicarán sinergias con otros negocios o industrias locales, de manera que inversores con otros intereses dentro del área de influencia del aeropuerto pudieran considerarlo una herramienta para mejorar el funcionamiento de sus negocios.

metodología

Fases de la estrategia:



6.2 Aeropuertos bajo responsabilidad de la nueva Sociedad Administradora

En este apartado se trata de analizar cuáles de los aeropuertos estudiados en el presente Proyecto podrían quedar gestionados bajo la responsabilidad de la nueva Sociedad administradora. Para ello, se deben tener en cuenta aspectos tales como la capacidad de generar ingresos, atraer capital privado, aportación y contribución en términos de accesibilidad, conectividad, cohesión social y vertebración territorial etc.

Según la tipología aeroportuaria propuesta (*Report R5*) se distinguen cuatro clases de aeropuertos:

- Internacionales
- Tráfico comercial de pasajeros
- Aviación General y Trabajos aéreos
- Emergencia/Seguridad

Dada las características intrínsecas de cada aeropuerto o grupo de aeropuertos que constituyen el sistema aeroportuario costarricense, se analizan individualmente en los próximos apartados la idoneidad de cada uno de estos para quedar gestionados por la nueva Sociedad administradora.

6.2.1 Aeropuertos Internacionales

Se trata de los principales aeropuertos del país, tanto por el desempeño de una actividad destacada, como por la capacidad de generar tráfico o por su incidencia en la ordenación del transporte aéreo.

Se considera que tanto el aeropuerto Juan Santamaría como el Daniel Oduber Quirós deben mantener sus contratos de concesión durante el tiempo establecido. En el caso del Juan Santamaría, si se decidiese la construcción de un nuevo aeropuerto, deberían estudiarse las diversas posibilidades de gestión, teniendo en cuenta la capacidad financiera del Estado, la inversión necesaria etc.

Respecto al Aeropuerto Tobías Bolaños, actualmente operado por la DGAC, puede ser apropiado que se incluya dentro de la nueva Sociedad Administradora, otorgando a ésta un mayor valor que permitirá atraer capital privado.

Especial interés puede abarcar el nuevo aeropuerto internacional del Pacífico Sur, ya que su construcción implica un volumen de inversión importante (según Plan Maestro, las fases A y B suponen 50 millones de USD). Por ello, se desarrolla el Capítulo 7 de este documento, donde se describen diversas opciones para financiar dicha obra y llevar a cabo su gestión.

6.2.2 Aeropuertos para tráfico comercial de pasajeros

Dada la especial finalidad de este conjunto de aeropuertos, debe existir un control público que permita garantizar el objetivo propuesto. Además, se deben buscar fuentes de financiación que aseguren la participación pública pero que, en cierta medida, puedan atraer capital privado. El objetivo es que el sistema de aeródromos locales de tráfico comercial se autofinancie.

En primer lugar, se deben establecer las medidas necesarias para que estos aeropuertos generen unos ingresos acorde a su volumen de tráfico, aplicando, como se ha comentado anteriormente, una estructura de tasas completa y coherente con los servicios prestados. Asimismo, debe contemplarse la obtención de ingresos no aeronáuticos para lo que, nuevamente, se recomienda la elaboración de los Planes de Negocio.

Según se ha mencionado anteriormente, el país cuenta con una serie de **aeródromos privados** con gran importancia para el tráfico comercial. En estos también se deben llevar a cabo las actuaciones propuestas en el *Report R5* con la finalidad de cumplir la normativa OACI e impulsar el desarrollo del transporte aéreo en Costa Rica.

Para la consecución de dichos objetivos, se deben establecer los mecanismos legales necesarios que permitan asegurar la adaptación de dichos aeródromos a la normativa OACI. Dentro de estos mecanismos, deben contemplarse sistemas de compensación económica que permita a los propietarios recuperar las inversiones, mediante el cobro de tasas a los pasajeros y a las aeronaves por el uso de las infraestructuras aeroportuarias.

Acompañando a estos mecanismos legales, la DGAC, como regulador del sector aéreo, deberá definir unos procedimientos de vigilancia del estado de las infraestructuras, ligadas a un plan de mantenimiento de las mismas.

Todos los operadores privados que quieran operar deberán aceptar las condiciones impuestas, y en caso de que no sea así, la DGAC deberá tomar una de las acciones que se proponen a continuación:

- Búsqueda de un nuevo emplazamiento que se adecúe a las necesidades del aeródromo definido.
- Traspaso de la infraestructura privada a la nueva Sociedad Administradora. Adecuación de las instalaciones.

En algunas ocasiones no será viable la primera opción debido a la propia orografía del terreno. En tal caso, debe plantearse el proceso de traspaso, para lo que habrá que tener en cuenta que durante esta evolución el transporte aéreo debe continuar funcionando de manera segura.

Cuando las opciones con nuevos emplazamientos sean viables, se deberá evaluar tanto el desembolso económico de ambas opciones, como las posibilidades de desarrollo futuro de los emplazamientos.

6.2.3 Aeropuertos para Aviación General y Trabajos Aéreos

Actualmente, la DGAC cuenta entre su propiedad con una serie de aeródromos dedicados a la aviación general y, principalmente, a los trabajos aéreos de fumigación. Algunos de estos aeródromos son exclusivamente utilizados por compañías privadas, sin embargo, otros también desempeñan un papel importante como asistencia de emergencias y seguridad. El desarrollo propuesto para los aeródromos englobados en esta tipología busca adaptar las infraestructuras a la normativa OACI, suponiendo ello un importante esfuerzo económico.

En la actualidad, las compañías privadas que operan en los aeródromos de trabajos aéreos no hacen frente a ningún tipo de coste, permaneciendo exentas del pago de tarifa alguna.

Se considera oportuno que el ente Administración de aeropuertos públicos se desprenda de este conjunto de aeródromos. No obstante, debe estudiarse la posibilidad de excluir de esta operación aquellos aeródromos que desempeñen un papel relevante en cuanto a la asistencia de emergencias y seguridad pública.

En cualquiera de los casos, se deben establecer los mecanismos legales necesarios que permitan el cumplimiento de la normativa por parte de todas y cada una de las infraestructuras aeroportuarias englobadas en esta tipología. En el caso de que el conjunto de aeródromos llegue a privatizarse, y para todos aquellos aeródromos que en la actualidad se encuentran gestionados por compañías privadas, se debe establecer la normativa necesaria para llevar a cabo las actuaciones propuestas en el Proyecto y facilitar la consecución de los objetivos últimos.

También debe definirse el uso de cada uno de los aeródromos, ya que aun siendo de propiedad privada, pueden mantenerse abiertos a aeronaves no comerciales y no relacionadas con las empresas gestoras. En tal caso, cada sociedad administradora podrá imponer un sistema tarifario, el cual deberá ser de conocimiento público.

6.2.4 Aeropuertos para emergencia/seguridad

La principal razón para la existencia de este grupo de aeródromos es de tipo social y no económico por lo que se debe descartar una participación mayoritaria del capital privado.

A priori no se puede establecer ningún tipo de medida para que los aeródromos incluidos en esta tipología generen ingresos, pues el único tráfico permitido es el de los servicios de emergencia y seguridad.

Se considera que debido a la funcionalidad de los aeródromos en cuestión y a su escaso atractivo para la inversión privada, el conjunto de infraestructuras englobadas en esta tipología deben quedar gestionadas bajo la nueva Sociedad Administradora.

No obstante, se debe plantear el recurrir a la participación de las Administraciones y Gobiernos Locales, lo que supondría compartir gastos de construcción y mantenimiento. Se persigue con ello que este conjunto de aeródromos no limite excesivamente la capacidad de atraer capital privado de la nueva Sociedad Administradora.

6.3 Cuadro resumen

Se expone a continuación un cuadro resumen sobre la situación actual y la estrategia propuesta en relación a la administración de los aeropuertos costarricenses. Se incluyen, igualmente, aquellos aeropuertos contemplados para nueva construcción.

GRUPO	Aeropuerto	Actual	Propuesta	
		Administración	Administración	Actuación
AEROPUERTOS INTERNACIONALES	JUAN SANTAMARÍA	DGAC	Concesión	
	DANIEL ODUBER	DGAC	Concesión	
	TOBIÁS BOLAÑOS	DGAC	Sociedad Administradora	
	NUEVO AEROPUERTO SUR	-	Concesión	
REGIÓN PACÍFICO NORTE	NOSARA	DGAC	Sociedad Administradora	
	NICOYA	DGAC	Sociedad Administradora	
	TAMBOR	Privado	Privado/ S. Administradora	
	TAMARINDO	Privado	Privado/ S. Administradora	
	ISLITA	Privado	Privado	
	CARRILLO	Privado	-	Cierre
REGIÓN NORTE	GUATUSO	DGAC	-	Cierre
	LOS CHILES	DGAC	Sociedad Administradora	
	UPALA	DGAC	Sociedad Administradora	
	MURCIÉLAGO	DGAC	Sociedad Administradora	
	ARENAL / LA FORTUNA	Privado	Privado/ S. Administradora	
	SAN CARLOS	-	Sociedad Administradora	Nueva construcción

GRUPO	Aeropuerto	Actual	Propuesta	
		Administración	Administración	Actuación
REGIÓN CENTRO	QUEPOS	DGAC	Sociedad Administradora	
	UVITA	DGAC	-	Cierre
	CHACARITA	DGAC	-	Cierre
	ESTERILLOS	DGAC	-	Cierre
	JACÓ-PLAYA HERMOSA	-	Sociedad Administradora	Nueva construcción
REGIÓN ATLÁNTICA	LIMÓN	DGAC	Sociedad Administradora	
	BARRA DE PARISMINA	DGAC	Sociedad Administradora	
	BARRA DE TORTUGUERO	DGAC	Sociedad Administradora	
	BARRA DEL COLORADO	DGAC	Sociedad Administradora	
	AMUBRI	DGAC	Sociedad Administradora	
	BATAÁN	DGAC	Privado	Enajenación
	GUÁPILES	DGAC	-	Cierre
	PANDORA	Privado	Privado	
	SIXAOLA	Privado	Privado	
	SHIROLES	DGAC	Sociedad Administradora	
	ATLÁNTICO SUR	-	Sociedad Administradora	Nueva construcción

GRUPO	Aeropuerto	Actual	Propuesta	
		Administración	Administración	Actuación
REGIÓN PACÍFICO SUR	CARATE	DGAC	Sociedad Administradora	
	DRAKE	DGAC	Sociedad Administradora	
	GOLFITO	DGAC	Sociedad Administradora	
	PALMAR SUR	DGAC	Sociedad Administradora	
	PUERTO JIMÉNEZ	DGAC	Sociedad Administradora	
	SAN ISIDRO	DGAC	Sociedad Administradora	
	SIRENA	DGAC	Sociedad Administradora	
	BUENOS AIRES	DGAC	Privado	Enajenación
	SAN VITO	DGAC	Sociedad Administradora	
	COTO 47	DGAC	Sociedad Administradora	
	COTO 63	DGAC	-	Cierre
	PLAYA BLANCA	DGAC	-	Cierre
	LAUREL	DGAC	Privado	Enajenación

7 AEROPUERTO INTERNACIONAL DEL PACÍFICO SUR

Aeropuerto Internacional del Pacífico Sur



7.1 Aeropuerto Internacional del Pacífico Sur

Se trata de la construcción y puesta en explotación de un nuevo aeropuerto de carácter regional y eminentemente turístico, sin perder de vista el perfil de puerta de entrada al país.

En sí mismo, el proyecto requerirá de una elevada inversión (según Plan Maestro, las fases A y B suman un presupuesto de 50 millones de USD) pero la importancia del nuevo aeropuerto radica en su utilización para el desarrollo turístico del área del Pacífico Sur, con el consiguiente beneficio socio-económico para la región y el país. No obstante, debe tenerse en cuenta que los terrenos identificados por la DGAC, y valorados positivamente, pertenecen al Estado, siendo el titular de los mismos el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

7.2 Fuentes de financiación

7.2.1 Fuentes de financiación

Las fuentes de financiación de este ambicioso proyecto pueden ser públicas (Gobierno central y/o regional-local), privadas o mixtas.

En el primero de los casos, el aeropuerto quedaría gestionado por la nueva Sociedad Administradora, la cual se supone que no conseguiría atraer capital privado, por lo que sería el Estado, con o sin colaboración de las Administraciones públicas regionales-locales, quien desembolsaría la inversión necesaria para la construcción y explotación del aeropuerto.

La segunda opción supondría ceder la iniciativa a los inversores privados. En este caso la figura que parece ser más adecuada para llevar a cabo el proyecto es una BOT (Proyectos de Construir – Explotar – Revertir) que supone la concesión a una empresa privada, con o sin intereses económicos en la región, para que en los terrenos cedidos por el Estado construya el nuevo aeropuerto (de acuerdo a los requisitos establecidos), explote durante un período de tiempo el aeropuerto (con unos requisitos mínimos de calidad de servicio) con lo que recuperará su inversión y obtendrá una rentabilidad, y revierta los activos al final del período de concesión al Estado para que esté continúe explotando los activos en propio o vuelva a concesionarlos. En este caso, y en función de los riesgos previstos por el potencial concesionario, se deberán fijar: el plazo de concesión, los requisitos de inversión iniciales y durante la vida del proyecto, las condiciones de explotación (tarifas, calidad de servicio, etc.), y la participación/ retorno para el Estado (canon fijo y/o variable, subvenciones al volumen de tráfico, etc.).

Por último, sería posible aplicando el principio de Paternariado Público-Privado, constituir una empresa mixta público-privada (ésta puede ser la nueva Sociedad Administradora que también engloba otros aeropuertos del país o una sociedad exclusiva para este aeropuerto) que llevara a cabo el proyecto contribuyendo a su financiación tanto las administraciones públicas como agentes privados interesados. Esta opción es especialmente interesante cuando los riesgos previstos en el proyecto son demasiado elevados para que un inversor privado los asuma en solitario y/o el Estado esté interesado en mantener cierta influencia sobre la gestión.

Destacar aquí la herramienta financiera denominada “Project Finance”, especialmente si se contempla la participación del Estado.

Las principales características de esta herramienta financiera son:

- Aplicable a proyectos que sean intensivo en capital y a largo plazo, y con capacidad de generar flujos de caja, es decir, dinero para pagar los intereses y amortizar el capital prestado.
- El proyecto y sus activos deben ser identificables y separables de otras actividades de los promotores/socios.

- Los activos y pasivos se contabilizan fuera del balance de los socios.
- La financiación para llevar a cabo el proyecto se obtiene sin la garantía de los promotores.
- Generalmente están asociados a un alto endeudamiento o apalancamiento financiero.

El “Project Finance” surge como una solución cuando los recursos necesarios superan los de los promotores, permitiendo diversificar el riesgo que no serían capaces de soportar los promotores y abordar inversiones cuantiosas sin afectar la posición financiera de estos. Además, se debe dar la circunstancia de existir clientes fijos e inversores dispuestos. Es una herramienta típicamente utilizada en proyectos de infraestructuras, refinerías, plantas de energía, etc. donde se crea una sociedad vehículo para ese proyecto concreto.

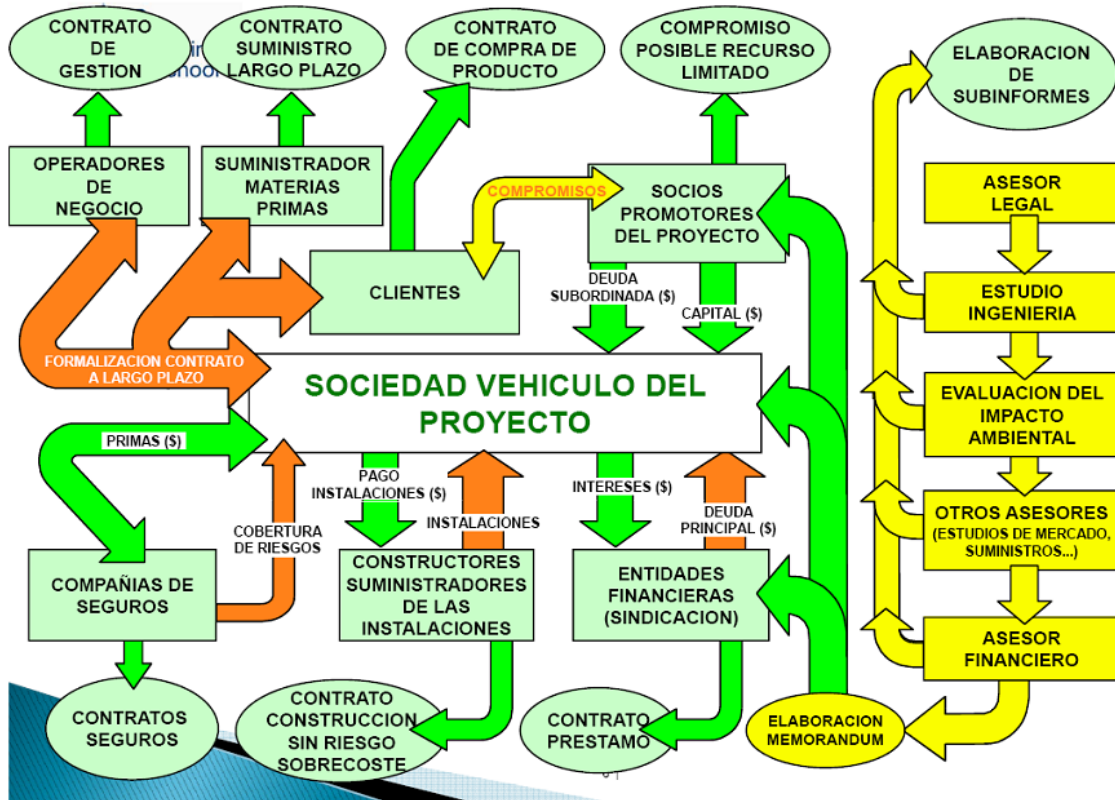
Ventajas e inconvenientes del Project Finance

Ventajas	Inconvenientes
Obtención de fondos sin necesidad de recurso	Diseño de operación complejo
Permite incrementar la capacidad de endeudamiento	Necesita especialistas diversos
Mantiene la calidad crediticia de los socios	Elevados costes de consultoría (1-2%)
Comparte y transfiere riesgos	Sólo compensa para proyectos con elevadas inversiones
Puede contabilizar fuera del balance de los socios	
No se comprometen otros negocios	

El diseño de la operación es altamente complejo con un número elevado de participantes. Las principales fases son:

- Fase 1. Análisis de viabilidad técnica y económico-financiera del nuevo aeropuerto.
- Fase 2. Análisis de riesgos que afecta al proyecto (identificación, valoración, mecanismos de mitigación y seguros).
- Fase 3. Diseño financiero-jurídico de la operación.
- Fase 4. Instrumentación y formación de los acuerdos.

Esquema general de participante en un Project Finance



Fuente: IE Business School

En el caso de la construcción de un nuevo aeropuerto, independientemente de si el promotor es público, privado o mixto, la utilización de esta herramienta pueda facilitar notablemente su financiación.

La principal conclusión que se puede extraer es que el nuevo aeropuerto puede ser un proyecto rentable en sí mismo por lo que, en principio, la iniciativa privada estaría dispuesta a participar. Por otro lado, el objetivo último del Estado es desarrollar una región del país por los beneficios que generaría el turismo en su área de influencia, y no el aeropuerto en sí mismo como medio de mejorar la movilidad del país.

En este caso, y en función de la capacidad del Estado para financiar el proyecto, sería deseable que el Estado liderara un "Project Finance", si se dan las condiciones necesarias, o en caso contrario cediera la iniciativa a la inversión privada estableciendo los adecuados mecanismos de control.

7.2.2 Concesión

No se ha detectado ningún aeropuerto sudamericano gestionado a través de una concesión con unas características similares al aeropuerto Internacional del Pacífico Sur. Todos los casos analizados se tratan de aeropuertos construidos y gestionados por el Estado durante un período de tiempo, con una demanda, estadística etc. definidas. En base a esos datos se detecta la necesidad de realizar ampliaciones o nuevas infraestructuras y, es por ello, que se recurre a la concesión.

Si hay algunos aeropuertos edificados desde su origen a través de una concesión privada, sin embargo, se trata de construir un aeropuerto nuevo, próximo a otro ya existente que por sus diversas características se encuentra impedido su crecimiento. Se trata de sustituir un aeropuerto por otro, dándose por hecho que al menos mantendrá el mismo tráfico ya definido y catalogado.

7.2.3 Riesgos

Se debe ser consecuente con que una operación de estas características presenta incertidumbre respecto a los resultados futuros, incluyendo la posibilidad de pérdidas importantes. Por ello, se debe llevar a cabo un análisis y gestión del riesgo, por el cual éste debe ser identificado, evaluado, aceptado, controlado, mitigado, optimizado y comunicado. A continuación, se exponen los principales riesgos detectados a los que se enfrentaría la concesión del aeropuerto en cuestión.

- Las empresas que acudan a una posible oferta serán extranjeras.
- Al no existir en el país ningún aeropuerto de similares características ubicado en la región del Pacífico Sur, no se cuentan con datos exactos de tráfico y demanda. Este hecho permite intuir que habrá muy poca competencia de empresas que acudan a la oferta.
- Existe un riesgo de mercado. Se pueden presentar variaciones no previstas de demanda etc.
- El desarrollo comercial del nuevo aeropuerto está completamente ligado a la evolución turística de la zona.
- Las empresas interesadas también se enfrentan a un riesgo legal.
- La forma de financiación de la empresa adjudicada puede llevar implícito los riesgos financieros de mercado, crédito, operativo etc.

La siguiente tabla recoge los riesgos a los que se enfrentan tanto el gobierno como las entidades en el sistema de gestión aeroportuaria.

Riesgo	Gobierno	Gestor	Procedimiento
Tráfico	√	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema tarifario vinculado al tráfico • Inversiones vinculadas a la demanda • Reequilibrio frente a evolución anormal • Reequilibrio frente a cambios en competencia
Tarifas	√ √	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema tarifario claro y estable
Inversión: • Actuaciones y Precio	√ √ √	√ √ √ √	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación a la demanda (PM) • Definición detallada de actuaciones a

Riesgo	Gobierno	Gestor	Procedimiento
<ul style="list-style-type: none"> • Terrenos • Hallazgos, Descubrimientos • Cambios Normativos • Actuaciones Extraordinarias 	<p>√ √</p> <p>√ √</p> <p>√ √</p>	<p>√ √</p> <p>√ √</p> <p>√ √</p>	<p>corto plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de niveles de servicio y estándares realistas • Responsabilidad limitada a un monto • Reequilibrio financiero
Seguridad	√ √	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad de medios y coordinación, pero no de resultado • Limitar alcance
Regulatorio, Ambiental y Tributario	√ √	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad de vigencia • Reequilibrio financiero frente a cambios • Claridad en las obligaciones
Financiación	√	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura financiera realista • Facilitar valor del proyecto como garantía • Concesionario solvente y experto
Supervisión	√ √	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Regulador independiente • Supervisión técnica independiente y acordada • Mecanismos justos y ágiles de desbloqueo
Cartera	√	√ √	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación de la autoridad aeronáutica frente a incumplimiento de las aerolíneas
Laboral	√ √	√	<ul style="list-style-type: none"> • Pasivo laboral conocido y limitado • Solución para plantilla existentes
Otros	√ √	√	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad, si es posible, del servicio • Mecanismos de equilibrio para situaciones no previstas

Como se puede observar, el sistema de gestión mediante concesión privada presenta importantes riesgos para el Estado. Sin embargo, las entidades privadas también se enfrentan a un significativo riesgo, lo que puede concluir en una desfavorable operación, donde no se presente competencia alguna en las ofertas de licitación abierta. Es por ello, que si se deseara aplicar este modelo para el nuevo aeropuerto, las entidades públicas deberían realizar ciertas acciones, encaminadas a facilitar la inversión privada. Igualmente, deben tenerse en cuenta las consideraciones expuestas anteriormente. A continuación, se comentan posibles acciones.

El terreno abarcado por el aeropuerto debe ser propiedad del Estado, sin coste alguno para la empresa privada. En este caso, la DGAC ha detectado unos terrenos propicios para las nuevas infraestructuras de las que es titular el IDA.

Dentro del pliego, el aspecto referido a propuestas económicas no debería limitar las posibilidades de financiación. Sin embargo, se pueden establecer preferencias para aquellos sistemas de financiación que reduzcan el riesgo, sin ser esto motivo preferente para la anulación de propuesta alguna.

Con la finalidad de minimizar el riesgo para las empresas, podría garantizarse una parte del retorno, a través del tráfico de garantía.