

LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS Y SU INFLUENCIA SOBRE EL TRANSPORTE AÉREO EN ESPAÑA

Bernardo Sánchez Pavón

*Departamento de Planificación y Gestión del Observatorio
de la Sostenibilidad Aeroportuaria (OSAER)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: doña Beatriz VIANA MIGUEL, doña María José AGUILÓ GARCÍA, don Luis BRAVO CASADO, don Antonio CAYÓN GALLARDO y doña Violeta RUIZ ALMENDRAL.

EXTRACTO

Desde el instante en que una aeronave inicia su aproximación a un aeropuerto y hasta que vuelve a despegar del mismo se devengan un conjunto de importes entre los cuales se incluyen los que se han venido denominando «tasas aeroportuarias». La entrada en vigor de la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, supone la incorporación al ordenamiento jurídico español de importantes novedades como la participación de los usuarios en la determinación de cuantía de estos derechos a través de un procedimiento obligatorio de consulta periódica o la necesidad de establecer autoridades independientes para su supervisión. A lo largo del presente trabajo, se procede, en primer lugar, a estudiar el contenido de la Directiva 2009/12/CE, así como a precisar el concepto y estudiar los distintos tipos de prestaciones patrimoniales exigidas. En segundo lugar, se analiza la política de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en esta materia. Seguidamente, se procede a reflexionar acerca de la importancia del transporte aéreo para la economía española y las repercusiones que la determinación de las tarifas aeroportuarias pueden tener sobre ella. La exposición se cierra con una serie de conclusiones que intentan extraer lo más significativo del estudio efectuado.

Palabras claves: tarifas aeroportuarias, aeropuertos, transporte aéreo, AENA y Directiva 2009/12/CE.

Fecha de entrada: 03-05-2012 / Fecha de aceptación: 10-07-2012 / Fecha de revisión: 19-06-2013

THE AIRPORT CHARGES AND ITS INFLUENCE ON AIR TRANSPORT IN SPAIN

Bernardo Sánchez Pavón

ABSTRACT

When an aircraft is approaches the airport until its taking off, it is required to pay certain quantities, among other the ones named «airport charges».

The enter into force of the Directive 2009/12/EU of The European Parliament and of the Council, of 11 March 2009, incorporates important new things to the Spanish legal code, for example: a compulsory procedure for regular consultation between the airport managing body and airport users or the representatives or associations of airport users is established with respect to the operation of the system of airport charges, a national independent supervisory authority in order to ensure the correct application of the measures taken to comply with this Directive, etc.

This paper is structured in this way: A) An analysis of the main characteristics of the Directive 2009/12/EU B) A study of the policy of the International Civil Aviation Organization (ICAO) on the subject of airport charges C) The importance of air transport and airport charges for the Spanish economy D) Conclusions and proposals.

Keywords: airport charges, airports, air transport, AENA and Directive 2009/12/EU.

Sumario

- I. Introducción
 - II. La normativa europea sobre prestaciones patrimoniales aeroportuarias: la Directiva 2009/12/CE
 - II.1. El contexto de la Directiva 2009/12/CE: objetivos
 - II.2. Ámbito de aplicación de la Directiva 2009/12/CE
 - II.3. El principio de ausencia de discriminación
 - II.4. La participación de los usuarios en la fijación de las tasas y el principio de transparencia
 - II.5. Autoridades de supervisión independientes para garantizar la correcta aplicación de la directiva
 - III. Las tarifas aeroportuarias en el ordenamiento jurídico español tras la adaptación a la Directiva 2009/12/CE
 - III.1. La gestión aeroportuaria tras el Real Decreto-Ley 13/2010
 - III.2. Ingresos obtenidos por «AENA (Aeropuertos, SA)» derivados de la gestión de su red
 - III.3. Ingresos de la entidad pública empresarial AENA derivados de las ayudas a la navegación aérea
 - III.4. El procedimiento de actualización y modificación de las prestaciones patrimoniales de carácter público
 - IV. La Organización de Aviación Civil Internacional y la política internacional sobre derechos aeroportuarios
 - V. Incidencia del régimen tarifario sobre el sistema aeroportuario español
 - V.1. La importancia del transporte aéreo para la economía española
 - V.2. Las tarifas aeroportuarias y el sistema aeroportuario español
 - VI. Conclusiones
- Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

En el ámbito del transporte aéreo, se vienen denominando «costes de escala» al conjunto de importes que se devengan desde el instante en que una aeronave inicia su aproximación a un aeropuerto hasta que vuelve a despegar del mismo. En el coste de escala se incluyen todas aquellas cuantías que la compañía aérea ha de pagar, componiéndose principalmente de¹:

- a) *Tarifas de pasajero*: se exigen en función del número de pasajeros transportados e incluyen las derivadas del uso de infraestructuras y las correspondientes a seguridad.
- b) *Tarifas de aeronave*: son exigidas según el tipo de aeronave de que se trate. En este grupo se comprenden las relacionadas con el aterrizaje, aproximación y cualesquiera otras relacionadas con las actividades y servicios prestados por el gestor aeroportuario.
- c) *Impuestos*: medidas adicionales de carácter tributario con la finalidad de financiar los propios aeropuertos, actuaciones de carácter medioambiental, programas de aislamiento acústico, etc.
- d) *Costes de handling*: importes pagados por las compañías aéreas a los agentes que prestan los servicios de asistencia en tierra.

Dentro de los costes de escala, las «tarifas aeroportuarias» –que comprenderían los conceptos recogidos en las letras a) y b)– podrían ser definidas como «aquellas exacciones que el gestor aeroportuario está habilitado para exigir como contraprestación tanto por la utilización de las infraestructuras del aeropuerto como por la prestación de servicios relacionados con el transporte aéreo»².

II. LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE PRESTACIONES PATRIMONIALES AEROPORTUARIAS: LA DIRECTIVA 2009/12/CE

II.1. EL CONTEXTO DE LA DIRECTIVA 2009/12/CE: OBJETIVOS

Hasta el año 2009, la aplicación de tarifas por la prestación de servicios de navegación aérea y servicios de asistencia en tierra había sido abordada por varias normas de ámbito comunitario:

¹ Ministerio de Fomento, *Análisis comparativo de costes de escala en los principales aeropuertos europeos*, Serie Monografías, 2009, págs. 5 y 6.

² Vide artículo 2 de la Directiva 2009/12/CE.

- a) El Reglamento (CE) n.º 1794/2006 de la Comisión, de 6 de diciembre de 2006, por el que se establece un sistema común de tarificación de los servicios de navegación aérea³.
- b) La Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad⁴.
- c) El Reglamento (CE) n.º 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo⁵.

En el primer trimestre del año 2009, vio la luz la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, relativa a las tasas aeroportuarias⁶. De conformidad con su artículo 14, la Directiva entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea y, según su artículo 13.1, los Estados miembros estaban obligados a dictar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para su transposición antes del 15 de marzo de 2011.

La «tasa aeroportuaria» se define en la Directiva 2009/12/CE como «toda exacción percibida en beneficio de la entidad gestora del aeropuerto y a cargo de los usuarios del aeropuerto, abonada a cambio del uso de las instalaciones y los servicios prestados exclusivamente por la entidad gestora del aeropuerto y relacionados con el aterrizaje, el despegue, la iluminación y estacionamiento de aeronaves, y el tratamiento de los pasajeros y la carga»⁷.

La Directiva 2009/12/CE no prejuzga la naturaleza jurídica de los derechos aeroportuarios en ella regulados. De hecho, la versión inglesa de la norma se refiere a estos ingresos como *airport charges*, cuya más acertada traducción a nuestro idioma –si se hubiese pretendido evitar un posicionamiento acerca de su naturaleza jurídica– podría haber sido la de cargas, costes o tarifas. No obstante, la versión oficial en español publicada en el DOUE optó por el vocablo «tasas», con el inconveniente que ello plantea, desde el punto de vista jurídico interno, de sugerir su naturaleza tributaria. A pesar de ello, y con la finalidad de respetar la literalidad de la norma estudiada, a lo largo de las siguientes líneas se mantendrá la utilización del término «tasa» para referirse al conjunto de estos derechos que pueden exigir los gestores aeroportuarios.

La Unión Europea aborda la regulación de las tasas aeroportuarias desde la perspectiva de la necesidad de recuperación de los costes que los aeropuertos soportan por la puesta a disposición de una serie de instalaciones y la prestación de servicios relacionados con la explotación de las aeronaves, pues es intención de las instituciones de la Unión –expresa en la propia justificación de la

³ DOUE L 341 de 7 de diciembre de 2006.

⁴ DOUE L 272 de 25 de octubre de 1996.

⁵ DOUE L 204 de 26 de julio de 2006.

⁶ DOUE L 70 de 14 de marzo de 2009.

⁷ Artículo 2 de la Directiva 2009/12/CE.

Directiva— que las entidades gestoras de aeropuertos funcionen de manera rentable. Esta posición resulta ciertamente coherente con la larga y reiterada serie de informes y documentos en los que la Unión advierte de la necesidad de adelgazar los presupuestos públicos. En este sentido, cabe recordar que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento —acordado en el consejo de Ámsterdam en junio de 1997— limita la utilización del déficit público como instrumento de política económica de la Unión Económica y Monetaria y obliga a los Estados miembros de la Unión a perseguir el objetivo a medio plazo de situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o en superávit, de forma que, cuando los estabilizadores automáticos actúen, el déficit se mantenga siempre por debajo del 3%⁸.

El sector público está muy presente en la titularidad de las infraestructuras aeroportuarias, pero aunque no fuese así, el carácter estratégico de las mismas siempre le obligaría a garantizar su óptimo funcionamiento. Por ello, es muy probable que surja la necesidad de recurrir al erario público para atender a esta tarea y siempre resultará aconsejable alcanzar, sino la autofinanciación, al menos la máxima rentabilidad.

En cuanto a sus objetivos, la Directiva 2009/12/CE se propone el establecimiento de unos principios comunes para la percepción de tasas aeroportuarias en los aeropuertos europeos. Dado que no se consideró factible alcanzar este fin con la actuación por separado de los Estados miembros (con base en que la escala nacional no permitiría garantizar una aceptable homogeneidad de los sistemas de tasas aeroportuarias en toda la Unión) y que, por consiguiente, puede lograrse mejor una escala más elevada, la Unión decidió apostar por el principio de subsidiariedad⁹ y entrar en la vía de la aproximación de legislaciones en esta materia.

II.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2009/12/CE

En cuanto al ámbito material de la Directiva 2009/12/CE, cabe destacar que este se delimita tanto positiva como negativamente.

⁸ Los Estados también se comprometieron a presentar anualmente Programas de Estabilidad o Convergencia que recojan las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo.

Más ambiciosas fueron todavía las recomendaciones del Consejo Europeo de Santa María de Feira (junio de 2000), relativas a las orientaciones generales de política económica, instando a los Estados miembros al saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, de esta forma, generar un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica, para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista, acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población.

⁹ De conformidad con el artículo 5.3 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, «en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo».

Desde el punto de vista positivo, la norma extiende su aplicación a los siguientes aeropuertos¹⁰:

- a) A todos los aeropuertos situados en un territorio de la Unión Europea cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de viajeros.
- b) Al aeropuerto con mayor movimiento de viajeros de cada Estado miembro (con independencia del volumen de tráfico).

Desde la perspectiva negativa, la Directiva deja fuera de su ámbito de aplicación:

- a) A las tasas exigidas para la remuneración de servicios de navegación aérea de ruta o de aproximación, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1794/2006.
- b) A las tasas aplicadas para la remuneración de servicios de asistencia en tierra a que se refiere el anexo de la Directiva 96/67/CE.
- c) A las tasas percibidas para financiar la asistencia a pasajeros discapacitados y pasajeros con movilidad reducida mencionados en el Reglamento (CE) n.º 1107/2006.

La Directiva, si bien parte del supuesto de que las tasas sean establecidas de forma singular para cada aeropuerto, no lo exige de forma necesaria. Ello puede colegirse del hecho de que admite la fijación de un sistema de tasas para todos los aeropuertos de una red¹¹ y el establecimiento de sistemas comunes de tasas para aeropuertos que presten sus servicios en la misma ciudad o área¹².

II.3. EL PRINCIPIO DE AUSENCIA DE DISCRIMINACIÓN

El artículo 3 de la Directiva consagra el *principio de ausencia de discriminación*, según el cual los Estados están obligados a velar por que las tasas aeroportuarias no establezcan discriminaciones entre los usuarios de los aeropuertos¹³. No obstante, es posible la modulación de las tasas por motivos de interés general (por ejemplo, los relacionados con la protección del medio ambiente), pero los criterios a tener en cuenta para ello han de ser pertinentes, objetivos y transparentes.

¹⁰ Artículo 1.2 de la Directiva 2009/12/CE. A los efectos de precisar los aeropuertos a los que se aplica esta Directiva, según el artículo 1.3 de la misma, los Estados miembros publicarán una lista de los aeropuertos de su territorio que resulten afectados. Tal lista estará basada en datos de la Comisión (Eurostat) y se actualizará cada año.

¹¹ Artículo 4 de la Directiva 2009/12/CE: «Los Estados miembros podrán autorizar a la entidad gestora de una red de aeropuertos a establecer un sistema común y transparente de tasas aeroportuarias que abarque la red de aeropuertos». La red de aeropuertos es definida en el artículo 2 de la Directiva 2009/12/CE como el grupo de aeropuertos debidamente designado al efecto por el Estado miembro y gestionado por la misma entidad gestora del aeropuerto.

¹² Artículo 5 de la Directiva 2009/12/CE: «Tras haber informado a la Comisión y de conformidad con la legislación comunitaria, los Estados miembros podrán autorizar a una entidad gestora de aeropuerto aplicar un sistema de tasas común y transparente a los aeropuertos que presten sus servicios en la misma ciudad o conurbación, siempre que cada uno de los aeropuertos cumpla plenamente los requisitos sobre transparencia contemplados en el artículo 7».

¹³ Ex artículo 2 de la Directiva 2009/12/CE, se entiende por «usuario de un aeropuerto»: toda persona física o jurídica que transporte por vía aérea viajeros, correo o carga, con origen en ese aeropuerto o con destino al mismo.

II.4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA FIJACIÓN DE LAS TASAS Y EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Uno de los aspectos más singulares de la Directiva 2009/12/CE es, sin lugar a dudas, la exigencia del carácter participativo del procedimiento para la fijación de las tasas. En efecto, el artículo 6 de esta disposición señala que los Estados miembros velarán para que se establezca un *procedimiento obligatorio de consulta periódica*¹⁴ entre la entidad gestora del aeropuerto¹⁵ y sus usuarios (o los representantes o asociaciones de usuarios) acerca del funcionamiento del sistema de tasas aeroportuarias, el nivel de dichas tasas y, si procede, la calidad de los servicios prestados¹⁶. Es más, los Estados deben procurar que las *modificaciones del sistema o del nivel de las tasas se efectúen mediante un acuerdo* entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del aeropuerto¹⁷.

Este «derecho de participación» de los usuarios está lejos de ser un mero formalismo, pues, en el caso de que no se alcance un acuerdo sobre las modificaciones, se obliga a la gestora aeroportuaria a justificar su decisión respecto a los puntos de vista de aquellos. Para ello, como es obvio, es imprescindible que conozca perfectamente las aportaciones y posiciones sostenidas por los usuarios.

Si bien es cierto que en caso de desacuerdo la opinión de la entidad gestora es la que se impone –siempre de forma motivada–, la Directiva exige que cada parte pueda recurrir a una autoridad de supervisión independiente¹⁸, la cual examinará los motivos que justifican la modificación del sistema de tasas aeroportuarias o el nivel de las mismas. Por otra parte, en caso de que se recurra ante la autoridad de supervisión una modificación del sistema o el nivel de las tasas aeroportua-

¹⁴ Artículo 6.2 de la Directiva 2009/12/CE.

¹⁵ Ex artículo 2 de la Directiva 2009/12/CE, «entidad gestora del aeropuerto» es toda entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones nacionales legales, reglamentarias o contractuales, tenga por misión la administración y la gestión de las infraestructuras aeroportuarias o de redes aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en la red aeroportuaria de que se trate.

¹⁶ Estas consultas tendrán lugar como mínimo una vez al año, salvo que en la consulta más reciente se haya acordado otra cosa. A este respecto, vide artículo 6 de la Directiva 2009/12/CE.

¹⁷ Con la finalidad de alcanzar el acuerdo acerca de las modificaciones del sistema o del nivel de las tasas, la entidad gestora presentará a los usuarios del aeropuerto toda propuesta de modificación al menos cuatro meses antes de su entrada en vigor.

¹⁸ El artículo 6.5 de la Directiva señala que los Estados miembros podrán decidir que no pueda utilizarse la vía de recurso ante la autoridad independiente y la demora en la entrada en vigor de las modificaciones hasta que la misma autoridad haya estudiado el asunto respecto de las modificaciones del nivel o de la estructura de las tasas aeroportuarias en los aeropuertos para los que:

- a) La autoridad de supervisión independiente fija o aprueba las tasas de aeropuerto, o su nivel máximo.
- b) Se haya establecido un procedimiento obligatorio con arreglo a la legislación nacional por el que la autoridad de supervisión independiente examine con regularidad, o en respuesta a peticiones de las partes interesadas, si los aeropuertos en cuestión son objeto de una competencia efectiva. Cuando lo justifique dicho examen, los Estados miembros decidirán que la autoridad de supervisión independiente fije o apruebe las tasas de aeropuerto o sus niveles máximos. Dicha decisión se aplicará todo el tiempo que sea necesario sobre la base del examen efectuado por dicha autoridad.

rias decidida unilateralmente por la entidad gestora del aeropuerto, tal modificación no surtirá efecto hasta que la autoridad independiente haya estudiado el asunto¹⁹.

En aras a garantizar que los usuarios dispongan de información adecuada para ejercitar su derecho de participación, los Estados, cada vez que vayan a celebrarse las consultas, procurarán que la entidad gestora del aeropuerto facilite a cada usuario del mismo (o a sus representantes o asociaciones) información sobre los elementos que sirven de base para determinar el sistema o el nivel de todas las tasas aplicadas en cada aeropuerto por la entidad gestora²⁰. Dicha información deberá contener, como mínimo:

- a) Una lista de los diferentes servicios e infraestructuras proporcionados como contraprestación por la tasa aeroportuaria aplicada.
- b) La metodología empleada para determinar las tasas aeroportuarias.
- c) La estructural global del coste en lo que respecta a las instalaciones y servicios relacionados con las tasas aeroportuarias.
- d) La renta generada por las distintas tasas y el coste total de los servicios cubiertos por ellas.
- e) Todos los detalles de la financiación procedente de autoridades públicas para instalaciones y servicios relacionados con las tasas aeroportuarias.
- f) Las previsiones sobre la situación del aeropuerto en materia de tasas, la evolución del tráfico y las inversiones propuestas.
- g) El uso real de la infraestructura y del equipamiento aeroportuarios durante un periodo determinado.
- h) Los resultados previstos de todas las inversiones importantes propuestas por lo que respecta a sus efectos en la capacidad del aeropuerto.

II.5 AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN INDEPENDIENTES PARA GARANTIZAR LA CORRECTA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

El artículo 11 de la Directiva 2009/12/CE implanta el sistema de «autoridades independientes de supervisión» en el ámbito de las tasas aeroportuarias. Así, los Estados miembros están obligados a establecer una autoridad de supervisión independiente para garantizar la correcta aplica-

¹⁹ En este sentido cabe recordar que el artículo 6.4 de la Directiva 2009/12/CE señala que en un plazo de cuatro semanas tras haberse sometido el asunto, la autoridad de supervisión independiente adoptará una «decisión provisional» relativa a la entrada en vigor de la modificación de las tasas aeroportuarias, a menos que la decisión definitiva se pueda adoptar dentro del mismo plazo.

²⁰ Artículo 7 de la Directiva 2009/12/CE.

ción de lo dispuesto en la Directiva²¹ y que asumirá, al menos, las competencias asignadas por el artículo 6 en relación con la participación de los usuarios en la determinación de las tasas²². Las decisiones de la autoridad de supervisión tendrán efectos vinculantes, sin perjuicio de un control parlamentario o judicial, según se establezca.

Los Estados miembros deben garantizar que la autoridad de supervisión sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier entidad gestora del aeropuerto y compañía aérea. Precisamente para garantizar esa independencia funcional, los Estados que mantengan la propiedad de aeropuertos, entidades gestoras de los aeropuertos o compañías aéreas o el control de entidades gestoras de los aeropuertos o de compañías aéreas deben evitar que las funciones relativas a dicha propiedad o control recaigan en la autoridad de supervisión.

Los Estados son erigidos como máximos responsables de que la autoridad de supervisión ejerza sus competencias de modo imparcial y transparente. Por ello, están obligados a notificar a la Comisión Europea el nombre y la dirección de la autoridad de supervisión, sus cometidos y las medidas adoptadas para garantizar su imparcialidad y transparencia.

En orden a evitar que el establecimiento de esta autoridad pueda suponer un incremento en los gastos públicos y para facilitar su financiación, el artículo 11.5 de de la Directiva 2009/12/CE permite que los Estados establezcan un mecanismo de financiación de la autoridad de supervisión independiente, que podrá incluir la recaudación de una tasa cobrada a los usuarios y entidades gestoras de los aeropuertos.

III. LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL TRAS LA ADAPTACIÓN A LA DIRECTIVA 2009/12/CE

III.1. LA GESTIÓN AEROPORTUARIA TRAS EL REAL DECRETO-LEY 13/2010

El Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, sirvió de frontispicio a una serie de actuaciones encaminadas a impulsar la liberalización del sector aeroportuario en España, con el objetivo de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión, rentabilizar las inversiones realizadas y conseguir el máximo aprovechamiento de las infraestructuras.

²¹ La autoridad de supervisión independiente puede delegar, bajo su supervisión y plena responsabilidad, la ejecución de la Directiva en otras autoridades de supervisión independientes, siempre que en la ejecución se apliquen las mismas normas.

²² Artículo 11.1 de la Directiva 2009/12/CE. Esta autoridad podrá ser la entidad a la que el Estado miembro haya confiado la tarea de aplicar medidas reglamentarias adicionales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1, apartado 5 de la Directiva, incluida la aprobación del sistema de tarificación o el nivel de las tasas aeroportuarias, siempre y cuando cumpla lo dispuesto en el artículo 11.3 de la Directiva 2009/12/CE.

La implantación del nuevo modelo de gestión aeroportuaria supuso la creación de AENA (Aeropuertos, SA), la cual asumirá las funciones de gestión y explotación²³ de la red de aeropuertos y helipuertos que venía gestionando la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) en el momento de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 13/2010²⁴. No obstante, la entidad pública empresarial AENA continuará existiendo –con la misma naturaleza y régimen jurídico– y mantendrá la titularidad de las competencias que ya ostentaba en materia de navegación aérea.

Actualmente, la red de AENA (Aeropuertos, SA) comprende 47 aeropuertos y dos helipuertos: A Coruña (LCG), Albacete (ABC), Algeciras (AEI), Alicante (ALC), Almería (LEI), Asturias (OVD), Badajoz (BJZ), Barcelona-El Prat (BCN), Bilbao (BIO), Burgos (RGS), Ceuta (JCU), Córdoba (ODB), El Hierro (VDE), F.G.L. Granada-Jaén (GRX), Fuerteventura (FUE), Girona-Costa Brava (GRO), Gran Canaria (LPA), Huesca-Pirineos (HSK), Ibiza (IBZ), Jerez (XRY), La Gomera (QGZ), La Palma (SPC), Lanzarote (ACE), León (LEN), Logroño-Agoncillo (RJL), Madrid-Barajas (MAD), Madrid-Cuatro Vientos (MCV), Madrid-Torrejón (TOJ), Málaga-Costa del Sol (AGP), Melilla (MLN), Menorca (MAH), Murcia-San Javier (MJV), Palma de Mallorca (PMI), Pamplona (PNA), Reus (REU), Sabadell (QSA), Salamanca (SLM), San Sebastián (EAS), Santander (SDR), Santiago (SCQ), Sevilla (SVQ), Son Bonet (SBO), Tenerife Norte (TFN), Tenerife Sur (TFS), Valencia (VLC), Valladolid (VLL), Vigo (VGO), Vitoria (VIT) y Zaragoza (ZAZ).

III.2. INGRESOS OBTENIDOS POR «AENA (AEROPUERTOS, SA)» DERIVADOS DE LA GESTIÓN DE SU RED

La normativa aeronáutica ha venido siendo objeto de un continuo proceso de modernización y actualización. En el marco de este proceso, la Ley 1/2011, de 4 de marzo –cuya finalidad principal fue establecer el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil²⁵–, dedicó parte de su contenido a modificar la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, en lo relativo a los ingresos a percibir por parte de los gestores aeroportuarios²⁶.

²³ El Real Decreto-Ley 13/2010 permite, en su artículo 10, que esta pueda llevar a cabo la explotación individualizada de cualquiera de los aeropuertos a través de un contrato de concesión de servicios aeroportuarios en el que el concesionario asuma la gestión del aeropuerto a su propio riesgo y ventura.

²⁴ De conformidad con la disposición final tercera del Real Decreto-Ley 13/2010, este entra en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo cual se produjo el día 3 de diciembre de 2010 (BOE n.º 293).

²⁵ En virtud de lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley 1/2011, esta norma se dicta al amparo de la competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, atribuida al Estado por el artículo 149.1.20.ª de la Constitución Española.

²⁶ Con esta finalidad, se añade un nuevo Título VI a la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, dedicado, íntegramente, a los ingresos de los gestores aeroportuarios. Por ello, a lo largo de sus preceptos no solo se contiene la regulación de los ingresos de AENA (Aeropuertos, SA), sino también los relativos a las sociedades concesionarias, a los que puedan obtener las autoridades con competencias en materia de gestión aeroportuaria de las Comunidades Autónomas y a los percibidos por los gestores de aeropuertos privados.

El artículo 68 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, regula los ingresos de AENA (Aeropuertos, SA), distinguiendo, en función a su régimen jurídico, dos categorías²⁷:

- I. *Ingresos de Derecho Privado*: tienen la consideración de precios privados todos los ingresos que perciba AENA (Aeropuertos, SA) en el ejercicio de su actividad, salvo los expresamente señalados como públicos.
- II. *Ingresos de Derecho Público*: tendrán la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, las prestaciones que la sociedad deba percibir por:
 - a) La *utilización de las pistas* de los aeropuertos civiles y de utilización conjunta y de las bases aéreas abiertas al tráfico civil por las aeronaves y la prestación de los servicios precisos para dicha utilización, distintos de la asistencia en tierra a las aeronaves, pasajeros y mercancías.
 - b) Los *servicios de tránsito aéreo de aeródromo* que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de tránsito aéreo debidamente certificados que hubieren sido contratados por aquel y designados al efecto por el Ministerio de Fomento.
 - c) Los *servicios de meteorología* que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de meteorología debidamente certificados y designados al efecto por el Ministerio competente por razón de la materia.
 - d) Los *servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes* en los recintos aeroportuarios.
 - e) La *utilización, por parte de los pasajeros, de las zonas terminales aeroportuarias no accesibles a los visitantes*, así como de las facilidades aeroportuarias complementarias.
 - f) Los *servicios que permiten la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida (PMR)* para permitirles desplazarse desde un punto de llegada al aeropuerto hasta la aeronave, o desde esta a un punto de salida, incluyendo el embarque y desembarque.
 - g) La *utilización de las zonas de estacionamiento de aeronaves* habilitadas al efecto en los aeropuertos.

²⁷ De conformidad con el artículo 68 de la Ley 21/2003, las cuantías de las prestaciones patrimoniales de carácter público se podrán actualizar cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no debiendo ser satisfechas por las operaciones realizadas por las aeronaves de Estado españolas, las aeronaves que presten servicio para las comunidades autónomas y otras entidades locales, siempre y cuando realicen servicios públicos no comerciales, y las aeronaves de Estado extranjeras, en el caso de que los Estados a que pertenezcan concedan análoga exención a las aeronaves de Estado españolas.

- h) Por la *utilización de las instalaciones aeroportuarias para facilitar el servicio de embarque y desembarque de pasajeros a las compañías aéreas* a través de pasarelas telescópicas o la simple utilización de una posición de plataforma que impida la utilización de la correspondiente pasarela a otros usuarios.
- i) *La utilización del recinto aeroportuario en las operaciones de carga y descarga de mercancías.*
- j) *La utilización del recinto aeroportuario para el transporte y suministro de combustibles y lubricantes*, cualquiera que sea el modo de transporte o suministro.
- k) *La utilización del recinto aeroportuario para la prestación de servicios de asistencia en tierra* que no se encuentre gravado por otra contraprestación específica.

La gestión y cobro de los precios privados se llevará a cabo por AENA (Aeropuertos, SA) con sometimiento al derecho privado, correspondiendo a la jurisdicción ordinaria la resolución de cuantas controversias se susciten.

La gestión, liquidación y el cobro de las prestaciones patrimoniales de carácter público, corresponden a AENA (Aeropuertos, SA) o a sus filiales²⁸ y el artículo 69.5 la Ley 21/2003 indica que el destino del rendimiento de las prestaciones patrimoniales de carácter público será, exclusivamente, la financiación de los aeropuertos.

Las sociedades filiales gestionarán y percibirán todos los precios privados y las prestaciones patrimoniales de carácter público derivadas de los servicios y actividades desarrolladas en los aeropuertos que les hayan sido atribuidos (art. 70 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea). No obstante, mediante convenio de colaboración suscrito entre AENA (Aeropuertos, SA) y cada sociedad filial se determinará el porcentaje de ingresos que estas últimas deban abonar a AENA (Aeropuertos, SA) para el mantenimiento de la red aeroportuaria²⁹. Se establece así, el *principio de solidaridad financiera*.

²⁸ Ex artículo 69.3 de la Ley 21/2003, frente a los actos de gestión, liquidación y cobro de las prestaciones patrimoniales de carácter público dictados por AENA (Aeropuertos, SA) o sus sociedades filiales los obligados al pago podrán interponer la reclamación económico-administrativa conforme al procedimiento establecido en el Capítulo IV del Título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, así como en el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa. No obstante, contra las resoluciones de los tribunales económico-administrativos que resuelvan las reclamaciones interpuestas contra los actos de AENA (Aeropuertos, SA) o de sus sociedades filiales no podrán interponerse ni el recurso ordinario de alzada, ni el recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio, extraordinario para la unificación de doctrina y extraordinario de revisión.

²⁹ Estos convenios de colaboración se podrán modificar cuando se alteren las circunstancias que se tomaron en consideración en el momento de su suscripción.

En orden a garantizar la efectividad del cobro de las prestaciones públicas, cabe la utilización del procedimiento de apremio, realizándose la tramitación de este medio de ejecución forzosa a través de los órganos de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (art. 69 de la Ley 21/2003).

Las clases de *prestaciones patrimoniales de carácter público* que actualmente tiene derecho a percibir AENA (Aeropuertos, SA) son las siguientes:

A) Prestación pública por aterrizaje y servicios de tránsito de aeródromo

Estarán obligados al pago de la prestación por aterrizaje y por servicios de tránsito de aeródromo, las compañías aéreas y las restantes personas físicas, jurídicas o entidades que utilicen las pistas, reciban la prestación de los servicios precisos para dicha utilización o los servicios de tránsito aéreo de aeródromo que facilite el gestor aeroportuario.

El importe a abonar por cada aeronave será el resultado de aplicar al peso máximo al despegue (expresado en toneladas métricas, tal como figura en el certificado de aeronavegabilidad o en el manual de vuelo de la misma) el importe de unas cuantías unitarias definidas en el artículo 75 de la Ley 21/2003, así como el recargo por ruido del artículo 76 de la misma norma³⁰. Las cuantías unitarias de cada una de las dos tarifas serán iguales cualquiera que sea el origen del vuelo³¹ (nacional, del espacio económico europeo o internacional).

B) Prestaciones públicas por salida de pasajeros, PMR y seguridad

El objeto sobre el que recae esta prestación son los servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes en los recintos aeroportuarios³²; utilización, por parte de los pasajeros, de las zonas terminales aeroportuarias no accesibles a los visitantes; las facilidades aeroportuarias complementarias y servicios que permiten la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida (PMR).

³⁰ El recargo por ruido regulado en el artículo 76 de Ley 21/2003 supone que los importes de las cuantías unitarias que resulten de aplicación se incrementarán en función de la franja horaria en que se produzca el aterrizaje o el despegue y de la clasificación acústica de cada aeronave. Solo es de aplicación para los aviones de reacción subsónicos civiles y en los aeropuertos de Alicante, Barcelona, Madrid-Barajas, Málaga, Palma de Mallorca, Gran Canaria, Tenerife Sur y Valencia.

³¹ Cuando los servicios de tránsito aéreo de aeródromo se presten bajo la modalidad de servicio de información de vuelo de aeródromo (AFIS), las cuantías de la tarifa de servicio de tránsito de aeródromo se reducirán en un 60%.

³² Por la colaboración prestada por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en los servicios relacionados con la inspección y control de equipajes, las cuantías correspondientes a la prestación de seguridad aeroportuaria se incrementarán en 0,13 euros por cada pasajero de salida. Las cantidades que recaude AENA (Aeropuertos, SA) por este concepto se ingresarán en la Agencia Estatal de Seguridad Aérea. La cuantía a ingresar por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea se actualizará acumulativamente.

Estarán obligados al pago las compañías aéreas, Administraciones, organismos y particulares que transporten a los pasajeros que embarquen en un aeropuerto o helipuerto gestionado por AENA (Aeropuertos, SA), independientemente de las etapas posteriores intermedias que pueda realizar dicho vuelo y el destino del mismo.

Las cuantías de la prestación se determinan en función del tipo de aeropuerto³³ y la clase de vuelo (EEE o internacional). Su importe podrá ser repercutido a los pasajeros en el correspondiente título de transporte.

C) Prestación pública por carga

Estarán obligados al pago de esta prestación las compañías aéreas, Administraciones, organismos y particulares que transporten mercancías.

El importe se determinará a razón de 0,017062 euros por cada kilogramo de mercancía cargada o descargada en el recinto aeroportuario y podrá repercutirse a los expedidores o destinatarios de la mercancía, haciéndose constar en la correspondiente factura separadamente del importe del flete o transporte.

D) Prestación pública por servicios de estacionamiento

Vendrán obligados al pago de esta prestación las compañías aéreas, Administraciones, organismos y particulares cuyas aeronaves estacionen en las zonas habilitadas al efecto en los aeropuertos o helipuertos.

La cuantía de la prestación de estacionamiento depende de la clase de aeropuerto y se determina por la aplicación de una fórmula en la que se tienen en cuenta el peso y el tiempo de permanencia de la aeronave en posición de estacionamiento.

³³ Ex artículo 73 de la Ley 21/2003, los aeropuertos españoles, a los efectos de aplicación de las cuantías de las prestaciones públicas, se dividen en cinco categorías:

- a) Grupo I: aeropuerto de Madrid-Barajas y aeropuerto de Barcelona.
- b) Grupo II: aeropuertos con un tráfico igual o superior a los 6.000.000 de pasajeros/año.
- c) Grupo III: aeropuertos con un tráfico igual o superior a 2.000.000 e inferior a 6.000.000 de pasajeros/año.
- d) Grupo IV: aeropuertos con un tráfico superior a 500.000 e inferior a 2.000.000 de pasajeros/año.
- e) Grupo V: aeropuertos con un tráfico hasta los 500.000 pasajeros/año.

La inclusión de un aeropuerto en uno u otro grupo se realizará por años naturales, tomando en consideración el tráfico habido en cada aeropuerto en el año natural inmediato anterior, según las estadísticas de tráfico publicadas por la Dirección General de Aviación Civil.

E) Prestación pública por suministro de combustibles y lubricantes

Estarán obligadas al pago de esta prestación las entidades suministradoras de los productos a los que la misma se refiere.

El importe de la prestación se determinará aplicando al volumen de combustible o lubricante suministrado unas cuantías unitarias en función del producto de que se trate: queroseno, gasolina de aviación o lubricantes.

F) Prestación pública por uso de pasarelas

Está obligada al pago de la prestación por uso de pasarelas la compañía aérea explotadora de la aeronave para cuyo embarque o desembarque del pasaje se facilite la utilización de la pasarela o que haga uso de la posición de plataforma que impida la utilización de la pasarela por terceros usuarios.

El importe de esta prestación será el resultado de una fórmula que pone en relación la cuantía unitaria, el peso de la aeronave y el tiempo de estancia de la misma.

G) Prestación pública por servicios de asistencia en tierra

Están obligadas al pago de la prestación por servicios de asistencia en tierra las personas físicas o jurídicas autorizadas, de acuerdo con la normativa vigente, para realizar actividades de asistencia en tierra a aeronaves propias o de terceros.

La cuantía de la prestación se establece en función del tipo de servicios prestados (mantenimiento en línea, asistencia a las operaciones en pista, asistencia de limpieza y servicio de la aeronave, etc.)³⁴.

H) Prestación pública por servicios meteorológicos

Esta prestación patrimonial pública se debe abonar como contraprestación a los servicios de meteorología que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de meteorología debidamente certificados y, además, designados al efecto por el Ministerio competente por razón de la materia.

El importe de tales prestaciones, así como los sujetos obligados a su pago, deben respetar los procedimientos de consulta y supervisión que resulten de aplicación.

³⁴ Vide anexo al Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, modificado parcialmente por Real Decreto 99/2002, de 25 de enero.

III.3. INGRESOS DE LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL AENA DERIVADOS DE LAS AYUDAS A LA NAVEGACIÓN AÉREA

Tal y como se ha señalado en líneas precedentes, la implantación del nuevo modelo de gestión aeroportuaria, a través del Real Decreto-Ley 13/2010, supone la creación de AENA (Aeropuertos, SA) –que asume funciones en materia de gestión y explotación de servicios aeroportuarios– y el mantenimiento de AENA como entidad pública empresarial encargada de gestionar la navegación aérea³⁵.

Los servicios prestados por AENA relacionados con la navegación aérea devengan unos derechos denominados «tarifas por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea».

Las «tarifas por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea», también conocidas como «tasas de ruta», se rigen por el Acuerdo Multilateral Relativo a las Tarifas por Ayudas a la Navegación Aérea, hecho en Bruselas el 12 de febrero de 1981, ratificado por España mediante Instrumento de 14 de abril de 1987.

De conformidad con el artículo 1 del Acuerdo, los Estados contratantes acuerdan adoptar una política común de tarifas a percibir por las instalaciones y servicios de la navegación aérea en ruta (denominadas «tarifas por ayudas a la navegación aérea») en el espacio aéreo bajo su competencia, así como la utilización, para este fin, de los servicios de Eurocontrol.

Las tarifas se establecerán siguiendo una fórmula común que tenga en cuenta los costes en que hayan incurrido los Estados contratantes en concepto de instalaciones y servicios de la navegación aérea en ruta, así como sus costes de explotación del sistema y aquellos en que haya incurrido Eurocontrol en la explotación del mismo.

Según dispone el artículo 7 del Acuerdo, Eurocontrol determinará, según la reglamentación en vigor, las tarifas debidas por cada vuelo efectuado y sus cuantías constituyen un crédito de esta organización, pagadero en su sede.

El artículo 9 del Acuerdo Multilateral señala que la tarifa es debida por la persona que explota la aeronave cuando el vuelo haya tenido lugar y, según el artículo 10, en caso de que la identidad del explotador no sea conocida, se estimará que el propietario de la aeronave es el explotador hasta que aquel establezca qué persona tiene tal condición³⁶.

³⁵ En orden al ejercicio de las funciones relacionadas con la navegación aérea por parte de AENA, el territorio nacional se divide en cinco Direcciones Regionales de Navegación Aérea:

1. Este.
2. Canarias.
3. Centro- Norte.
4. Balear.
5. Sur.

³⁶ La Comisión Ampliada de la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol), competente para la determinación de las tarifas, de sus condiciones de pago y periodo de aplicación, ha modificado el tipo

El deudor que no haya satisfecho la suma debida podrá ser objeto de un procedimiento de recaudación forzosa³⁷ que será gestionado por Eurocontrol o, a petición de este, por un Estado contratante³⁸, pudiendo ser realizado tanto por vía judicial como administrativa. A estos efectos, cada Estado contratante debe informar a Eurocontrol sobre los procedimientos que se aplicarán, así como las jurisdicciones o autoridades administrativas competentes.

El procedimiento de recaudación será instado en el Estado contratante en el cual³⁹:

- a) El deudor tenga su domicilio o sede social.
- b) El deudor posea un establecimiento comercial si su domicilio o su sede social no están situados en el territorio de un Estado contratante.
- c) El deudor posea bienes, en ausencia de los supuestos mencionados en los apartados a) y b).
- d) Eurocontrol tenga su sede, en ausencia de los supuestos mencionados en los apartados a), b) y c).

Serán reconocidas y ejecutadas en los otros Estados contratantes las siguientes resoluciones adoptadas en un Estado contratante:

- a) Las resoluciones jurisdiccionales definitivas.
- b) Las resoluciones administrativas que siendo susceptibles de un recurso jurisdiccional ya no lo sean, bien porque la jurisdicción haya rechazado el recurso mediante resolución definitiva, bien porque el recurrente haya desistido, bien porque haya expirado el plazo para recurrir.

de interés por mora en el pago y establecido las nuevas tarifas unitarias para el año 2009 mediante sus Decisiones números 103 y 104, adoptadas el 22 de diciembre de 2008.

El artículo 3 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenamiento de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, dispone que las modificaciones de las tarifas por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea adoptadas en el seno de Eurocontrol se incorporarán al ordenamiento jurídico español por orden ministerial.

En ejecución de las indicadas Decisiones números 103 y 104, de la Comisión Ampliada de Eurocontrol, se dictó la Orden FOM/252/2009, de 9 de febrero, por la que se modifica parcialmente el anexo I del Decreto 1675/1972, de 26 de junio, por el que se aprueban las tarifas a aplicar por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea (Eurocontrol) y se modifica el tipo de interés por mora en el pago de dichas tarifas, que tiene por objeto modificar el apartado quinto del anexo I del Decreto 1675/1972, de 26 de junio, por el que se aprueban las tarifas a aplicar por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea y modificar el tipo de interés por mora en el pago de las tarifas.

³⁷ Artículo 11 del Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas por ayudas a la navegación aérea.

³⁸ Artículo 12 del Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas por ayudas a la navegación aérea.

³⁹ Artículo 13 del Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas por ayudas a la navegación aérea.

Por otro lado, Eurocontrol tiene capacidad para incoar una acción ante las jurisdicciones y las autoridades administrativas competentes de los Estados que no sean parte del Acuerdo⁴⁰.

Las autoridades competentes de los Estados contratantes deben cooperar con Eurocontrol en el establecimiento y percepción de las tarifas por ayudas a la navegación aérea (art. 22).

Estas tarifas sirven como la remuneración de los costes incurridos en concepto de las instalaciones y servicios de navegación aérea en ruta⁴¹ y están exoneradas del pago las siguientes categorías de vuelos:

- a) Vuelos efectuados por aeronaves civiles cuyo peso máximo admisible al despegue (indicado en el certificado de aeronavegabilidad, en el manual de vuelos o en cualquier otro documento oficial equivalente) sea inferior a dos toneladas métricas.
- b) Vuelos efectuados en su totalidad según las reglas de vuelo visual en el espacio aéreo de las Regiones de Información de Vuelo dependientes del Estado español.
- c) Vuelos que terminen en el aeródromo de salida de la aeronave en el curso de los cuales no se haya efectuado ningún aterrizaje (vuelos circulares).
- d) Vuelos de búsqueda y salvamento efectuados bajo la responsabilidad de un organismo competente del Servicio de Búsqueda y Salvamento.
- e) Vuelos que se realicen exclusivamente con el propósito de comprobar o de ensayar los equipos utilizados, o que se pretendan utilizar, como ayudas en tierra a la navegación aérea. Están excepcionados los vuelos de emplazamiento de las aeronaves en cuestión.
- f) Vuelos de formación realizados exclusivamente con objeto de obtener una licencia o una calificación (en el caso de la tripulación de vuelo) y en los que esta circunstancia se haga constar mediante la notificación apropiada en el plan de vuelo.
- g) Vuelos efectuados exclusivamente para el transporte en misión oficial del Monarca reinante y su familia próxima, de los Jefes de Estado y de Gobierno y de los Ministros del Gobierno. Dichos vuelos deberán, en todos los casos, ir justificados por el indicador de estado especial o la observación correspondiente en el plan de vuelo.
- h) Vuelos de las aeronaves militares de aquellos países con los que exista trato de reciprocidad.

⁴⁰ Artículo 14 del Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas por ayudas a la navegación aérea.

⁴¹ Vide: «Guía de tarifas-Aeropuertos Españoles Navegación Aérea», AENA, 2010, págs. 35 y 36. Para el cálculo de la tarifa se utiliza la siguiente fórmula:

$$r_i = t \times N$$

Donde r_i es la tarifa total; t , el precio unitario español de tarifa (establecido en euros), y N el número de unidades de servicio [$N = d \times p$, siendo d el coeficiente distancia (distancia ortodrómica/100), y p el coeficiente peso [(MTOW/50) 0,5]].

III.4. EL PROCEDIMIENTO DE ACTUALIZACIÓN Y MODIFICACIÓN DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO

AENA (Aeropuertos, SA), previa audiencia a sus sociedades filiales, deberá llevar a cabo un *periodo de consultas* sobre el funcionamiento del sistema de prestaciones patrimoniales públicas, el nivel de dichas prestaciones y la calidad de los servicios prestados⁴². Las consultas se efectuarán con las asociaciones u organizaciones de compañías aéreas usuarias⁴³ de los aeropuertos sometidos a su gestión, y a la de sus sociedades filiales, teniendo lugar en los siguientes supuestos:

- a) En todo caso, al menos, una vez al año.
- b) Cuando se presente cualquier propuesta sobre modificación o actualización de las prestaciones patrimoniales públicas.

⁴² Artículo 100 de la Ley 21/2003: «1. Durante el periodo de consultas, AENA (Aeropuertos, SA), previa audiencia a sus sociedades filiales, podrá negociar con las compañías aéreas usuarias, sus organizaciones o asociaciones representativas, un acuerdo sobre el nivel y calidad de servicio de los aeropuertos sometidos a su gestión y a la de sus sociedades filiales, de conformidad con el importe de prestaciones patrimoniales públicas.

2. AENA (Aeropuertos, SA) y sus sociedades filiales, a solicitud de las compañías aéreas usuarias de los aeropuertos, podrá ofrecer servicios personalizados voluntarios o terminales o partes de terminales especializadas.

La contraprestación que perciba la sociedad por estos servicios tendrá en todo caso la consideración de precios privados, pudiendo fijar libremente su importe en función de su coste o de cualquier otra justificación objetiva y transparente.

Si el número de compañías usuarias que deseen acceder a estos servicios personalizados es superior al que resulta posible debido a limitaciones de capacidad, el acceso se determinará en régimen de concurrencia sobre la base de criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.»

⁴³ Durante el periodo de consultas, AENA (Aeropuertos, SA) facilitará a las asociaciones u organizaciones de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos información sobre los elementos que sirven de base para fijar el sistema o nivel de las prestaciones patrimoniales públicas y sus modificaciones o actualizaciones (art. 99 de la Ley 21/2003). Esta información incluirá, como mínimo, lo siguiente:

- a) La lista de los diferentes servicios e infraestructuras vinculadas a las prestaciones patrimoniales públicas.
- b) La metodología empleada para determinar la modificación o actualización de las prestaciones patrimoniales públicas.
- c) La estructura global del coste en lo que respecta a las instalaciones y servicios retribuidos por las prestaciones patrimoniales públicas.
- d) Los ingresos generados por las distintas prestaciones patrimoniales públicas y el coste total por el uso de las instalaciones y de los servicios cubiertos por ellas.
- e) Todos los detalles de la financiación procedente de las autoridades públicas para las instalaciones y los servicios retribuidos por las prestaciones patrimoniales públicas.
- f) Las previsiones sobre las prestaciones patrimoniales públicas, la evolución del tráfico y las inversiones previstas.
- g) El uso real de la infraestructura y del equipamiento aeroportuarios durante el último ejercicio, y
- h) El impacto de las inversiones previstas por lo que respecta a sus efectos en la capacidad del aeropuerto.

Asimismo, durante este periodo de consultas, las compañías aéreas usuarias del aeropuerto deberán remitir a AENA (Aeropuertos, SA) información sobre:

- a) Sus previsiones de tráfico y de composición y uso de su flota en el ejercicio siguiente.
- b) Sus proyectos de desarrollo y necesidades en el aeropuerto.
- c) La información facilitada tanto por «AENA (Aeropuertos, SA)» como por sus sociedades filiales y por las compañías aéreas usuarias tendrá carácter confidencial.

- c) Antes de la finalización de los planes relativos a nuevos proyectos de infraestructuras.

La finalidad de las consultas es alcanzar acuerdos con las asociaciones u organizaciones de compañías y, especialmente, suscribir el mayor número posible de acuerdos de calidad de los servicios. Se trata, por tanto, de un intento de consensuar no solo precios, sino también estándares de calidad de servicios.

El periodo de celebración deberá tener lugar al menos cuatro meses antes del mes de mayo del ejercicio anterior a aquel en el que se pretendan actualizar o modificar las prestaciones.

Concluido el periodo de consultas, el consejo de administración de AENA (Aeropuertos, SA) aprobará la correspondiente *propuesta de modificación o actualización* de prestaciones patrimoniales públicas. En la propuesta, se deberá tomar en consideración los puntos de vista puestos de manifiesto por las compañías usuarias y, en caso de desacuerdo con las mismas, justificar sus decisiones. En el caso de que se trate de una *propuesta de actualización*⁴⁴, esta se confeccionará aplicando un porcentaje obtenido a través de una fórmula que comprende las siguientes variables⁴⁵ (art. 92 de la Ley 21/2003):

⁴⁴ Vide artículo 96 de la Ley 21/2003. Toda propuesta de modificación o actualización de las tarifas aeroportuarias deberá ser supervisada por la Autoridad Estatal de Supervisión. Este requisito deriva de la necesidad de cumplir lo previsto en la Directiva 2009/12/CE, de 11 de marzo, sobre tasas aeroportuarias.

⁴⁵ Con el fin de garantizar la *eficiencia económica* en la gestión de los aeropuertos, AENA (Aeropuertos, SA) –directamente o a propuesta de sus sociedades filiales– podrá proponer, para cada aeropuerto, tanto «coeficientes correctores» como «bonificaciones» por incremento de pasajeros, frecuencias o rutas en las prestaciones patrimoniales públicas. De conformidad con el artículo 92.3 de la Ley 21/2003, la aplicación de tales bonificaciones, en todo caso, deberá estar basada en criterios transparentes y objetivos y ser compatibles con las normas sobre competencia. Tanto los coeficientes correctores como las bonificaciones propuestas se integrarán en la fórmula prevista, no aceptándose aquellas propuestas de coeficientes correctores o bonificaciones que no garanticen a nivel global el porcentaje que resulte de la misma.

Los coeficientes correctores, que podrán oscilar entre el 1.30 y el 0.70, y las bonificaciones, que no superarán el 10 %, se aplicarán a las cuantías unitarias de las prestaciones patrimoniales de carácter público definidas en los artículos anteriores. Los coeficientes correctores definitivos para cada aeropuerto y las bonificaciones que, en su caso, procedan se establecerán con carácter anual en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El Ministro de Fomento desarrollará –mediante orden y previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos– los criterios generales que deben seguir las propuestas de coeficientes correctores y bonificaciones teniendo en cuenta los siguientes principios:

- a) Garantizar la eficiencia económica en la gestión de los aeropuertos.
- b) Máxima contribución posible de cada aeropuerto a la competitividad de su área de influencia económica, limitando subidas de cuantías que puedan tener un perjuicio grave sobre determinados tráficos, particularmente aquellos altamente dependientes del aeropuerto.
- c) Autosuficiencia económica de cada aeropuerto, teniendo en cuenta tanto su evolución pasada como sus previsiones económico-financieras a medio y largo plazo.
- d) Garantizar la competencia efectiva entre aeropuertos sobre la base de la eficiencia y calidad de los servicios prestados al menor coste posible, de forma que las cuantías de las prestaciones incorporen la estructura de costes de cada aeropuerto.

- a) Ingresos regulados requeridos o previstos por pasajero (ingresos regulados requeridos o previstos/n.º de pasajeros).
- b) Ingresos regulados requeridos⁴⁶ (ingresos procedentes de las prestaciones a las que se refiere el art. 68.2, que resultarían necesarios para la recuperación de los costes previstos).
- c) Ingresos regulados previstos (ingresos procedentes de las prestaciones a que se refiere el art. 68.2, establecidos en el PAP).

De la *propuesta de modificación o actualización* se dará traslado a la Autoridad Estatal de Supervisión⁴⁷ y a las asociaciones u organizaciones de compañías aéreas y usuarios de los aeropuertos, a más tardar en el mes de mayo del ejercicio anterior a aquel en que pretenda aplicarse la modificación o actualización.

Una vez recibida la propuesta de modificación o actualización de prestaciones patrimoniales públicas, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria comprobará:

- a) Si garantiza la sostenibilidad de la red de aeropuertos de interés general.
- b) Si la propuesta resulta justificada, de acuerdo con las previsiones contenidas en los planes directores, las demandas de tráfico, los requerimientos y necesidades de las compañías usuarias de los aeropuertos y los adecuados estándares de calidad.
- c) Si responde a los criterios de no discriminación, objetividad y transparencia.

El acuerdo de la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria sobre la propuesta deberá adoptarse en el plazo máximo de cuatro meses y se dará traslado del mismo a AENA (Aero-

⁴⁶ Ex artículo 92.1 de la Ley 21/2003, los *ingresos regulados requeridos* se calcularán por aplicación de la siguiente fórmula:

Ingresos regulados requeridos = Gastos de explotación + Coste de Capital ± Ajuste por Suavización – Ingresos precios privados derivados de la explotación comercial de las Áreas Terminales – Ingresos procedentes de las sociedades concesionarias aeroportuarias

En relación con el ajuste por suavización del incremento de tarifas, es preciso señalar que durante los cuatro primeros ejercicios de aplicación de esta fórmula, cuando su resultado anual conduzca a un incremento superior al porcentaje que represente el IPC interanual incrementado en 5 puntos, el incremento máximo autorizado a aplicar será este, pudiéndose a lo largo del periodo citado recuperar con dicho límite tarifario el déficit acumulado. Transcurrido dicho plazo, dejará de aplicarse ajuste alguno por suavización en la presente fórmula, procediéndose a la modificación de las cuantías de las correspondientes prestaciones, en el porcentaje que resulte de la aplicación estricta de la misma.

⁴⁷ Según lo dispuesto por la disposición transitoria segunda de la Ley 21/2003, hasta que se produzca la designación de la Autoridad Estatal de Supervisión, las funciones atribuidas a dicha autoridad serán ejercidas por la Dirección General de Aviación Civil que contará, para ello, con el soporte técnico de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y los medios necesarios para actuar como autoridad de supervisión independiente. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 1/2011 se llevará a cabo la designación de la Autoridad Estatal de Supervisión, previo desarrollo reglamentario de su organización y funcionamiento.

puertos, SA), a las organizaciones o asociaciones de compañías usuarias y al órgano competente para su inclusión en el anteproyecto de ley que corresponda⁴⁸.

La existencia de una Autoridad de Supervisión, como organismo regulador independiente, es una exigencia de la Directiva 2009/12/CE. Considerándose esencial su inmediata puesta en funcionamiento, se dictó el Real Decreto-Ley 11/2011, de 26 de agosto, por el que se crea la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria⁴⁹, otorgándole la condición de Autoridad Estatal de Supervisión.

IV. LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS AEROPORTUARIOS

La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) –organismo especializado de las Naciones Unidas creado como un ente permanente el 4 de abril de 1947– es un foro internacional para la aviación civil. Esta organización trabaja en aras de un desarrollo seguro y sostenible de la aviación civil mediante la cooperación de todos los Estados miembros.

Dentro de los objetivos estratégicos de la OACI, se encuentra el de aumentar la eficiencia de las operaciones de la aviación civil mundial, resolviendo los problemas que limitan su desarrollo eficiente. Para alcanzar esta meta, la OACI ha adoptado las siguientes medidas:

- a) Elaborar, coordinar y ejecutar planes de navegación aérea que reduzcan los costos unitarios operacionales, faciliten un mayor tráfico (tanto de personas como de mercancías) y optimicen el uso de las tecnologías existentes y emergentes.
- b) Estudiar las tendencias, coordinar la planificación y elaborar orientaciones para los Estados que coadyuven al desarrollo sostenible de la aviación civil internacional.
- c) Elaborar orientación, facilitar y ayudar a los Estados en el proceso de liberalización de la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, con las debidas salvaguardias.
- d) Ayudar a los Estados a mejorar la eficiencia de las operaciones de la aviación mediante los programas de cooperación técnica.

La contribución de la OACI para aumentar la eficiencia en la provisión y gestión de aeropuertos y servicios de navegación aérea incluyó:

⁴⁸ El artículo 91 de la Ley 21/2003 autoriza a que la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año modifique o actualice las prestaciones patrimoniales públicas a las que se refiere el artículo 68.

⁴⁹ La Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria se configura como un organismo público de los previstos en el Título I, Capítulo II, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y con plena independencia en el cumplimiento de sus fines.

- a) Elaboración de un texto de orientación sobre aspectos económicos y de gestión relacionados con la eficacia del sistema de navegación aérea, que se presentó en marzo en el Simposio mundial sobre la eficacia del sistema de navegación aérea organizado por la OACI.
- b) Elaboración y presentación de cursos de instrucción (en cooperación con el Consejo Internacional de Aeropuertos) sobre la imposición de derechos a los usuarios de aeropuertos y conclusión de un estudio sobre la situación económica de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea basado en los resultados de 2005.

Durante 2007 se inició la importante tarea de planificar y preparar una conferencia mundial sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (celebrada en 2008). La finalidad principal de esta conferencia fue aumentar la eficiencia y la eficacia de las entidades de provisión y explotación de aeropuertos y servicios de navegación aérea, fundándose en el examen y actualización de las políticas de la OACI sobre gravámenes y los correspondientes textos de orientación económica.

El eje principal de la política establecida por la OACI en materia de derechos por servicios aeroportuarios y de navegación aérea se encuentra en el artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Doc-7300)⁵⁰, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944 (Convenio de Chicago) de la siguiente manera:

«Todo aeropuerto de un Estado contratante que esté abierto a sus aeronaves nacionales para fines de uso público estará igualmente abierto, en condiciones uniformes y a reserva de lo previsto en el artículo 68⁵¹, a las aeronaves de todos los demás Estados

⁵⁰ Article 15 of the Convention on International Civil Aviation (*Airport and similar charges*): «Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation. Any charges that may be imposed or permitted to be imposed by a contracting State for the use of such airports and air navigation facilities by the aircraft of any other contracting installations. State shall not be higher:

- a) As to aircraft not engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft of the same class engaged in similar operations, and;
- b) As to aircraft engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft engaged in similar international air services.

All such charges shall be published and communicated to the International Civil Aviation Organization, provided that, upon representation by an interested contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon».

⁵¹ Artículo 68 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (*Designación de rutas y aeropuertos*): «Cada Estado contratante puede, con sujeción a las disposiciones del presente Convenio, designar la ruta que deberá proseguir en su territorio cualquier servicio aéreo internacional así como los aeropuertos que podrá utilizar».

contratantes. Tales condiciones uniformes se aplicarán por lo que respecta al uso, por parte de las aeronaves de cada uno de los Estados contratantes, de todas las instalaciones y servicios para la navegación aérea, incluso los servicios de radio y de meteorología, que se provean para uso público para la seguridad y rapidez de la navegación aérea.

Los derechos que un Estado contratante imponga o permita que se impongan por el uso de tales aeropuertos e instalaciones y servicios para la navegación aérea por las aeronaves de cualquier otro Estado contratante no deberán ser más elevados:

a) Respecto a las aeronaves que no se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales de la misma clase dedicadas a servicios similares.

b) Respecto a las aeronaves que se empleen en servicios aéreos internacionales regulares, que los derechos que pagarían sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios aéreos internacionales similares.

Todos estos derechos serán publicados y comunicados a la Organización de Aviación Civil Internacional, entendiéndose que, si un Estado contratante interesado hace una reclamación, los derechos impuestos por el uso de aeropuertos y otras instalaciones y servicios serán objeto de examen por el Consejo, que hará un informe y formulará recomendaciones al respecto para consideración del Estado o Estados interesados. Ningún Estado contratante impondrá derechos, impuestos u otros gravámenes por el mero derecho de tránsito, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo».

En síntesis, el artículo 15 del Convenio de Chicago establece tres principios básicos:

- a) Se aplicarán condiciones uniformes para la utilización de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea de un Estado contratante por parte de las aeronaves de todos los demás Estados contratantes.
- b) Los derechos impuestos por un Estado contratante para la utilización de dichos aeropuertos o instalaciones y servicios de navegación aérea no serán más elevados para las aeronaves de otros Estados contratantes que los derechos abonados por sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios internacionales similares.
- c) Ningún Estado contratante impondrá gravamen alguno por el mero derecho de tránsito de sobrevuelo, entrada o salida de su territorio de cualquier aeronave de un Estado contratante o de las personas o bienes que se encuentren a bordo⁵².

⁵² Si bien los dos primeros principios no parecen haber dado lugar a malentendidos, el tercero se ha interpretado en algunos casos en el sentido de que no deben imponerse derechos por las actividades de entrada, salida o sobrevuelo de aeronaves en un Estado. No es ese, sin embargo, el propósito de dicho principio ya que todos los Estados están en su pleno derecho de recuperar mediante la imposición de derechos los costos en que hubieran incurrido por los servi-

Las políticas de la OACI sobre derechos (Doc-9082)⁵³, en lo que atañe a su obligatoriedad, difieren notablemente del Convenio de Chicago, por cuanto ningún Estado contratante de la OACI está compelido a adherirse a ellas. No obstante, y teniendo en cuenta que los principios expresados en el Doc-9082 se basan en recomendaciones formuladas dentro del marco de conferencias internacionales, los Estados se encuentran moralmente obligados a velar por que sus métodos de recuperación de costos se ajusten a dichos principios.

En la introducción a la séptima edición del Doc-9082⁵⁴ (en adelante, Doc-9082/7), se expresa preocupación ante la proliferación de derechos sobre el tránsito aéreo y se recomienda a los Estados:

- a) Que permitan la imposición de derechos únicamente por aquellos servicios y funciones que se presten a las operaciones de aviación civil o estén directamente vinculados con ellas o, en definitiva, las beneficien.
- b) Que se abstengan de imponer derechos que discriminen a la aviación civil internacional respecto de otros medios de transporte internacional.

Asimismo, se sugiere a los Estados que consideren, siempre en beneficio de los proveedores y los usuarios, la creación de entidades autónomas encargadas de explotar sus aeropuertos y servicios de navegación aérea, pues la experiencia parece demostrar que los aeropuertos y los servicios de navegación aérea explotados por entidades autónomas tienden a presentar una mejor situación financiera y de eficiencia gestora (Doc-9082/7, párrafos 10 y 11). Sin embargo, el Consejo observa que, ante la creciente autonomía en la provisión y explotación de aeropuertos y servicios de navegación aérea, numerosos Estados pueden considerar conveniente el establecimiento de un mecanismo independiente para la reglamentación económica de los explotadores de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, así como del modo de vigilar sus prácticas económicas, comerciales y financieras (Doc-9082/7, párrafo 15). Además, se ha respaldado la aplicación de las mejores prácticas comerciales en los aeropuertos y los servicios de navegación aérea como medio para fomentar la transparencia, la eficiencia y

cios que proporcionan a los explotadores de las aeronaves. La esencia de este principio es que un Estado no debería imponer derechos únicamente por conceder autorización para la entrada, la salida o el sobrevuelo de su territorio.

⁵³ Vide: *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc-9082). En este documento se proporciona orientación detallada sobre la materia. El Consejo revisa periódicamente estas políticas tras la celebración de conferencias internacionales de envergadura sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, si bien el espíritu y los principios básicos se han mantenido sin mayores cambios a lo largo de los años. En la introducción del Doc-9082 se abordan algunas cuestiones comunes a los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, tales como el alcance y la proliferación de los derechos, los aspectos de organización y gestión, y otros factores que afectan a la situación económica de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea.

⁵⁴ OACI, Doc-9082, párrafos 8 y 9.

la economía de costos en el suministro de servicios e instalaciones de calidad adecuada (Doc-9082/7, párrafo 17).

El Doc-9082 destaca la necesidad de alcanzar un equilibrio entre los intereses de los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, por una parte, y de los transportistas aéreos, por la otra, en vista de la importancia que reviste el sistema de transporte aéreo para los Estados y el papel que desempeña en el fomento de los intercambios económicos, culturales y sociales entre los distintos Estados. Esto es particularmente cierto en los periodos de dificultades económicas; por ello, se recomienda a los Estados que promuevan una mayor cooperación entre los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, por un lado, y las empresas de transporte aéreo, por el otro, de forma que todos compartan de manera razonable la carga de las dificultades económicas que deben afrontar (Doc-9082/7, párrafo 20).

Entre los principios básicos que se exponen en el Doc-9082 respecto de la base de costos para el cálculo de los derechos aeroportuarios se cuentan los siguientes:

- a) Que, cuando un aeropuerto esté abierto al tráfico internacional, los usuarios del mismo asuman plenamente la parte equitativa que les corresponde del costo que supone proporcionar el aeropuerto (Doc-9082/7, párrafo 21);
- b) Que el costo a compartir sea el costo total de proporcionar el aeropuerto y sus servicios auxiliares esenciales, incluidos los importes correspondientes a los costos de capital y depreciación de activos, así como los costos de mantenimiento y explotación y los gastos de gestión y administración, pero teniendo en cuenta todos los ingresos aeronáuticos más la contribución de ingresos no aeronáuticos provenientes de la explotación del aeropuerto que obtienen sus explotadores [Doc-9082/7, párrafo 22 i)].

Las Políticas de la OACI sobre derechos (Doc-9082) destacan la importancia de consultar a los usuarios de los aeropuertos antes de introducir cambios en los sistemas de imposición de derechos o en los niveles de estos últimos. El objeto de las consultas es asegurar que el aeropuerto proporcione a los usuarios información suficiente sobre el cambio propuesto y considere debidamente los puntos de vista de los usuarios y el efecto que los derechos tendrán en ellos. También se debería consultar a los usuarios o a las organizaciones que los representan antes de finalizar los planes de construcción de nuevos aeropuertos o de reforma importante de los aeropuertos existentes. De igual manera, los usuarios, en particular los transportistas aéreos, deberían proporcionar siempre que sea posible y con anticipación datos sobre la planificación de sus operaciones, tomando como base pronósticos de 5 a 10 años. En este sentido, y respecto a los derechos en particular, se reconoce la necesidad de contar con un actor neutral a nivel local que intervenga para evitar o resolver las controversias antes de que lleguen a la instancia internacional (un mecanismo de «primera instancia») (Doc-9082/7, párrafos 31 a 33).

En relación con la utilización de los derechos como instrumento de protección ambiental, entiende la OACI que cabe su aplicación en dos áreas: el ruido de las aeronaves y las emisiones

de sus motores. Respecto al ruido de las aeronaves, la vigente política de la OACI sobre la aplicación de derechos por generación de ruido está contenida en el párrafo 30 del Doc-9082. Por su parte, la actual política relativa a las emisiones de los motores de las aeronaves figura en el Apéndice I de la Resolución A35-5 de la Asamblea y es de carácter provisional hasta que el Comité sobre la Protección del Medio Ambiente y la Aviación (CAEP) haya finalizado el examen de las opciones disponibles para la aplicación de medidas⁵⁵, basadas en criterios de mercado, para limitar o reducir las emisiones de los motores de las aeronaves.

V. INCIDENCIA DEL RÉGIMEN TARIFARIO SOBRE EL SISTEMA AEROPORTUARIO ESPAÑOL

V.1. LA IMPORTANCIA DEL TRANSPORTE AÉREO PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

El crecimiento económico y la globalización generan un aumento de la demanda de transporte en general y en especial del transporte aéreo⁵⁶. Por una parte, el crecimiento económico depara que la elasticidad de la demanda de transporte respecto al producto sea superior a la unidad. Por otro lado, el fenómeno de la globalización implica un incremento de la distancia requerida en los viajes, lo cual aconseja la utilización del transporte aéreo frente a otros modos de transporte menos veloces. En mercados globalizados, las cadenas de suministros deben disponer de componentes producidos en muy diferentes lugares.

El precio del transporte puede no ser un factor determinante en la elección del modo de transporte frente a otros aspectos como el tiempo o la fiabilidad. En opinión de autores como INGLADA⁵⁷, un rasgo que caracteriza a la economía actual es que todo el desarrollo del propio proceso de producción está dirigido a la medida de cada consumidor y, como consecuencia de ello, es necesaria una respuesta rápida de la oferta a los cambios de la demanda⁵⁸. El uso creciente del comercio electrónico –uno de los rasgos fundamentales de la «nueva economía»– prioriza

⁵⁵ Las medidas basadas en criterios de mercado que estudió el CAEP son medidas voluntarias, un mecanismo por el que la industria y los gobiernos acuerdan un objetivo y un conjunto de medidas para reducir las emisiones, gravámenes relacionados con las emisiones y comercio de los derechos de emisión, un sistema por el que se limitaría el volumen total de emisiones y se podrían comprar y vender concesiones en forma de permisos para emitir dióxido de carbono a fin de alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones.

⁵⁶ LEHTO, M. e HIMANEN, V.: «Information Economy; Impacts in Travel and Communications Transport Innovations, Competitiveness and Sustainability in the Information Age», *Nectar Conference*, Helsinki, Finlandia, 2001.

⁵⁷ INGLADA, V.: «Efectos de la nueva economía sobre el transporte. Un panorama general», *Economía Industrial*, n.º 353, 2003, págs. 15 y ss.

⁵⁸ INGLADA LÓPEZ DE SABANDO, V.; REY LEGIDOS, B. y COTO MILLÁN, P.: «Transporte aéreo de mercancías: incidencia en el comercio internacional», en *Comercio internacional y costes de transporte*, ICE, enero-febrero 2007, n.º 834, pág. 137.

la rapidez en la recepción de los productos solicitados y desplaza hacia el productor el punto de distribución de la mercancía, con una sustancial reducción de los costes⁵⁹.

Este escenario –de sistemas de distribución y producción *just in time*– está generando, según GOLOB y REGAN⁶⁰, una tendencia hacia la distribución de productos altamente fragmentados con elevado valor unitario. Todo ello favorece la utilización del transporte aéreo de mercancías, ya que estos son precisamente los tipos de productos más susceptibles de ser transportados en dicho modo de transporte. Entre los sectores productivos donde el transporte aéreo tiene mayor relevancia, cabe destacar la industria química, instrumentos médico-quirúrgicos y de precisión, máquinas de oficina y equipos informáticos, material electrónico, artículos de piel y cuero, calzado, joyas y óptica. En definitiva, productos caracterizados por su elevado valor unitario.

El turismo –cuyas actividades se integran en el sector servicios de la economía nacional– resulta de vital importancia para España, representando alrededor del 11 % de su producto interior bruto⁶¹.

El medio de transporte más común en los desplazamientos de los no residentes es el avión, pues en el año 2009, el 77,1 % ha utilizado este medio de transporte. En al menos en siete de cada diez llegadas, el avión es el más utilizado y solo en el caso de viajes desde Francia, Portugal y Andorra –países fronterizos–, se utiliza en mayor medida el coche que el avión⁶².

La cifra de llegadas internacionales a los aeropuertos españoles en el año 2009 fue de 55,2 millones y las compañías aéreas de bajo coste (CBC) efectuaron el 54,1 % del total⁶³. En un momento de serias dificultades económicas, las CBC transportaron un 3,7 % menos de pasajeros que el año anterior y las compañías tradicionales un 13 % menos⁶⁴. Apenas se apreciaron diferencias importantes entre las características sociodemográficas de los turistas no residentes que volaron a España en CBC y en compañías tradicionales (en ambos tipos de compañías, fueron más numerosos los turistas varones de 25 a 44 años y ocupados), pero sí se observó que entre los que utilizaron las compañías tradicionales fue mayor la proporción de turistas con estudios superiores y con más elevado nivel de renta⁶⁵.

⁵⁹ INGLADA LÓPEZ DE SABANDO, V.; REY LEGIDOS, B. y COTO MILLÁN, P., *op. cit.*, págs. 133 y ss.

⁶⁰ GOLOB, T. F. y REGAN, A. C. (2001): «Impacts on Personal Travel Commercial Vehicle Operations: Research Challenges and Opportunities», *Transportation Research Part C 9*, págs. 87 y ss.

⁶¹ Instituto de Estudios Turísticos, *Balance del turismo. Año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010, pág. 9.

⁶² Instituto de Estudios Turísticos, *op. cit.*, pág. 32.

⁶³ Instituto de Estudios Turísticos, *Turismo, tráfico aéreo y compañías aéreas de bajo coste en el año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, pág. 5.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Instituto de Estudios Turísticos, *op. cit.* pág. 7.

V.2. LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS Y EL SISTEMA AEROPORTUARIO ESPAÑOL

Tal y como se avanzaba en líneas precedentes, los «costes de escala» comprenden el conjunto de importes que se devengan desde el instante en que una aeronave inicia su aproximación a un aeropuerto y hasta que vuelve a despegar del mismo. En el coste de escala se incluyen todos los tributos y precios que la compañía aérea ha de pagar, formando parte de los mismos las *tarifas de pasajero* (incluyen los derechos por uso de infraestructuras y seguridad), las *tarifas de aeronave* (comprenden los importes exigidos por el aterrizaje, la aproximación y el resto de servicios que preste el gestor aeroportuario), los *impuestos* (elementos de carácter tributario establecidos con la finalidad de financiar los propios aeropuertos, actuaciones de carácter medioambiental, programas de aislamiento acústico, etc.) y los *costes de handling* (importes pagados por los agentes que prestan los servicios de asistencia en tierra).

Una importante característica común a las tarifas de pasajero, de aeronave e impuestos es que sus cuantías pueden ser ciertamente predecibles y gozan de una relativa estabilidad en el tiempo que deriva de la necesidad de seguir un procedimiento ad hoc para su alteración. No obstante, no ocurre lo mismo con los *costes de handling*, ya que los precios anunciados por los agentes están sujetos a márgenes de variación y pueden ser alterados por la negociación entre cliente y proveedor⁶⁶. Los precios de los servicios de asistencia en tierra se negocian, normalmente, entre los operadores *handling* y las compañías aéreas, dependiendo de múltiples factores, entre los que cabe mencionar⁶⁷:

- a) El nivel de competencia existente para cada aeropuerto (número de operadores *handling*).
- b) El mayor o menor número de vuelos que una compañía aérea opera desde un mismo aeropuerto.
- c) La forma en la que la aerolínea se ajusta a los horarios acordados.
- d) El número de servicios contratados.
- e) La duración del contrato.
- f) La extensión del contrato a más de un aeropuerto.
- g) La posibilidad de acuerdos de asistencia recíproca entre aerolíneas.

En general, puede apreciarse una relación entre el tamaño de los aeropuertos –medido en volumen anual de tráfico de pasajeros– y los importes que han de satisfacer sus usuarios⁶⁸. Ello ha

⁶⁶ Ministerio de Fomento, *Análisis comparativo de costes de escala en los principales aeropuertos europeos*, Serie Monografías, 2009, pág. 6.

⁶⁷ Ministerio de Fomento, *op. cit.*, pág. 15.

⁶⁸ Ministerio de Fomento, *op. cit.*, pág. 9.

llevado a autores como DOGANIS a sostener que en los aeropuertos con elevado tráfico de pasajeros no se advertiría la presencia de economías de escala, pues los costes unitarios aumentarían con el tamaño⁶⁹. Las causas explicativas de este fenómeno giran en torno a las elevadas inversiones requeridas y las ineficiencias asociadas a los elevados niveles de congestión.

La realidad es siempre mucho más compleja y se resiste a ser compendiada en sencillos modelos generalistas. Así, el aeropuerto de Barajas no parece responder al comportamiento antes referido, manifestando una nota de cierta excepcionalidad. El aeropuerto de Barajas se encuentra a la par con otros importantes como Heathrow, Schiphol, Charles de Gaulle y Frankfurt-Main en cuanto a volumen de pasajeros; sin embargo, se encuentra muy por debajo de estos en cuanto a los costes de escala. Es más, se halla por debajo de aeropuertos más pequeños en relación con el volumen de pasajeros como es el caso de Zurich y Atenas.

El nivel de los «costes de escala» en el sistema aeroportuario español (al menos en su pieza más relevante) lo convierte en extremadamente competitivo en comparación con otros del entorno europeo.

VI. CONCLUSIONES

A) LA UNIÓN EUROPEA APUESTA POR UNA FIJACIÓN DE LAS TARIFAS DE FORMA INDIVIDUALIZADA PARA CADA AEROPUERTO, PERO NO EXCLUYE OTRAS OPCIONES

La Directiva 2009/12/UE parte claramente del supuesto de que las tarifas serán fijadas para cada aeropuerto de forma singular, algo que viene avalado por la necesidad de que se intente su fijación de forma convencional entre los gestores de la infraestructura y sus usuarios. No obstante, este sistema no es una exigencia indeclinable, pues el artículo 4 de la Directiva 2009/12/UE señala que los Estados miembros podrán autorizar a la entidad gestora de una red de aeropuertos (grupo de aeropuertos gestionado por una misma entidad) a establecer un sistema común de tarifas aeroportuarias. Por otra parte, el artículo 5 de la misma Directiva establece que los Estados miembros podrán autorizar a una entidad gestora del aeropuerto aplicar un sistema de tarifas común a los aeropuertos que presten sus servicios en la misma ciudad o conurbación.

Así pues, queda en manos del Estado español concretar si la fijación de las tarifas se hará aeropuerto por aeropuerto o si se aplicará un sistema común de tarifas sobre toda la red aeroportuaria española o parte de ella.

La alternativa seleccionada tendrá, sin duda, importantes repercusiones sobre la configuración del respectivo sistema aeroportuario y cabe bajar la estrategia de no efectuar una elección definitiva ab initio, sino procurar el establecimiento de un escenario transitorio que tenga por fi-

⁶⁹ DOGANIS, R.: *The airport business*, Routledge, 1992.

nalidad ir evolucionando progresivamente hacia una situación en la que cada aeropuerto esté capacitado para fijar sus propias tarifas, pero sin que ello sea la opción inicial.

B) LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2009/12/CE PUEDE OBLIGAR A UN AGRUPAMIENTO DE LOS AEROPUERTOS QUE IMPLICA UNA DECISIÓN AL RESPECTO DE LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA AEROPORTUARIO ESPAÑOL

La posibilidad de extender un sistema común de tarifas aeroportuarias a toda una red de aeropuertos –analizada en el apartado anterior– aconsejaría repensar la estructuración de los aeropuertos españoles y, sobre todo, la conformación explícita de un «sistema aeroportuario español».

El concepto de «sistema» sugiere que no se está en presencia de un mero agregado de elementos simplemente yuxtapuestos, sino que se requiere una estructura unitaria, es decir, un conjunto en el que sus partes se relacionen de un modo coherente, constituyendo una unidad.

Como ha tenido ocasión de señalar el profesor ARIÑO ORTIZ, «el transporte no es un agregado de actividades diversas, sino que es un sistema integrado, que forma una unidad y debe ser considerado como un sistema común de transporte»⁷⁰.

Los elementos del sistema aeroportuario se caracterizan por:

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

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

Tal y como han señalado GÜLLER y GÜLLER «el objetivo de un sistema aeroportuario no es, en realidad, establecer una entidad funcional, un "aeropuerto hub", con el que varios aeropuertos compartan las tareas [...]. Más bien, lo que un sistema aeroportuario debe hacer es proporcionar el mismo grado de accesibilidad al tráfico aéreo a toda la región, así como permitir la distribución adecuada de los posibles beneficios»⁷¹.

⁷⁰ ARIÑO ORTIZ, G.: *Principios de Derecho Público Económico*, Comares, 1999, pág. 760.

⁷¹ GÜLLER, M. y GÜLLER, M.: *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, ed. Gustavo Gili, 2002, pág. 39.

Las circunstancias de cada caso son muy distintas y así se encuentran supuestos como el del área metropolitana de Milán, servida por un único gran aeropuerto (Malpensa), y otros como el caso de Londres, con cinco aeropuertos en sus proximidades y dos de los cuales admitirían ser calificados como auténticos *hubs* (Heathrow y Gatwick)⁷².

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

A pesar de que esta dicotomía pudiese parecer decididamente encorsetada y artificial, no deben subestimarse las consecuencias bien distintas de ambas concepciones:

- a) Si lo que se pretende es potenciar los aeropuertos existentes y, a partir de ellos, construir un sistema aeroportuario satisfactorio, el condicionante de partida obligará a adaptar el sistema a los aeropuertos, a sus necesidades y requerimientos, tendiendo siempre a maximizar su potenciación, lo que en cierta medida implica elevarlos a un fin en sí mismo y no a un instrumento al servicio del desarrollo económico y bienestar ciudadano. En este supuesto, el *quid* de la cuestión es que cada aeropuerto consiga el máximo de sus posibilidades, lo cual tiende a hacer aconsejable una gestión de forma descentralizada y, eventualmente, una privatización que amplíe su autonomía de gestión.
- b) Si lo relevante es el sistema en sí mismo, y las piezas que lo componen han de avenirse a él, las decisiones se detendrán menos en los elementos que lo componen, teniendo más presente el conjunto. En esta situación, los aeropuertos gozarán de menos autonomía y su gestión deberá responder a criterios de centralización (si bien la extensión de la misma pueda ser objeto de diferentes grados), corriéndose el riesgo, eso sí, de que la explotación se haga más en clave política que económica y ello pueda redundar en cierta ineficiencia.

El sistema aeroportuario, a veces por simples exigencias constitucionales, debiera estar presidido por el principio de solidaridad y para ello es precisa la subsistencia de una organización central que pueda garantizar la aplicación de fondos donde exigencias de equidad territorial así lo aconsejen. En este sentido, es meritoria la creación en Canadá de un fondo a nivel nacional, procedente de los ingresos obtenidos de los aeropuertos principales, con la finalidad de coadyuvar en

⁷² Recientemente el aeropuerto de Stansted aspira a lograr este calificativo. Si ello es así, Londres estará rodeado por tres *hubs* aeroportuarios.

la financiación de la inversión y las pérdidas de los aeropuertos regionales o locales de menor dimensión. No obstante, con la finalidad de incentivar la eficiencia como línea de actuación de sus gestores, conviene dotar al sistema de elementos que permitan que los aeropuertos mejor administrados dispongan de más fondos.

C) LA DIRECTIVA 2009/12/CE ABRE UNA LÍNEA DE DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS BASADA EN LA NEGOCIACIÓN CON LOS INTERESADOS

Uno de los aspectos más singulares de la Directiva 2009/12/CE, sin lugar a dudas, es la exigencia del carácter participativo del procedimiento para la fijación de las tarifas. En efecto, el artículo 6 de esta disposición señala que los Estados miembros velarán por que se establezca un *procedimiento obligatorio de consulta periódica* entre la entidad gestora del aeropuerto y los usuarios del mismo en relación con el funcionamiento del sistema de tarifas aeroportuarias, el nivel de las mismas y, si procede, la calidad de los servicios prestados. Es más, los Estados deben procurar que las *modificaciones del sistema o del nivel de las tarifas se efectúen mediante un acuerdo* entre la entidad gestora del aeropuerto y sus usuarios.

El ordenamiento jurídico español no es ajeno a la participación de los interesados en la regulación de las prestaciones patrimoniales de Derecho Público, pues basta como ejemplo mencionar el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que reglamenta el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas fiscales. Ahora bien, sí cabe afirmar que no hay precedentes de la aplicación de una medida tal a este nivel y que el campo de las tarifas aeroportuarias puede ser un buen «laboratorio» para experimentar hasta dónde puede llegar y qué resultados puede producir el consenso con los obligados a la hora de exportar este sistema a otros ámbitos.

D) EL SISTEMA EUROPEO PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CUANTÍAS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS IMPLICA EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

Las Administraciones independientes o neutrales son una construcción de origen doctrinal que engloba diversos fenómenos de personificación instrumental que por sus especiales características, por la importancia de las funciones desarrolladas en relación con el mercado y con la economía o por las condiciones en que debe producirse su intervención, son rodeadas de una serie de garantías en orden a su gestión de forma que se configuran como instrumentos de gestión independientes del Poder Ejecutivo. Las Administraciones independientes incluyen entes de supervisión y otros de pura gestión de servicios públicos.

El correcto funcionamiento de los servicios económicos de interés general prestados en régimen de mercado precisa de la creación de órganos independientes de los operadores y dotados de potestades públicas de control, supervisión y arbitraje. En la regulación de las *public utilities*

americanas tales potestades se otorgan normalmente a las *Independent Regulatory Commissions*, que efectúan el control de los prestadores de los servicios.

El artículo 11 de la Directiva 2009/12/CE implanta el sistema de autoridades administrativas independientes de supervisión en el ámbito de las tarifas aeroportuarias. Así, los Estados miembros están obligados a establecer una autoridad de supervisión independiente para garantizar la correcta aplicación de lo dispuesto en la Directiva y que asumirá, al menos, las competencias asignadas en relación con la participación de los usuarios en la determinación de las tarifas. Las decisiones de la autoridad de supervisión tendrán efectos vinculantes, sin perjuicio de un control parlamentario o judicial, según se establezca en los Estados miembros.

Los Estados miembros deben garantizar que la autoridad de supervisión sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier entidad gestora del aeropuerto y compañía aérea. Precisamente para garantizar esa independencia funcional, los Estados que mantengan la propiedad de aeropuertos, entidades gestoras de los aeropuertos o compañías aéreas o el control de entidades gestoras de los aeropuertos o de compañías aéreas deben evitar que las funciones relativas a dicha propiedad o control recaigan en la autoridad de supervisión independiente.

Por otra parte, resulta muy interesante, desde la perspectiva del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, la medida tendente a evitar que el establecimiento de esta autoridad pueda suponer un incremento en los gastos públicos y consistente en permitir que los Estados establezcan un mecanismo de financiación de la autoridad de supervisión independiente a través de la recaudación de una tasa ad hoc cobrada a los usuarios y entidades gestoras de los aeropuertos.

E) LA CAPACIDAD DE LOS AEROPUERTOS DE INFLUIR SOBRE LAS TARIFAS PUEDE PROMOVER LA COMPETENCIA ENTRE ELLOS, PERO LA FACTIBILIDAD DE ESTA DEPENDE DE CIRCUNSTANCIAS MUY CONCRETAS DE CADA SISTEMA AEROPORTUARIO

Diversas organizaciones internacionales de carácter económico, como la OCDE, han subrayado las ventajas de la introducción de la competencia en un determinado sector: estímulo a la innovación y la eficacia en las actividades; incremento de las posibilidades de elección por parte de los consumidores; refuerzo en la diferenciación de productos y servicios; mejor respuesta a las demandas de los consumidores y límite a una inmoderada reglamentación⁷³.

La viabilidad de establecer la competencia entre aeropuertos es una cuestión controvertida y que solo admitiría una respuesta válida tras la valoración en cada caso concreto; sin embargo, algunos estudios realizados permiten extraer conclusiones con cierto grado de generalización. Una serie de investigaciones realizadas en Europa⁷⁴ han puesto de manifiesto que los grandes

⁷³ Vide: OCDE, *Concurrence et restructuration des services publics*, 2001, pág. 10.

⁷⁴ Vide: *Study on competition between airports and the application of State aid rules*, Cranfield University, 2002.

hubs aeroportuarios compiten con aeropuertos similares⁷⁵ y, en ciertos casos, con los grandes aeropuertos regionales. Por su parte, los grandes aeropuertos regionales pueden competir con otros de las mismas características, con los grandes *hubs* y con el transporte terrestre⁷⁶. Según estos mismos estudios, los pequeños aeropuertos no suelen entrar en competencia con otros, salvo que estén próximos, tengan un tamaño similar y satisfagan una demanda coincidente.

El contexto propicio para establecer la competencia entre aeropuertos debería responder a las siguientes características:

- a) Posibilidad de ofrecer los mismos o equivalentes servicios de transporte.
- b) Capacidad de los gestores para poder actuar sobre los costes, muy especialmente sobre el régimen tarifario. Con ello, se estaría garantizando la capacidad de influir en el precio del transporte aéreo ofrecido a los usuarios.
- c) Condiciones óptimas de accesibilidad de las infraestructuras aeroportuarias, pues, en caso contrario, independientemente del atractivo que presenten las instalaciones de un aeropuerto, los usuarios se decantarán por otro si el coste total del transporte (coste del transporte aéreo más el coste de accesibilidad al aeropuerto) resulta más económico.

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

Existen cuatro factores básicos que influyen sobre el potencial atractivo de una infraestructura⁷⁷: las instalaciones físicas y técnicas, los costes, la gestión y su ubicación geográfica. En cuanto a los *costes*, será difícil encontrar espacios para la competencia si las autoridades gestoras de los aeropuertos no pueden modular las tarifas que cobran a los usuarios de sus infraestructuras y se estará renunciando a un importante elemento favorecedor de la competencia.

En contra de las opiniones proclives a implantar la competencia, se han venido produciendo alianzas entre ciertos aeropuertos, como el caso del plan de cooperación «Pantares» (Frankfort-Schipol) cuya finalidad es compartir experiencias en los ámbitos inmobiliario y comercial, así

⁷⁵ El nivel de competencia dependería de factores tales como la congestión y la existencia de transportes alternativos.

⁷⁶ En este caso, la posibilidad de competir dependería de si disponen o no de un buen acceso por vía terrestre.

⁷⁷ LIRN, T. C.; THANOPOULOU, H. A.; BEYNON, M. J. y BERESFORD, A.: «An application of AHP on Transshipment Port Selection: A Global Perspective», en *Maritime Economics and Logistics*, 6, 2004, págs. 70 a 91.

como poner en común sus servicios de tecnología de la información. Las alianzas entre aeropuertos tienen la posibilidad de convertirse en elementos válidos para corregir las deficiencias de los sistemas aeroportuarios y para completar, por la vía de la colaboración, las relaciones entre diferentes subsistemas aeroportuarios.

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

F) LOS PRINCIPIOS DE «BUENA REGULACIÓN» EXIGEN UNA NORMA QUE UNIFIQUE EL TRATAMIENTO DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN UNA NUEVA LEY DE AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO

La actual regulación de los aeropuertos presenta un panorama de notable dispersión y evidente volatilidad, muy preocupante desde el punto de vista de la técnica normativa.

El Consejo de Estado, en su Memoria de 1992, advertía de que la situación a la que se está llevando el ordenamiento jurídico español es incompatible con la seguridad jurídica porque sin un conocimiento cierto de las leyes vigentes y una cierta estabilidad de las normas que en ellas se definen no cabe vivir: *sine lege certa, sine iure certo*. Ya en 1612, señalaba Francisco BERMÚDEZ DE PEDRAZA que no pudiendo el jurista «retener por su fragilidad tantas decisiones de cosas como cada día se determinan, por lo menos tendrá memoria del lugar donde comúnmente los doctores tratan la materia».

El objetivo de garantizar la seguridad jurídica en el ámbito de las infraestructuras aeroportuarias pasa por la unificación de los muy diversos preceptos sectoriales que las regulan en una única norma. Una Ley de aeropuertos de interés general del Estado sería la ubicación más adecuada para todos los preceptos que afectan a su conceptualización, calificación, gestión y financiación. Este, y no otro, es el lugar que debe albergar también la regulación de las tarifas aeroportuarias.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, consagra su Título I a las mejoras del entorno económico y, dentro del mismo, el Capítulo I está dedicado a la mejora de la calidad de la regulación. En este contexto, el artículo 4.1 de la Ley 2/2011 establece una serie de principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas procedentes de las Administraciones Públicas. Según reza el citado precepto, «en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia».

La propuesta de unificar la regulación de las tarifas aeroportuarias en una sola norma de rango legal reguladora de los aeropuertos incumbiría al Gobierno —a través de un proyecto de

Ley– y tal iniciativa debería cumplir todos y cada uno de los principios antes citados. El análisis, uno por uno, de los mentados principios arrojaría el siguiente resultado:

- a) En virtud del *principio de necesidad*, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general. Nada satisface más el interés general que el conocimiento rápido, sencillo y completo de la normativa sectorial vigente.
- b) En virtud del *principio de proporcionalidad*, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.
- c) El *principio de seguridad jurídica* exige que las facultades de iniciativa normativa se ejerzan de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.
- d) En aplicación del *principio de transparencia*, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.
- e) Para garantizar el *principio de accesibilidad*, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.
- f) El *principio de simplicidad* exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.
- g) En aplicación del *principio de eficacia*, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

La iniciativa tendente a la unificación de la normativa reguladora de las infraestructuras aeroportuarias –que comprendiese la regulación de las tarifas a exigir por los gestores– cumpliría todos los principios inherentes a una buena regulación, pero, es más, como señala el artículo 4.9 de la Ley 2/2011, los poderes públicos han de procurar «el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente». Más que de una opción, la unificación normativa es un mandato.

En definitiva, los criterios de calidad en la regulación imponen la aprobación, a la mayor brevedad posible, de una Ley de aeropuertos de interés general del Estado.

G) LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LAS TARIFAS SERÁ UN FACTOR DETERMINANTE DE LA COMPETITIVIDAD DEL TURISMO ESPAÑOL

Los factores que determinan el éxito en el sector turístico residen tanto en su «ventaja comparativa», como en su «ventaja competitiva». La «ventaja comparativa» se refiere a los recursos que posee un destino turístico (el clima, el paisaje, la riqueza cultural, etc.) mientras que la «ventaja competitiva» comprende un conjunto de factores como la calidad de la oferta turística, el nivel de precios, la satisfacción del turista o las infraestructuras⁷⁸.

En 2009, el 54,1 % de los turistas no residentes que llegaron a los aeropuertos españoles lo hicieron en alguna CBC y efectuaron el 46 % del gasto de todos los turistas no residentes llegados por vía aérea⁷⁹. Los turistas de los grupos de renta superiores utilizaron más las compañías tradicionales que las CBC, siendo esta una característica que se mantiene desde hace años. Por su parte, las CBC se caracterizaron por concentrar el grueso de los turistas en el tramo de renta media (65,2 %) ⁸⁰.

La partida de gasto destinada por los turistas a transporte fue la mayor, tanto entre los que viajaron en CBC (34,4 %) como entre los que lo hicieron en compañías tradicionales (41 %) ⁸¹. Los turistas europeos de CBC que no habían contratado paquete turístico gastaron de media al día menos que aquellos que volaron de la misma manera con compañías aéreas tradicionales (80,1 € frente a 107,9 €, respectivamente) ⁸².

Es evidente que la cuantía de las tarifas tendrá mucha más importancia para las aerolíneas de bajo coste que para las convencionales, pues para las primeras el ahorro en los costes totales es, sencillamente, vital. Teniendo en cuenta la importancia de las CBC en la afluencia de turistas a nuestro país, la fijación del nivel de las tarifas aeroportuarias será uno de los factores, y no precisamente el menor, que impulse la «ventaja competitiva» de España como destino turístico. No obstante, el nivel de las tarifas no solo influirá en la llegada de turistas, sino también en su comportamiento, pues como se puede extraer de los estudios citados a lo largo de este trabajo, los turistas que acceden a través de CBC hacen un gasto en destino menor que los que utilizan las compañías tradicionales. Siendo esto así, no resulta descabellado pensar que reduciendo el precio del transporte se incrementan las opciones de mejorar el consumo de los turistas en el destino al verse menos afectada su capacidad de gasto. Mejorar el nivel de las tarifas supone favorecer la llegada de turistas y mejorar su situación económica para consumir en destino.

⁷⁸ Instituto de Estudios Turísticos, *Balance del turismo. Año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010, pág. 15.

⁷⁹ Instituto de Estudios Turísticos, *Turismo, tráfico aéreo y compañías aéreas de bajo coste en el año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, pág. 9.

⁸⁰ Instituto de Estudios Turísticos, *op. cit.*, pág. 41.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

H) EL NIVEL DE LAS TARIFAS INCIDE SIGNIFICATIVAMENTE SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LOS AEROPUERTOS, PERO EN LA CUANTÍA TOTAL DE LOS COSTES DE ESCALA INFLUYEN MÁS FACTORES QUE CONVIENE TENER EN CUENTA

En el ámbito del transporte aéreo, el «coste de escala» comprende las tarifas de pasajero, las de aeronave, los impuestos y los costes de *handling*.

La contención de las tarifas aeroportuarias, como se ha tenido ocasión de señalar anteriormente, es una medida favorecedora del transporte aéreo y que redundará en una mayor competitividad de los aeropuertos españoles, pero hay que subrayar que estas son solo un segmento de los costes totales. Tanto los impuestos relacionados con el sector aeroportuario como los precios a satisfacer por el *handling* deben ser tenidos en cuenta a la hora de calcular el montante global del coste de las operaciones.

En Londres, Atenas, Frankfurt y París existen unos elevados impuestos estatales –del orden de 10 € por pasajero de salida– que se añaden a unos costes por tarifas superiores a la media⁸³. Un caso, también paradigmático, es el del impuesto para el fondo del desarrollo aeroportuario griego, exigido en el aeropuerto de Atenas, que representa un volumen muy importante del coste total de operaciones en dicha instalación. La recaudación obtenida por este impuesto se destina al desarrollo y mantenimiento de los numerosos aeropuertos de reducidas dimensiones que se encuentran repartidos por las islas del Egeo, y que de no recibir este apoyo financiero de parte del gobierno griego no podrían subsistir. El impuesto que se paga en la capital griega equivale a un 96,1 % del total de tarifas pagadas en Barajas⁸⁴.

Tomando como referencia el aeropuerto madrileño, puede decirse que el sistema aeroportuario español es, en relación con los costes, altamente competitivo si se compara con otros del entorno europeo. Las tarifas de impuestos de aeropuertos comparables, como Schiphol, suponen casi el triple de la cuantía de las tarifas pagadas en Barajas, con lo que este resulta ser sustancialmente más barato.

Los aeropuertos europeos admitirían ser clasificados, en función a sus costes, de la siguiente forma:

- a) Aeropuertos grandes y de elevados costes (Londres).
- b) Aeropuertos pequeños y de costes reducidos (Lisboa).
- c) Aeropuertos grandes y de costes reducidos (Madrid).
- d) Aeropuertos pequeños y de elevados costes (Atenas).

⁸³ Ministerio de Fomento, *Análisis comparativo de costes de escala en los principales aeropuertos europeos*, Serie Monografías, 2009, pág. 25.

⁸⁴ Ministerio de Fomento, *op. cit.*, pág. 27.

Las causas que pueden explicar esta situación son diversas, pero cabe apuntar como una de ellas el hecho de que en el aeropuerto de la capital española se acepte la no consecución de la plena recuperación de costes «vía tarifas». La falta de búsqueda de recuperación de costes recurriendo a las tarifas, aunque las cuentas aeroportuarias no salgan ajustadas, puede explicarse por las siguientes razones:

- a) Como una fórmula de potenciar el aeropuerto.
- b) Como mecanismo para el fomento del turismo o los negocios.
- c) Como garantía del principio de solidaridad financiera en un sistema aeroportuario centralizado.

Como corolario de lo hasta aquí expuesto, cabría afirmar que una política tendente a la contención del importe de las tarifas, la renuncia al establecimiento de impuestos que graviten sobre las operaciones aeroportuarias y una actuación empresarial orientada a la reducción de los precios del *handling* sería capaz de mantener al sistema aeroportuario español en niveles de máxima competitividad dentro del sector.

Bibliografía

- AENA [2010]: *Guía de tarifas-Aeropuertos Españoles de Navegación Aérea*.
- ARIÑO ORTIZ, G. [1999]: *Principios de Derecho Público Económico*, Comares.
- CRANFIELD UNIVERSITY [2002]: *Study on competition between airports and the application of State aid rules*.
- DOGANIS, R. [1992]: *The airport business*, Routledge.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. [1999]: *Curso de Derecho Financiero Español*, Marcial Pons.
- GOLOB, T. F. y REGAN, A. C. [2001]: «Impacts on Personal Travel Commercial Vehicle Operations: Research Challenges and Opportunities», *Transportation Research Part C 9*.
- GÜLLER, M. y GÜLLER, M. [2002]: *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*, ed. Gustavo Gili.
- INGLADA, V. [2003]: «Efectos de la nueva economía sobre el transporte. Un panorama general», *Economía Industrial*, n.º 353.
- INGLADA LÓPEZ DE SABANDO, V.; REY LEGIDOS, B. y COTO MILLÁN, P. [2007]: «Transporte aéreo de mercancías: incidencia en el comercio internacional», en *Comercio internacional y costes de transporte*, ICE, enero-febrero, n.º 834.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS [2010]: *Balance del turismo. Año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- [2009]: *Turismo, tráfico aéreo y compañías aéreas de bajo coste en el año 2009*, Instituto de Turismo de España-Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

LEHTO, M. y HIMANEN, V. [2001]: «Information Economy; Impacts in Travel and Communications Transport Innovations, Competitiveness and Sustainability in the Information Age», *Nectar Conference*, Helsinki, Finlandia.

LIRN, T. C.; THANOPOULOU, H. A.; BEYNON, M. J. y BERESFORD, A. [2004]: «An application of AHP on Transshipment Port Selection: A Global Perspective», en *Maritime Economics and Logistics*, 6.

MARTÍN QUERALT, J.; FERREIRO LAPATZA, J. J.; CLAVIJO HERNÁNDEZ, F.; PÉREZ ROYO, F. y TEJERIZO LÓPEZ, J. M. [1994]: *Curso de Derecho Tributario. Parte Especial*, Marcial Pons.

MINISTERIO DE FOMENTO [2009]: *Análisis comparativo de costes de escala en los principales aeropuertos europeos*, Serie Monografías.

OACI [2006]: *Airport Economics Manual (Doc 9562)*, Second Edition.

– *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

OCDE [2001]: *Concurrence et restructuration des services publics*.