
PRIVATIZACION DE AEROPUERTOS

Por: Lic. María Esther Fernández A. de Pou

Lic. María Esther Fernández A. de Pou

Autorizada a ejercer como abogada en el año 1990.

Educación: Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (Licenciatura en Derecho, Summa Cum Laude, 1999); Universidad de Sao Paulo (Maestría en Derecho Internacional con Area de Concentración en Derecho Aeronáutico, Sao Paulo, Brasil, 1994);

Autora: “El Anteproyecto de Ley de Cielos Abiertos (Disertación), 1996; “Anteproyecto de Ley de Cielos Abiertos y la Liberalización, 1996; “Aeronáutica Civil y Turismo”, 1996; “El Contrato del Leasing Financiero”, 1991; “El Mercosur y sus perspectivas”, 1993.

Miembro: Colegio Dominicano de Abogados de la República Dominicana; Asociación Latinoamericana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA) y Asociación Dominicana de Derecho Aéreo y Espacial (ADDAE).

Idiomas: Español, inglés, francés y portugués.

Privatización de Aeropuertos

Por: Lic. María Esther Fernández A. de Pou

El tema de los aeropuertos, encarado en sus diversos y complejos aspectos, requiere como paso previo el estudio de algunas nociones preliminares que sirven de presupuesto básico para la introducción en la materia.

En dicho sentido, consideramos como noción primera la relacionada con el concepto y alcance de la denominada “*infraestructura aeronáutica*”.

Entendemos por tal, el conjunto de instalaciones y servicios establecidos o prestados desde la superficie terrestre con el fin de atender la seguridad y regularidad de las operaciones aéreas, posibilitando la partida y llegada de las aeronaves.

Una adecuada infraestructura aeronáutica es fundamental para el desarrollo del transporte aéreo en un país; y el transporte aéreo posee a su vez para nosotros, una innegable importancia, debido a que constituye un servicio vital para la industria turística, la cual es un sector clave de la economía nacional, por lo que debemos prestarle mucha atención.

Como mencionamos, la infraestructura aeronáutica se remite fundamentalmente al funcionamiento de los aeropuertos y de los aeródromos.

La palabra “*aeropuerto*” se refiere a un lugar determinado, acompañado de un conjunto de facilidades destinadas al aterrizaje, despegue y operaciones en general de las aeronaves, incluyendo los edificios, las instalaciones y los servicios, necesarios para atender las aeronaves, pasajeros, equipajes y cargas.

Dentro del concepto más corriente, el aeropuerto puede concebirse como un todo orgánico afectado a un mismo fin: la atención al tráfico aéreo.

Las áreas de aterrizaje y edificios, instalaciones y locales diversos, la torre de control, balizas y servicios de atención a las aeronaves; sistemas de ayudas diversas, servicios de ambulancias y de protección contra el fuego; dependencias de aduanas, migración y sanidad; servicios de meteorología, aprovisionamiento de combustibles y dependencias de correos y telecomunicaciones; hangares y talleres, oficinas de las empresas de aeronavegación, depósitos, almacenes, comercios y restaurantes, constituyen un complejo técnico-económico-jurídico regido por normas especiales que permiten su normal funcionamiento, pese a lo intrincado de su estructura y servicios.

Esto así porque los aeropuertos son un centro de las relaciones jurídicas y elemento de conjunción de muy valiosos intereses económicos, políticos, comerciales y técnicos, que deben no sólo servir al país, sino también a la zona en la cual se relacionan, constituyéndose de esta forma en un importante factor de integración económica y política, de carácter regional.

La gran importancia que para la navegación aérea tienen los aeropuertos, ha motivado que se ocupe de ellos el Convenio de Chicago, en diversas disposiciones a que haremos referencia oportunamente, y que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) les haya dedicado el anexo 14, tendiente a uniformar las normas relacionadas con su funcionamiento.

Los aeropuertos son clasificados por la OACI de acuerdo con su longitud en:

- a) Tipo A, con pistas de 2,150 metros o más;
- b) Tipo B, con pistas de 1,500 metros o más;
- c) Tipo C, con pistas de 1,050 metros o más;

De acuerdo con el servicio al que se encuentren afectados, éstos pueden ser:

- a) Internos, dedicados a las operaciones aéreas efectuadas dentro de las fronteras de un país;
- b) Internacionales, destinados a operaciones de carácter internacional, las cuales son las efectuadas entre dos o más estados. En este caso, los aeropuertos se constituyen en verdaderas fronteras.

El **anexo 9** de la OACI, sobre “**Facilitación**”, define al **aeropuerto internacional** como “todo aeropuerto designado por un estado contratante, en cuyo territorio está situado, como puerto de entrada o salida para el tráfico aéreo internacional, donde se llevan a cabo los trámites de aduanas, migración, sanidad pública y procedimientos similares”.

Por otra parte, las instalaciones aeroportuarias deben presentar la suficiente adaptabilidad a la rápida evolución de las exigencias, siempre nuevas, de las operaciones aéreas, lo cual debe ser previsto desde su construcción, a los efectos de evitar posteriormente costosas obras o modificaciones.

Se debe tener en cuenta que la aeronave depende estrechamente de los servicios prestados desde el suelo, los cuales deben estar sujetos a padrones similares en cuanto a los medios y métodos de protección, a los efectos de su mejor eficacia, a lo cual contribuye en forma significativa la OACI, a través del Anexo 14 sobre “Aeropuertos”, de la Convención de Chicago de 1944.

Dentro del funcionamiento de un aeropuerto, hay que distinguir los aspectos y servicios relacionados con:

- a) Las áreas de tráfico;
- b) Las instalaciones terminales para los pasajeros;
- c) Las instalaciones relacionadas con la seguridad de la navegación aérea.

Igualmente, debe considerarse la necesidad de mantener dentro de límites aceptables el grado de capacidad de dichos aeropuertos.

Consideramos como “*capacidad de un aeropuerto*” el número máximo de operaciones que es capaz de soportar en un tiempo determinado, o bien, el número de pasajeros o de toneladas de carga que puede despachar, también en cierto lapso de tiempo.

Esta capacidad debe ser cuidada, no sólo evitando cualquier posible disminución de la misma por desgaste o desperfectos de los materiales o instrumentos, sino también procurándose su prudencial aumento en consonancia con el desarrollo del transporte aéreo. Por ello, es conveniente al construir un aeropuerto prever las necesidades futuras por un determinado número de años, no sólo en materia de pistas y áreas de operaciones, sino también en la construcción de la aerostación, destinada a la atención de las empresas, pasajeros, equipajes y carga.

El sistema de organización y explotación más común en materia de aeropuertos es aquél que deja en manos del Estado, a través de su gestión directa, tales funciones. Por otra parte, en la mayoría de los países latinoamericanos, los aeropuertos son de propiedad estatal, pero admitiéndose la posibilidad de su explotación y administración por empresas de naturaleza privada, bajo el control y la supervisión del Estado.

Dentro del estatuto jurídico de los aeropuertos y su funcionamiento, reviste capital importancia el cobro de tasas y derechos aeroportuarios, esencialmente los contemplados en el artículo 15 del Convenio de Chicago, los cuales deben, en principio, contribuir a solventar sus gastos.

Lo ideal en materia de administración de aeropuertos sería que éstos pudieran mantenerse con los ingresos que produzcan en materia de utilización de sus servicios, tales como suministro de combustible, servicios de protección al vuelo, hangaraje, información meteorológica, uso de pista, suministro de implementos para la atención al pasajero, equipajes, carga, arrendamiento de locales comerciales, otorgamiento de concesiones para cafeterías y restaurantes, estacionamiento, etc.

No obstante lo anterior, muchos aeropuertos son deficitarios, necesitando subsidios directos e indirectos del Estado para cubrir su déficit. En caso de que no sean deficitarios, al construir instalaciones de uso intensivo y de rápida evolución, necesitan inversiones millonarias para asegurar su buen funcionamiento y adecuación a los tiempos y necesidades.

En ese sentido, desde hace algunos años, y de acuerdo con una política general derivada de la apertura económica que ha sido adoptada por la mayoría de los países de América Latina, se ha iniciado un movimiento hacia la privatización de los principales aeropuertos –los cuales, en su mayoría, son

propiedad estatal-, con lo que se persigue obtener una mayor eficiencia económica, operativa y comercial. Los Estados desean que los aeropuertos se autofinancien para su propia operación y crecimiento. La República Dominicana no ha escapado a esta corriente, y utiliza a sus fines de privatización el sistema de concesión, previa licitación pública, de la ampliación, construcción y administración de cuatro de los aeropuertos internacionales del país, como son el Aeropuerto internacional de las Américas (AILA), Aeropuerto Internacional Gregorio Luperòn (AIGL), Aeropuerto Internacional María Montez (AIMM) y el Aeropuerto Internacional de Arroyo Barril (AIAB). Los aeropuertos de Punta Cana y de Punta Aguila han sido construidos y manejados por el sector privado, con la supervisión de las instituciones del Estado; y los aeropuertos de Herrera y Cibao serán considerados en una etapa posterior.

Dentro del rico campo de las alternativas que ofrece el derecho positivo, el contrato de concesión es el que permite el complejo normativo más adecuado para la descentralización de las funciones del Estado. En estos casos, este último no se desprende de la propiedad, y conserva una importante función de supervisión y control de las concesiones otorgadas, cuyos proyectos deben sujetarse, en el caso específico de los aeropuertos, a los estándares mínimos establecidos tanto por la IATA como por los anexos de la OACI y por nuestra legislación nacional al efecto.

Por parte de nuestro Gobierno Central, la Comisión Aeroportuaria es el organismo que está llevando a cabo el proceso de concesión antes señalado.

Esta *Comisión Aeroportuaria* fue creada por la Ley No.8 del 17 de noviembre de 1978, y la misma está integrada por el Secretario de Obras Públicas y Comunicaciones y su representante, quien la preside (Ing. Diandino Peña-Ing. Rafael Serrano Banks); Los Directores Generales de Aduana (Lic. Miguel Cocco-Dra. Dinorah Industrioso); Migración (Lic. Danilo Díaz-Ing. Giovanni Romero), y Aeronáutica Civil (Lic. Vitelio Mejía). El Secretario de Estado de Turismo (Lic. Félix Jiménez-Lic. Domingo Cruz Dilonè); El Director del Departamento Aeroportuario (Dr. Armando Castillo-Ing. José María Susana), quien funge como Secretario, con voz pero sin voto; el Gobernador del Aeropuerto Internacional de Las Américas (Sr. José Guillermo Sued) y el Administrador del Aeropuerto Internacional Gregorio Luperòn (Lic. Ramón Rodríguez).

Para garantizar la transparencia del proceso de concesión, fueron creados un *Comité de Observadores*, compuesto por Freddy Beras Goico, Bonaparte Gautreaux Piñeyro, Dr. Jottin Cury, Dr. Braulio Portes y Arq. Alejandro Montàs, y un *Comité Técnico Ampliado* conformado por la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones (Ing. Rafael Serrano Banks); el Departamento Aeroportuario (Arq. Diógenes A. Zapata/Arq. Christiern H.

Broberg); Dirección General de Aeronáutica Civil (Arq. Francia J. Peña/Lic. Manuel Alcántara / Carlos Alcántara); la Asociación Nacional de Hoteles y Restaurantes, Inc., ASONAHORES (Lic. Arturo Villanueva); Asociación de Líneas Aéreas de la República Dominicana, ALA (Sr. Alex Santana/Sr. Julio Heinsen) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

Las facultades de la Comisión Aeroportuaria y de la Junta Aeronáutica Civil y de sus órganos técnicos para dirigir el proceso de rehabilitación, ampliación y modernización de la infraestructura aeronáutica-aeroportuaria nacional, resultan de la conjugación de lo dispuesto por la Ley 8 antes mencionada, en sus artículos 2, 8 y 9; y por la Ley 505 de Aeronáutica Civil, de fecha 10 de noviembre de 1969, en sus artículos 12 y 18, y la Constitución de la República en su artículo 110.

Los organismos técnicos competentes en materia aeroportuaria estiman que será necesario invertir en los próximos tres años unos 3,000 millones de pesos para renovar nuestra infraestructura aeroportuaria. En este sentido, y como hemos referido anteriormente, el Gobierno, mediante la concesión de la ampliación, modernización y administración de los cuatro principales aeropuertos, evitará tener que invertir los antes mencionados fondos a estos fines, pudiendo dedicarlos en otros sectores, ya que la empresa concesionaria será la que tendrá que proveer todos los fondos necesarios para lograr los objetivos de la concesión.

La Comisión Aeroportuaria identificó una serie de necesidades de nuestros aeropuertos, tale como:

AILA. Fue construido en el año 1959 e inaugurado como el Aeropuerto Internacional de Punta Caucedo, en el lugar que hoy opera la terminal de carga. En el año 1969, se inauguró la primera terminal del Aeropuerto Internacional de Las Américas (actualmente la Terminal Norte). En el año 1990, este Aeropuerto fue sometido a una ampliación y remodelación en la que se cambia su sistema lineal original por el de satélite, incluyéndose seis posiciones de estacionamiento de aeronaves con acceso directo desde la terminal a través de puentes de abordaje.

Su pista de aterrizaje y despegue es de 3,355 metros de largo por 60 metros de ancho, pavimentada originalmente en concreto armado, y repavimentada durante los años 1993 y 1994 en hormigón asfáltico, la cual, en la actualidad, requiere de una urgente reparación y señalización, al igual que taxiway.

Esta terminal dispone de facilidades y servicios de soporte a la navegación aérea propios del primer mundo; pero precisa de una ampliación, señalización e iluminación de la plataforma de estacionamiento de aeronaves.

La Terminal Norte ya mencionada necesita igualmente una remodelación mediante la cual pueda ampliarse el edificio de dicha terminal; se organicen

las facilidades para los pasajeros en general; se amplíe el área de estacionamiento vehicular; se cree un área de estacionamiento de autobuses, taxistas y rent-cars. Es necesario, además, construir una terminal de carga y resolver el problema de los vuelos domésticos.

AIGL-Puerto Plata. Este aeropuerto fue inaugurado en el año 1978, y en el 1994, fue remodelado para convertirse en una moderna terminal, con los equipos actualizados. Su pista de aterrizaje y despegue es de 3,000 metros de largo por 45 metros de ancho, pavimentada en concreto armado.

En principio, sus necesidades son muy parecidas a las del AILA, ya que necesita que su pista sea reparada y señalizada, que su taxiway sea ampliado, al igual que su plataforma de estacionamiento de aeronaves. En cuanto al estacionamiento vehicular, requiere su ampliación.

El edificio terminal precisa ser ampliado y remodelado con un incremento en el número de posiciones de aeronaves con acceso a través de los puentes de abordaje.

AIAB-Samaná. Esta terminal aeroportuaria está todavía en su fase de construcción. Su pista de aterrizaje y despegue es de 1,240 metros de largo por 23 metros de ancho. Está pavimentada en hormigón asfáltico. En una etapa preliminar, se contempló construir una pista para aeronaves medianas, pero a corto plazo deberá ser ampliada para que pueda servir a aeronaves de cuerpo ancho.

AIMM-Barahona. Fue inaugurado en 1994. El edificio terminal es suficiente para la actual demanda, aunque no está a la altura de su pista de aterrizaje y despegue, la cual mide 3,000 metros de largo y 45 metros de ancho. En la parte de ayuda a la navegación y soporte, cuenta con los equipos necesarios. No posee terminal de carga, por lo cual debe planificarse y desarrollarse.

Las empresas licitantes en la actualidad son tres:

- 1. Grupo Calmaquip.** Sus socios extranjeros son Calmaquip Engineering Corporation (E.U.A.); Airport Consulting Viena (Austria); Birk & Hillman Consultants (E.U.A.) y los dominicanos Compreica (constructora), OTESA, Omega Eléctrica y Airline Services Manino.
- 2. Grupo Aeropuerto de París.** Tiene como socios extranjeros a Aeroport de París (Francia) y Grupo Dumez-GTM (Francia). Como grupo local se encuentra Méndez Cabral Constructora.
- 3. Grupo Aerodom.** Integra como socios extranjeros a Vancouver Airport Services (Canadá); Ogden Aviation Services (E.U.A.);

Impregilo (Italia), Colas (Francia), INITEC (España) y Banco de Santander (España). Como socio dominicano figura la Operadora de Aeropuertos del Caribe.

Todas estas empresas debieron incluir en sus propuestas la factibilidad técnica, económica y ambiental de cada una, tomando en cuenta las etapas de construcción para causar los menores inconvenientes posibles a la operación de los aeropuertos de que se trata.

El proceso de evaluación de las diferentes propuestas será llevado a cabo con estricto carácter confidencial por la Comisión Aeroportuaria, junto a su Comité Técnico Ampliado y el Comité de Observadores, dentro de un plazo razonable que permita el estudio pormenorizado de las propuestas. En este proceso de evaluación, se seleccionará el consorcio proponente que haya presentado la mejor oferta. Este proponente será llamado por la Comisión Aeroportuaria para discutir los términos contractuales. Si por alguna circunstancia no fuere posible arribar a un acuerdo favorable para ambas partes, la Comisión Aeroportuaria procederá a llamar al proponente que haya presentado la segunda mejor puntuación, y así sucesivamente.

La evaluación se llevará a cabo tomando como base los "*Parámetros de Evaluación*" y otorgándoles una puntuación individual según el valor que le sea asignado a cada uno entre 0 y 10. Cada grupo de parámetros tendrá asignado un valor, el cual estará fijado en función de su importancia dentro de los objetivos de la concesión. Este valor será el factor multiplicador para la sumatoria de todos los parámetros individuales del grupo.

Entonces, la sumatoria de los parámetros individuales de cada grupo, multiplicada por el valor que representa el peso del grupo de parámetros, representará la puntuación correspondiente.

La sumatoria de las puntuaciones de los grupos de parámetros representará la puntuación de la propuesta para el aeropuerto de que se trate, y la sumatoria de estas puntuaciones constituirá la puntuación total final de la propuesta presentada por cada consorcio.

A los fines de la concesión, el Estado entregará las instalaciones que posee actualmente –sin ceder la propiedad sobre las mismas– y que necesitan ser renovadas y mercadeadas, las cuales recibirá al final del período de concesión pactado.

El Gobierno continuará percibiendo los ingresos que se originan por impuestos, derechos y tasas aeronáuticas. El consorcio que resulte adjudicatario de la concesión, recibirá la parte comercial que se origina en los servicios específicos que ofrecerá el aeropuerto.

Por su parte, el consorcio adjudicatario deberá a cambio poner en juego su crédito internacional y sus propios fondos para aportar los recursos

inmediatos necesarios y ampliar los aeropuertos, sin que el Estado otorgue aval por tales sumas; con el cuidado de que para la amortización de los mismos, no se incrementen de forma extraordinaria los cargos aeroportuarios, ya que esto afectaría directamente los costos operacionales de las líneas aéreas. Esto podría traducirse en aumentos tarifarios por pasajes, y además podría restar competitividad a nuestros aeropuertos en comparación con los demás de la región.

Por otra parte, el concesionario asegurará la permanencia de un personal local, el cual deberá recibir el entrenamiento en la operación y mantenimiento de los equipos que fuere menester instalar, con el establecimiento de un programa permanente que garantice la transferencia de la tecnología. además, asegurará que al término del plazo acordado para la concesión, todas las instalaciones y equipos necesarios para la operación y manejo de los aeropuertos, sean traspasados pura y simplemente al Estado Dominicano, sin cargo alguno para este último, en condiciones óptimas, en pleno funcionamiento y en cantidad y diversidad suficiente para que cada aeropuerto pueda operar adecuadamente a juicio de la autoridad designada por el Estado Dominicano para estos fines.

Por último, ha sido anunciado por las autoridades competentes que el proyecto de contrato y adjudicación será sometido a la consideración del Congreso Nacional, tan pronto como termine la licitación de la concesión, para así cumplir con los preceptos constitucionales al efecto.