

GESTIÓN Y REGULACIÓN DE AEROPUERTOS. LOS MODELOS SIGNIFICATIVOS

José Esteve Pardo

Introducción. Los rasgos estructurales del sistema aeroportuario español y su contradicción con las referencias básicas del Derecho europeo

Antes de presentar la exposición de los modelos más significativos en la gestión y regulación aeroportuaria, parece conveniente hacer una muy somera referencia a ciertos rasgos de nuestro propio sistema y a las referencias que encuentran en el Derecho europeo. Desde este conocimiento podremos valorar más certeramente las experiencias que nos ofrece una visión comparada de los diferentes modelos.

El sistema aeroportuario español se estructura todo él en torno a AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea). Se trata de una entidad pública empresarial que gestiona la práctica totalidad de los aeropuertos abiertos al tráfico de pasajeros y mercancías. Los aeropuertos integrados en AENA carecen así de autonomía de gestión, e incluso de personalidad jurídica propia.¹ Por otro lado, AENA, en cuanto entidad pública empresarial ejerce funciones de autoridad, asumiendo en muy buena medida las tareas de la ordenación y regulación pública en materia de aeropuertos y, al mismo tiempo, como empresa, lleva a cabo la gestión de los mismos.

Concurren así dos rasgos estructurales del sistema que están en abierta contradicción con las principales determinaciones y referencias que ha establecido el Derecho europeo en materia de aeropuertos.

La regla del Derecho europeo de que para cada aeropuerto debe constituirse una entidad gestora

Una de esas referencias es que cada aeropuerto ha de constituir una unidad de gestión diferenciada, de la que se hace cargo la entidad gestora, definida así por el Derecho comunitario: «*la entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales, tenga por misión la administración y gestión de las infraestructuras aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en el sistema aeropuerto de que se trate*» (Directiva 96/67).

1. Sobre los antecedentes de AENA, su significación actual y el modelo de gestión y regulación aeroportuaria que en torno a este ente se articula, vid. J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico de los aeropuertos (Servicio público y explotación comercial)*, Valencia, 2001, en especial, pp. 73 y ss.

La regla es, pues, que cada aeropuerto sea gestionado por su propia entidad. Una entidad gestora para cada aeropuerto. La única excepción, apuntada ya en la anterior definición, la constituyen los llamados sistemas aeroportuarios. La propia Directiva establece lo que debe entenderse por sistema aeroportuario: «*el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o conglomeración urbana*»

Hay sistemas aeroportuarios, tal como son definidos en la Directiva, bien conocidos en Europa. Por destacar los más importantes, se pueden mencionar el de Londres –varios aeropuertos gestionados por una misma entidad gestora, la BAA– o el de París, varios aeropuertos también gestionados por una sola entidad. Más adelante volveremos con detalle sobre estas experiencias.

La separación entre gestión y regulación aeroportuaria atribuyéndolas a instancias diferenciadas

La otra regla, importante y clara, que establece el Derecho europeo en materia de aeropuertos es la estricta separación entre la actividad de gestión aeroportuaria y la función pública de regulación sobre estas infraestructuras y las actividades que en ellas se desarrollan. La consecuencia ineludible de esa separación es que la gestión y la regulación deben atribuirse a instancias diferenciadas. Esta es por lo demás una regla general del Derecho europeo en todos los servicios y actividades de contenido económico con la que se trata de evitar la injustificada posición de ventaja en que se encontrarían las empresas que dispusieran de facultades reguladoras y de autoridad.

El modelo aeroportuario español y muy particularmente su principal protagonista, AENA, contradice abiertamente esta regla del Derecho europeo, desde el momento en que esta entidad concentra las principales competencias y funciones públicas en materia aeroportuaria, y al mismo tiempo gestiona la gran mayoría de los aeropuertos españoles.

Estos rasgos tan definitorios del modelo aeroportuario español nos ilustraran sin duda en el contraste con otros modelos.

La reforma del sistema aeroportuario en Francia y su adaptación a las exigencias del Derecho europeo

El modelo tradicional: gestión por establecimiento público de los aeropuertos de París y gestión, en régimen de concesión, por las cámaras de comercio de los aeropuertos locales

La organización aeroportuaria en Francia presenta mucho interés, sobre todo por las recientes y significativas reformas de que ha sido objeto.

Los aeropuertos franceses ofrecían una organización y un régimen que se mantuvo prácticamente inalterado durante cincuenta años, desde que la aviación civil y el transporte aéreo se normalizan y se imponen sobre los planteamientos militares que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

El modelo francés distingue claramente, en aeropuertos como en tantas otras cosas, entre París y el resto del territorio. La distinción de Balzac entre París y las Provincias, tan arraigada en la mentalidad, la política y la cultura francesa.

Para París se creó en 1945 el ente público Aeropuertos de París, cuya fórmula organizativa y de personificación es la del establecimiento público. Su objetivo era la ordenación, gestión y explotación de todas las instalaciones aeroportuarias civiles situadas en un radio de 50 km. tomando como centro la Torre Eiffel. Dependían así de este organismo los tres grandes y conocidos aeropuertos de pasajeros (Orly, Le Bourget y Charles de Gaulle) y otros aeropuertos menores de pasajeros, de carga y también helipuertos civiles situados en esta área. Se configura así un genuino «sistema aeroportuario» tal como es caracterizado por el Derecho europeo: una sola entidad gestiona varios aeropuertos que sirven a una misma ciudad o área metropolitana.

Para hacerse una idea de lo que significa París en el tráfico aéreo y en la gestión aeroportuaria, basta con significar que Aeropuertos de París registra en el 2005 un tráfico de 79 millones de pasajeros, el 60 % del total de pasajeros de los aeropuertos franceses.

En los restantes aeropuertos, regionales y locales, el protagonismo de la gestión lo asumían destacadamente las cámaras de comercio e industria.

Al respecto debe destacarse la arraigada presencia que históricamente han tenido las cámaras de comercio francesas en la gestión de puertos; no los grandes puertos, que se sitúan en la órbita del Estado, sino los de reducidas dimensiones y, sobre todo, los puertos fluviales, una realidad prácticamente desconocida entre nosotros.

Fue así como las Cámaras de comercio, que tienen también en Francia la condición de establecimientos públicos, asumieron la gestión de los aeropuertos locales y regionales: todos los que se encuentran fuera del círculo de 50 km. de radio en torno a París. El instrumento a través del cual se articula esa gestión es una concesión por parte del Estado con lo que el sistema que así se generaliza es el de una reserva o titularidad general del Estado y un régimen de gestión indirecta a través de las cámaras de comercio e industria.

A principios del presente siglo se hacen muy visibles importantes problemas y disfunciones que este modelo plantea. Se elaboran entonces diversos informes² y propuestas de reforma que coinciden por lo general en destacar como principales aspectos críticos y negativos del sistema los siguientes.

El régimen concesional que para entonces llegaba a su término –la gran mayoría de concesiones vencían el año 2002–, con lo que la sensación de crisis se agudizaba, había paralizado las inversiones en los últimos años ante la ausencia de un horizonte de futuro en la explotación y gestión de las instalaciones.

2. Entre ellos destaca *Le livre blanc des grands aéroports régionaux français*, elaborado por el «Comité d'actions pour la mise en place de sociétés aeroportuaires», París, 2002. De este informe tomo las principales valoraciones críticas del modelo aeroportuario francés y las propuestas de reforma que se plantean.

Se daba una situación anómala y única en el mundo³ –con la sola excepción, añadido, del sistema español que tiene al respecto alguna variante– con un único titular, el Estado, de todos los aeropuertos y que imponía unas condiciones generales a través de las concesiones, con lo que los gestores –las cámaras– eran meros ejecutores sin real autonomía de gestión. Se vulneraba así –aunque de forma no tan flagrante a como sucede entre nosotros– la regla del Derecho europeo en virtud de la cual cada aeropuerto ha de contar con su entidad de gestión que debe disponer para ello de la elemental autonomía.

El sistema francés estaba al margen de la realidad aeroportuaria europea, y mundial también podría decirse, al no atribuir la gestión a entidades con forma privada de personificación, empresas estrictamente gestoras, empresas aeroportuarias, mientras que las funciones y competencias públicas, de autoridad, corresponden a otras instancias. Es la separación, material y subjetiva, entre gestión y regulación que, como ya nos consta, establece muy claramente el Derecho europeo. El sistema francés atribuía funciones de gestión y regulación al Establecimiento público Aeropuertos de París y en los aeropuertos regionales se producía también esa confusión al estar gestionados en régimen de gestión indirecta por el Estado a través de las cámaras de comercio que tienen en Francia la condición de establecimientos públicos. No había por tanto gestión por entidades con forma privada de personificación, societarias, como de manera generalizada se advierte en Europa y América

Tomando en consideración estas extendidas posiciones críticas, y los diversos informes y estudios en los que se expresan, se realizó una reforma de gran calado y orientación muy significativa.⁴ Esta reforma se articula en torno a dos leyes.

La Ley de 2004 sobre la descentralización y reforma de gestión de los aeropuertos locales

La primera es la Ley de 13 de agosto del 2004, que se refiere a los aeropuertos locales o regionales. Se contabilizan hasta 151 aeropuertos en esta categoría.

El objetivo de la Ley según sus propios términos es la descentralización de estos aeropuertos: la ruptura del vínculo concesional con el Estado⁵ que, por lo demás, no hacía sino generar incertidumbre sobre quien debería encargarse real-

3. *Le livre blanc...*, cit. p. 45.

4. Sobre el alcance de esta reforma vid. R. Arnaud, «L'avenir juridique des aéroports», en *Aéroport*, n. 6, sept-oct, 2006, se ofrece aquí una crónica del coloquio celebrado en la Universidad París 2 (Panteón-Assas) sobre la importante reforma legal en materia de aeropuertos. Comentarios generales sobre esta reforma y su contexto pueden encontrarse en J. Sarazin, «La forme idoine», *Aviation civile*, n. 327, 2005, pp. 6 y ss; M. Maman, «Aéroports français. Le grand soir», *Aviation civile*, n. 337, 2006, pp. 7 y ss.

5. La mayor parte de las concesiones que, como ya se ha destacado, expiraban en torno al 2002, se prorrogaron por cinco años. Es por tanto en el 2007 cuando se produce la transformación de régimen y titularidad de los aeropuertos locales franceses según las previsiones de la Ley del 2004.

mente de la gestión de estos aeropuertos y sobre todo de mantener el ritmo de inversiones que sus demandas y desarrollo requiriesen. La Ley establece que estos aeropuertos pasarán a ser propiedad de los entes locales. La Ley se abre a las opciones que puedan plantear tanto los municipios, agrupaciones de municipios, departamentos y regiones. Es previsible, y así ha sucedido en la práctica con frecuencia, que el aeropuerto próximo a una ciudad importante acabe siendo propiedad del municipio; aunque en la mayor parte de los casos se ha optado por la formación de sociedades en las que participan, en proporción variable, diversas entidades locales.

La Ley de 2005 sobre la gestión y regulación de los grandes aeropuertos nacionales

La segunda Ley es la de 20 de abril de 2005, que contempla a los aeropuertos de vocación nacional. Aquí se incluyen, por supuesto, los aeropuertos de París y, también, un grupo de aeropuertos que sirven a grandes ciudades, con clara proyección internacional; son los que se señalan como los ocho grandes aeropuertos metropolitanos: Niza, Lyon, Marsella, Montpellier, Toulouse, Burdeos, Nantes, Estrasburgo y cuatro aeropuertos de ultramar: St Denis de la Reunión, Cayenne, Pointe à Pitre, Fort de France.

La opción de la Ley con respecto a estos aeropuertos es muy clara: han de configurarse como unidades autónomas de gestión, como empresas aeroportuarias, lo que en términos organizativos y de personalidad lleva a la constitución de sociedades mercantiles con forma privada de personificación.

Así, la entidad Aeropuertos de París, cambia su naturaleza y configuración: de ser un establecimiento público –con forma pública de personificación, equivalente a nuestros organismos autónomos– pasa a constituirse en sociedad anónima. El capital de esta sociedad pertenece inicialmente al Estado, pero está prevista la entrada de capital privado para ampliar así sus fuentes de financiación. A esta sociedad se le adscribe también el patrimonio del anterior establecimiento público, con la única excepción de los bienes que sean necesarios para el ejercicio de las funciones y competencias en materia de navegación aérea, seguridad, aduanas, etc., todas las funciones públicas en definitiva que quedan al margen de lo que es estrictamente la gestión aeroportuaria. En cualquier caso, a esta sociedad se le imponen unas determinadas obligaciones o misiones de servicio público que se fijan en un cahier de charges.

Con relación a los grandes aeropuertos metropolitanos se prevé también su transformación en sociedades anónimas. Un proceso de transformación que ha de ser conducido y gestionado por las cámaras de comercio que actuaban como concesionarias de los mismos. Se constituye entonces una sociedad de gestión para cada uno de estos aeropuertos. Una sociedad en la que, en una primera fase, sólo participan entes públicos: municipios, las mismas cámaras de comercio e industria e incluso el propio Estado. En un segundo momento se contempla, y se valora positivamente, la entrada de capital en estas sociedades, con lo que pueden ampliarse las fuentes de financiación de los aeropuertos por ellas gestionadas.

Si la gestión aeroportuaria adopta las opciones que se han presentado sumariamente, la regulación pública también registra novedades, sobre todo a partir

de lo dispuesto en la Ley de 2005 que, como nos consta, contempla los grandes aeropuertos franceses. Lo que se destaca, para justificar y orientar su regulación, es el carácter de monopolio natural que en ellos concurre. Como tales monopolios los elementos fundamentales a regular son tres: inversiones, calidad del servicio, tarifas. Estas y otras cuestiones se establecen a través de los que se conocen como contratos de regulación –normalmente con una vigencia de cinco años⁶– inspirados en fórmulas muy similares establecidas para los grandes aeropuertos británicos.

Alemania. La gestión de los aeropuertos por sociedades con participación de las diversas administraciones territoriales

El modelo de gestión

El sistema aeroportuario alemán estuvo en sus orígenes decisivamente marcado por el dominio de las potencias de ocupación tras la Segunda Guerra Mundial; Alemania se vio privada de todas sus competencias y funciones en materia de transporte aéreo y aeropuertos, que quedaron durante un tiempo bajo el control de las autoridades militares extranjeras de cada zona en la que se dividió el territorio alemán.

Estas condiciones dejaron sin duda su impronta en el sistema aeroportuario actual: la más visible es que no se afirmó en ningún momento una competencia general o un poder relevante del Estado Federal (Bund) sobre los aeropuertos; conforme se iba normalizando la situación tras la postguerra, a medida que las autoridades militares abandonaban su control y gestión, los aeropuertos alemanes se fueron situando en la órbita de las administraciones territoriales más próximas, las municipales. Los aeropuertos quedaron así sujetos a un régimen de gestión en el que alcanzó y mantiene un gran protagonismo la ciudad a la que sirven y constituye su principal referencia: Francfort, Munich, Dusseldorf, Stuttgart, etc.

Los principales aeropuertos alemanes están gestionados por sociedades en cuyo capital tiene una participación relevante, cuando no mayoritaria, la ciudad de destino y referencia. El segundo accionista, que en muchos casos es el primero y mayoritario, es ordinariamente el land en el que está situado el aeropuerto. La Federación (Bund) suele ostentar también una participación en el capital de las sociedades que gestionan los grandes aeropuertos, aunque se trata siempre de una participación minoritaria que le permite la representación en los órganos directivos, generalmente los consejos de gobierno o administración.

Esta estructura societaria ha permitido también la entrada de capital privado en la gestión de los aeropuertos alemanes. Las primeras experiencias se desarrollaron en los aeropuertos de Berlín y en los de las grandes ciudades de la extinta República Democrática Alemana (RDA). En ellos se sintió de manera particular la necesidad de inyectar capital privado y fórmulas de financiación al margen de

6. El primer contrato de regulación, para Aeropuertos de Paris, entró en vigor el 6 de febrero del 2006 y finaliza en el 2010.

los presupuestos públicos. En cualquier caso, la participación privada en estas sociedades para la gestión de grandes aeropuertos es siempre limitada, sin que se haya planteado la privatización de la gestión de ninguno de ellos entregándola a una sociedad privada.

La regulación pública. En particular, el régimen de asignación de slots

Merece también destacarse que el modelo aeroportuario alemán adopta una posición muy definida en el controvertido debate en Europa sobre el régimen de atribución de *slots* para las operaciones de aterrizaje y despegue de aeronaves. Frente a la opción de los países anglosajones y del norte que pretenden la entrega de los *slots* al mercado, los Estados del centro y sur de Europa mantienen que la asignación de *slots* debe ser una decisión pública, precedida de un procedimiento y sujeta a un régimen de recursos y garantías propio del Derecho público. En este punto el sistema alemán ofrece una fórmula muy definida y consecuente: la decisión de asignación de *slots* constituye un acto administrativo, sujeto por tanto al régimen procedimental y de recursos propio de estos actos. Pero ordinariamente el sujeto que asigna los *slots*, el coordinador del aeropuerto de que se trate, es un sujeto privado que tiene la condición de habilitado (*Belihene*) en virtud de esa fórmula característica del Derecho alemán, en franca expansión por lo demás, que permite a particulares ejercer determinadas funciones públicas.

Reino Unido. El paradigma de la privatización

La trayectoria jurídica de la British Airport Authority (BAA.) en la gestión aeroportuaria y las funciones de regulación pública de la Civil Airport Authority (CAA)

El modelo aeroportuario del Reino Unido pasa por ser el paradigma de la privatización, aunque esta es una afirmación que debe matizarse en el sentido de que el número de aeropuertos privados es reducido, pero el volumen de tráfico que gestionan es muy alto, en torno al 75% del total del Reino Unido. La otra matización que debe efectuarse repara en la distinción entre gestión y regulación aeroportuaria, para destacar de inmediato que la privatización por supuesto sólo afecta a la gestión y que, en el sistema que ahora contemplamos, la regulación pública tiene un radio amplio que llega incluso a la fijación de un umbral de tarifas por servicios a aeronaves.

El origen de esta experiencia está en las recomendaciones del White Paper on Airports Policy de 1985 que recomendaba la privatización de la British Airport Authority (BAA). La BAA era una entidad pública creada en 1965 para la gestión de los aeropuertos londinenses de Heathrow, Gatwick y Stansted. Diez años más tarde se la atribuyó también la gestión de los principales aeropuertos escoceses: Glasgow, Edimburgo, Aberdeen y Prestwick.

La privatización de la BAA se produjo en virtud de la Airports Act de 1986 y la venta en bolsa de sus acciones. El Gobierno sólo se reservó una acción, la llamada *Golden Share*. Debe significarse que la BAA asume lo que es estrictamen-

te gestión aeroportuaria que se extiende a toda una serie de actividades y servicios conexos que reportan a esta entidad sustanciosos ingresos como son, por ejemplo, la red de hoteles en torno a sus aeropuertos.⁷

Las funciones públicas de regulación aeroportuaria corresponden a la Civil Airport Authority (CAA) cuya competencia se extiende a los aeropuertos gestionados por la BAA y a los restantes aeropuertos del Reino Unido que son gestionados por las autoridades locales. Las funciones reguladoras de la CAA abarcan materias tan relevantes como la seguridad o impacto ambiental de los aeropuertos, pero también se proyectan sobre elementos de gran significación económica –y, por tanto, de gran importancia para las entidades gestoras– como son la determinación de las tarifas aeroportuarias por aterrizaje y pasajero.

La experiencia de la gestión privada de la BAA y su limitada influencia en Europa

La experiencia privatizadora del Reino Unido tuvo en su momento un gran impacto en Europa⁸ y se presentaba como una opción que era reivindicada en muchos círculos para la reforma y modernización de muchos aeropuertos. Sin embargo, transcurridos ya unos años,⁹ se observa que su extensión más allá de su órbita originaria ha sido muy limitada. En realidad no se han producido privatizaciones en Europa con la radicalidad con que se plantearon en el Reino Unido.¹⁰ Lo que sí se ha producido, como ya hemos tenido ocasión de constatar en las experiencias analizadas, es una entrada de capital privado en muchas sociedades gestoras de aeropuertos en las que el capital pertenece mayoritariamente a las administraciones públicas, sean locales, regionales o estatales. Con ello se consigue un doble objetivo: mantener en la órbita pública las principales decisiones en materia de gestión aeroportuaria y, con la participación privada, conseguir una fuente de financiación en el mercado financiero, al margen de los presupuestos públicos.

7. La BAA empezó a utilizar hoteles en la proximidad de sus aeropuertos con los que se facilitaba la interconexión de vuelos y la utilización de franjas horarias nocturnas en las que las tasas aeroportuarias se reducen considerablemente.

8. En ello influyeron una serie de circunstancias que inicialmente se vincularon a ese modelo de gestión pero que luego se vieron eran generalizables a cualquier otro. En primer lugar el aumento espectacular del tráfico aéreo y aeroportuario que se registra por entonces pero que afecta también a otros muchos aeropuertos; en segundo lugar, la explotación comercial de toda una serie de servicios que podían ofrecerse en los aeropuertos: locales comerciales, parkings, hoteles, que inicialmente aprovechó la BAA de manera intensiva, pero que luego también se extendió a otros aeropuertos europeos sin necesidad de recurrir a la radical privatización del Reino Unido.

9. Una valoración, a los diez años de la privatización, en el informe «Ten years in private hands», *Jane's Airport Review*, julio-agosto, 1997, pp. 9 y ss.

10. En grandes aeropuertos, lo más que se ha dado en esta dirección ha sido la privatización y venta, como máximo, de la mitad de las acciones de la sociedad gestora. El primer ejemplo, tras la privatización de la BAA, lo ofreció el aeropuerto de Viena que en 1989 puso a la venta la mitad de sus acciones; sobre esta experiencia vid. el estudio de su vicepresidente, Siegfried Gang, «El aeropuerto como aglutinador de actividades», en el informe, *En torno a los aeropuertos*, Cuadernos INECO, Madrid, 1996.

La BAA sí fue pionera en el aprovechamiento y explotación de las imponentes posibilidades comerciales que ofrecen los aeropuertos al margen de lo que es estrictamente la actividad aeroportuaria. Es en ese amplio segmento comercial donde obtiene la mayor parte de sus ingresos. Ahí sí que la experiencia de la BAA marcó una línea que han seguido muchos aeropuertos que no han necesitado para ello decantarse por la total privatización de su gestión. En la actualidad prácticamente todos los grandes aeropuertos europeos obtienen más rendimientos económicos de las actividades comerciales en ellos desarrolladas que por lo que son sus servicios aeroportuarios característicos a las aeronaves y compañías aéreas.

Estados Unidos de América. El dominio de las autoridades locales en la gestión de los aeropuertos

Fuera del continente europeo, el sistema aeroportuario que parece suscitar mayor interés es el de los Estados Unidos de América. Primero, por lo extendido que está allí el tráfico aéreo que alcanza por supuesto los mayores índices mundiales; segundo, y sobre todo, por las políticas desarrolladas en materia de transporte aéreo y su influencia en Europa.

La experiencia de la desregulación del transporte aéreo y su impacto en la revalorización de los aeropuertos

Entre esas acciones políticas destaca particularmente la desregulación del transporte aéreo llevada a cabo por la Airline Deregulation Act de 1978. En virtud de esta Ley los precios del transporte se fijaban libremente en régimen de competencia entre las compañías. Los efectos de esta norma fueron inmediatos y espectaculares: a los cinco años el número de compañías aéreas pasó de 36 a 120; el número de pasajeros beneficiados por precios especiales pasó del 45% al 80% y el precio medio del billete descendió en un 30%. Sin embargo, tras esta primera fase expansiva, el mercado se tensó: a mediados de los noventa sólo subsistían 27 compañías –menos aún que cuando se inició la desregulación– y las doce primeras con una cuota de mercado del 97%. Se percibió entonces bien a las claras la importancia de los aeropuertos en ese marco liberalizador, puesto que un elemento decisivo para imponerse unas compañías sobre otras era la posición más sólida –con mejores slots e instalaciones– que ocupaban en los aeropuertos más solicitados.¹¹

De este vital y acreditado interés estratégico que para las compañías tienen los aeropuertos se siguieron una serie de iniciativas y experiencias que se orientan a consolidar la presencia de las compañías aéreas. Destaca al respecto la adquisición por algunas compañías de la titularidad de terminales exclusivas en los grandes aeropuertos. En esa misma línea también se da el caso de construcción y financiación por compañías de nuevas terminales. Se trata de una experiencia que, aunque ha sido objeto de gran interés, todavía no se ha desarrollado en Europa.

11. P.S. Dempsey, «The empirical results of deregulation: a decade later and the band played on», en *Transportation Law Journal*, n. 17, 1990, pp. 31-100.

En cualquier caso, la presencia de las compañías en los aeropuertos siempre es limitada. En ello concurren dos intereses: por un lado, el de las propias compañías, que nunca han querido involucrarse en el negocio aeroportuario más allá de lo necesario para garantizarse una buena posición; por otro, el de las autoridades e instancias públicas que pretenden con toda lógica la apertura de las instalaciones aeroportuarias a los intereses generales, sin que queden al exclusivo servicio de una compañía. Es así como todas las opciones de gestión aeroportuaria aseguran el control público, generalmente de las instancias locales.

La gestión bajo el dominio de autoridades locales

La mayor parte de los aeropuertos, desde luego los más importantes, están, efectivamente, en manos de instancias locales. En algunos casos, es el que gestiona directamente el aeropuerto; los aeropuertos más importantes en este régimen de gestión son los de Los Angeles y Nueva Orleans. En otros casos, los más, se constituye una entidad con ese objetivo de gestión aeroportuaria bajo la directa tutela del municipio; esta es la fórmula a la que se acogen los principales aeropuertos, entre ellos los dos que se disputan el liderazgo mundial en tráfico de pasajeros, Chicago y Atlanta.

También es frecuente la gestión por los condados, que pueden igualmente crear sociedades con este específico objeto. Los aeropuertos más importantes en este régimen son los de Detroit y Milwaukee.

La gestión directa por los estados, o por entes que de ellos dependan directamente, es en la actualidad del todo residual y se limita a estados con singularidades geográficas muy marcadas: Alaska y Hawai.

Un caso que no puede encuadrarse propiamente en la modalidad de gestión estatal, pues constituye un supuesto de cooperación entre dos Estados, es el de la «Port Authority of New York and New Jersey» (PANY). La PANY es una corporate agency creada en 1921 en virtud de un convenio entre el Estado de Nueva York y el de Nueva Jersey. El objeto de su actividad es la construcción y gestión de la infraestructura de transportes del área metropolitana de la ciudad de Nueva York que incluye puentes, túneles, helipuertos, terminales portuarias y, por supuesto, aeropuertos: el John F. Kennedy, el de La Guardia y el de Newark son los tres abiertos al tráfico internacional.