

Contrato de Concesión de Aeropuertos Argentina 2000 (Decreto 1009/2020 P.E.N. Prórroga) – Control sobre los procedimientos efectuados y gestión de la renovación de la concesión

Actuación AGN 15/23

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos.

Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

Leyes: 19.549 - 27.541 - 25.561

Decretos: Dec. 1759/72 - Dec. 375/97 - Dec. 500/97 - DNU 842/97 - Dec. 163/98 - Dec. 311/03 - Dec. 1799/07 - Dec. 960/18 - DNU 260/20 - Dec. 263/20 - Dec. 1009/20.

Resoluciones:

Res. ORSNA 96/01 - Res. ORSNA 88/04 - Res. ORSNA 111/08 - Res. ORSNA 48/10 - Res. ORSNA 141/18-RESFC-2020-80-APN-ORSNA#MTR - RESFC-2021-46-APN-ORSNA#MTR - Res Min. Transporte 64/20 - Res Min. Transporte 71/20 - Res Min. Transporte 73/20 - Res. ANAC 304/20

ACLARACIONES PREVIAS

El ORSNA tiene la obligación de controlar que la actividad aeroportuaria, en el ámbito del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), se ajuste a los principios y objetivos que se le han encomendado.

3.1 Contrato de Concesión del Grupo “A” de aeropuertos del SNA

3.1.1. Antecedentes de la concesión

El contrato de Concesión de la explotación, administración y funcionamiento del conjunto de aeropuertos del Grupo “A” 4F1 fue otorgado a Aeropuertos Argentina 2000 S.A mediante Dec. 163/98 (B.O. 13/02/98) y D.A. 60/98 (B.O. 27/01/98), en base a la licitación pública abierta por Dec. 375/97. Por su parte, en el marco de la Ley de Emergencia Económica 25.561 (B.O. 07/02/02) y el Dec. 311/03 (B.O. 04/07/03), el contrato fue renegociado mediante el Acta Acuerdo de Renegociación Contractual, ratificada por Dec. 1799/07 (B.O. 13/12/07).

3.1.2 Previsión contractual de la prórroga de la concesión

El art. 5.2 del contrato estipula que el Concedente podrá prorrogar la Concesión por un plazo máximo de diez años, reservándose el derecho de mantener, modificar o suprimir la exclusividad.

Como condiciones dispone que la 1. La solicitud de la prórroga, por parte del concesionario, con una anterioridad no menor a 18 meses del vencimiento del plazo de concesión, con indicación del plazo requerido; 2. El Estado Nacional debe otorgar la prórroga pedida, previa recomendación del ORSNA, y debe detallar el plazo por el cual se la otorga.

Finalmente, el art. 5.3 establece que el concedente debe considerar la incidencia de la prórroga en la ecuación económico-financiera de la concesión, con la premisa **de que la recuperación de las inversiones debió proceder durante el plazo original de la concesión.**

3.1.3 Prórroga de la concesión de aeropuertos del Grupo “A”

El concesionario solicitó el 26 de junio de 2020 (Nota AA2000-DIR-691/20) el otorgamiento de una prórroga al contrato de concesión por un lapso de 10 años.

La tramitación administrativa se suscitó en el EX-2020-73378787-APN-USG#ORSNA, donde constan las notas presentadas por el concesionario de fechas 04/05/20 y 26/06/20, sobre el estado de situación y solicitud de la prórroga, respectivamente; así como las actas de reunión entre AA2000 y el ORSNA, las “Condiciones Técnicas para la Prórroga” acordadas por ambos, el tratamiento administrativo llevado a cabo por el ORSNA y la recomendación favorable de éste. Asimismo, consta el posterior tratamiento y aprobación de la prórroga por parte del Poder Ejecutivo Nacional mediante Dec. 1009/20 (B.O. 17/12/20).

¹ El Grupo “A” está compuesto por 35 aeropuertos. A los 33 aeropuertos enunciados en el Dec. 163/98 se incorporaron los aeropuertos de El Palomar y de las Termas de Río Hondo, mediante Dec. 1107/17 (B.O. 28/12/17) y RESFC-2021-27-APN-ORSNA#MTR (B.O. 06/04/21), respectivamente.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan M. Olmos

Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

3.2 Condiciones Técnicas para la Prórroga

Las Condiciones Técnicas para la Prórroga suscriptas por AA2000 y el ORSNA y ratificadas por el PEN mediante Dec.1009/20, se sintetizan a continuación:

- Plazo De La Concesión (Cláusula 1º): Prórroga por 10 años del contrato de concesión: se determina como nuevo vencimiento el 13/02/2038;
- Infraestructura Necesaria (Cláusula 2º): Se convino dotar de un financiamiento de hasta U\$S 947,5 millones.
- Ecuación Económico – Financiera de la Concesión (Cláusula 3º). Se expone una proyección financiera de ingresos y egresos indicativa y conceptual hasta el año 2038.
- Exclusividad (Cláusula 4º). Se mantiene durante la prórroga la exclusividad prevista en el punto 3.11 y 4.1 del contrato de concesión, con algunas salvedades.
- Mantenimiento de situación accionaria estatal (Cláusula 5º).
- Renuncia de reclamos (Cláusula 6º). forma expresa e íntegra el desistimiento del derecho y las acciones en los términos establecidos.

3.3 Incidencia de la Pandemia COVID 19 en el objeto auditado.

Según datos oficiales de la ANAC18F2 en 2020 se registró una caída de pasajeros de cabotaje, respecto de 2019, del orden del 77,7%. En el caso de los pasajeros internacionales la caída es similar (77%). En lo que respecta a la variación de vuelos de cabotaje e internacionales (excluyendo cargueros exclusivos), en 2020 se produjo una caída del 73,6%.

A partir del año 2021 se verifica una recuperación de dichos indicadores, no obstante lo cual, a diciembre de 2023 no se habían alcanzado aún los niveles prepandemia.

La caída de la actividad en el sector impactó directamente en los ingresos del concesionario. Se verifica una variación porcentual en los resultados positivos en el 2020 con relación al 2019 de -42%. Si se consideran especialmente los ingresos aeronáuticos la variación representa -62% mientras que en los ingresos comerciales es de -51%. Por último, se señala que, si bien en el 2021 se registra una recuperación, la misma continuaba marcando signos negativos (-13%, -55% y -9 respectivamente) si se comparan con los números del 2019, es decir, previo a la pandemia.

3.4 Los ODS en el ORSNA

Durante el período auditado, el ORSNA no fue responsable directo del cumplimiento de algún ODS, sino que lo hizo en forma derivada al tener que reportar las actividades vinculadas a éstos al entonces Ministerio de Transporte de la Nación (Dirección Nacional de Estrategias Inclusivas, Accesibilidad y Desarrollo Sostenible en el Transporte - Unidad de Gabinete de Asesores).

HALLAZGOS

- El ORSNA no contó con un procedimiento específico para el otorgamiento de la prórroga en los términos del Dec. 375/97, encuadrando su accionar en los lineamientos generales de la Ley de Procedimientos Administrativos³.
- El auditado produjo evaluaciones respecto de la situación de la concesión y el impacto de la pandemia y, de forma paralela a la tramitación de la prórroga, llevó a cabo análisis y medidas vinculadas al cumplimiento del contrato por el concesionario; no obstante, los mismos no obran en su totalidad en el expediente.
- El expediente de la prórroga no se ajusta, en su totalidad, a lo previsto normativamente respecto a la formación de expedientes administrativos.
- La redacción de las cláusulas 2.1.2 y 2.1.3 no prevé criterios objetivos para verificar su cumplimiento total o parcial.

El concesionario efectuó la renuncia a reclamos, recursos y demandas entabladas contra el Estado Nacional en la forma y plazos previstos. No obstante, existen documentos internos del ORSNA, relacionados con el

²<https://repositorio.jst.gov.ar/bitstream/123456789/1505/1/RSO%234-AI0001.pdf>

³ Ley 19549 (BO 27/04/1972).

trámite, que no fueron incorporados al expediente.

CONCLUSIONES

El examen efectuado tuvo por objeto evaluar si la gestión de la prórroga del contrato de concesión llevada a cabo por el ámbito del ORSNA fue realizada de forma eficaz

En este marco, debe precisarse que el ORSNA es el ente encargado de controlar la actividad aeroportuaria con miras al aseguramiento de tarifas justas, razonables y competitivas, un adecuado funcionamiento de los aeropuertos, la obtención de infraestructura adecuada y una eficiente explotación. En lo que respecta al presente, es responsable de emitir su recomendación, previo al otorgamiento de la extensión de plazo por parte del Estado Nacional.

La solicitud de prórroga en análisis tiene como principal motivación la crisis global ocasionada por el Covid-19 y su consecuente impacto en el transporte aerocomercial y en el negocio aeroportuario. Así, al momento de efectuar el examen de la gestión objeto del presente, se consideraron y analizaron, a través de los datos oficiales disponibles, los efectos de la pandemia en el mercado aéreo que, en promedio, implicaron una caída del 75% en la cantidad de vuelos nacionales e internacionales, incidiendo de manera directa en los ingresos del concesionario.

Sentado lo anterior, y sin perjuicio de las opiniones emitidas por las áreas con injerencia, se observa la falta de un procedimiento específico que determine la oportunidad de intervención de los órganos competentes y garantice, así, un adecuado circuito administrativo.

Asimismo, se han observado debilidades vinculadas a la debida documentación de las intervenciones de las dependencias y a la falta de un adecuado orden de los expedientes administrativos tramitados.

Respecto a las “Condiciones Técnicas para la Prórroga” se señala que dicho documento constituye un aspecto fundamental, dado que en él se acuerdan distintos financiamientos a ser obtenidos por AA2000 para cubrir la inversión necesaria en materia de infraestructura. En ese orden, el ORSNA y el concesionario fijaron inversiones por un total de u\$s 947,5 millones.

Al respecto, con relación a la redacción empleada en las cláusulas 2.1.2 y 2.1.3 (que representan el 22% de la inversión comprometida), sin perjuicio de la indubitable obligatoriedad de los compromisos asumidos por el concesionario (de la que se da cuenta en el texto del informe), resulta aconsejable garantizar la claridad y autosuficiencia del instrumento en que se formalicen.

Las observaciones vertidas, y las consecuentes recomendaciones, pretenden la adecuación de futuras actuaciones administrativas a lo dispuesto en el marco normativo vigente a fin de garantizar un actuar eficiente y el uso de herramientas de gestión que coadyuven a un correcto seguimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario.

Más allá de las recomendaciones formuladas, en virtud de los hallazgos producidos, cabe señalar que no se presentan observaciones en cuestiones sustanciales relativas a la prórroga de la concesión prevista contractualmente.

Sin perjuicio de ello, toda vez que conforme lo informado por el ORSNA, la prórroga resultaba una solución para sostener la viabilidad de la concesión frente a la emergencia causada por la pandemia del COVID-19, resultaría conveniente la verificación - por parte del organismo - de los efectos finales de dichas circunstancias y de la prórroga a fin de, por una parte, requerir compromisos adicionales del concesionario que pudieran resultar exigibles y por la otra, evitar eventuales conflictos futuros conforme lo dispuesto por el art.17 numeral 17.30 del decreto 375/97⁴

⁴ Art. 17.-El Organismo Regulador tendrá las siguientes funciones: 17.30 Resolver las diferencias entre el concesionario o administrador del aeropuerto y el Estado Nacional, o entre éstos y los usuarios, y todo conflicto suscitado con motivo o en ocasión del desarrollo de actividades aeroportuarias, con facultades suficientes para hacer cumplir o requerir el cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Juan M. Olmos

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar