

REVISTA DE ANÁLISIS TURÍSTICO, nº 24, 2º semestre 2017, pp. 12-25

**EL CAMBIO HACIA LA PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL
MODELO AEROPORTUARIO ESPAÑOL**

**THE CHANGE TOWARDS PRIVATIZATION AND DECENTRALIZATION
SPANISH AIRPORT MODEL**

Vanessa Millán Buitrago
vanessamillan916@hotmail.com
Universidad Rey Juan Carlos

Para citar este artículo: Millán Buitrago, V. (2017): El cambio hacia la privatización y descentralización del modelo aeroportuario español. *Revista de Análisis Turístico*, 24, pp. 12-25

To cite this article: Millán Buitrago, V. (2017): The change towards privatization and decentralization spanish airport model. *Revista de Análisis Turístico*, 24, pp. 12-25.

Revista de Análisis Turístico

ISSN impresión: 1885-2564; ISSN electrónico: 2254-0644

Depósito Legal: B-39009

©2017 Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)

www.aecit.org email: analisisturistico@aecit.org

EQUIPO EDITORIAL

Director-editor

Enrique Navarro Jurado. Univ. de Málaga, España

Editor ejecutivo

Enrique Bigné Alcañiz. Universitat de València, España

Secretaría de redacción

Yolanda Romero Padilla. Univ. de Málaga. España

Daniela Thiel Ellul. Univ. San Martín. Argentina

EDITORES ASOCIADOS

Raúl Pérez Guerra, Univ. de Almería, España

María García Hernández, Univ. Complutense de Madrid, España

Antonio García Sánchez, Univ. Politécnica de Cartagena, España

María Velasco González, Univ. Complutense de Madrid, España

Jacques Bulchand Gidumal, Univ. de Las Palmas de Gran Canaria, España

Ana María Díaz, Univ. Autónoma de Madrid, España

Lidia Andrades Caldito, Univ. de Extremadura, España

COMITÉ CIENTÍFICO

Eugeni Aguiló Pérez, Univ. de las Islas Baleares, España

Salvador Antón Clavé, Univ. Rovira i Virgili de Tarragona, España

Esteban Bardolet Jané, Univ. de las Islas Baleares, España

Antonio José Campesino Fernández, Univ. de Extremadura, España

Diego López Olivares, Univ. Jaume I de Castellón, España

Manuel J. Marchena Gómez, Univ. de Sevilla, España

Juan Ignacio Pulido Fernández, Univ. de Jaén, España

Inmaculada Martín Rojo, Univ. de Málaga, España
Gregorio Méndez de la Muela, GMM Consultores, España

Vicente M. Monfort Mir, Univ. De València

Juan Ramón Oreja Rodríguez, Univ. de La laguna, España

Xulio Pardellas de Blas, Univ. de Vigo, España

Agustín Ruiz Vega, Univ. de la Rioja, España

Amparo Sancho Pérez, Univ. de Valencia, España
Francisco Sastre Albertí, Univ. de las Islas Baleares, España

Karina Toledo Solha, Univ. de Sao Paulo, Brasil

Enrique Torres Bernier, Univ. de Málaga, España

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Univ. Complutense de Madrid, España

Luis Valdés Peláez, Univ. de Oviedo, España

José Manuel Velásques Millán, Univ. del Zulia, Venezuela

Fernando Vera Rebollo, Univ. de Alicante, España

Enrique Claver Cortés, Univ. de Alicante, España

Fiorella Dallari, University of Bologna, Italia

Águeda Esteban Talaya, Univ. de Castilla-La Mancha, España

Manuel Figuerola Palomo, Univ. Antonio de Nebrija, España

Xavier Font, Leeds Metropolitan University, Reino Unido

José Manuel Gonzalvez Gándara, Univ. Federal do Pará, Brasil

Michael Hall, University of Canterbury, Nueva Zelanda

Jafar Jafari, Wisconsin-Stout University, Estados Unidos

Margarita Latiesa Rodríguez, Univ. de Granada, España

Alejandro López López, Univ. Complutense de Madrid, España

Francisco López Palomeque, Univ. de Barcelona, España

Josep Frances Valls, ESADE, Univ. Ramón Llul, España

Rodolfo Vázquez Casielles, Univ. de Oviedo, España

EL CAMBIO HACIA LA PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL MODELO AEROPORTUARIO ESPAÑOL

Vanessa Millán Buitrago
vanessamillan916@hotmail.com
Universidad Rey Juan Carlos

resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la evolución del sistema aeroportuario español hacia un sistema privatizado en línea con la tendencia europea. Para dicho análisis se ha seguido un modelo que engloba tres teorías diferentes, orientadas a explicar los procedimientos de toma de decisiones de los actores públicos y privados a través del análisis de sus discursos, ideologías y coaliciones. Este marco teórico integral tratará de evidenciar que las perturbaciones externas, entre las que se encuentran la crisis económica iniciada en 2008, el alto nivel de endeudamiento de Aena o la tendencia de la Unión Europea hacia modelos más liberalizados, provocan los cambios más profundos en las políticas públicas. Si bien, la influencia y el peso que ejercen los actores gubernamentales en el proceso de toma de decisiones y la sucesión de los diferentes gobiernos, originan variaciones en la política aeroportuaria cada cuatro años. Por último, se muestra como los actores, con el fin de dar solución a los problemas por los que atraviesa el sector, se van a alinear en torno a una coalición emergente partidaria de la privatización y la descentralización, frente al modelo público y centralizado imperante hasta el momento, provocando finalmente un cambio de paradigma.

Palabras clave: Aena; política aeroportuaria; privatización; descentralización; análisis del discurso

abstract

The present article aims to analyse the evolution in the Spanish airport model towards a privatized system in line with the European trend. For this analysis, a model that encompasses three theoretical frameworks has been followed, oriented to explain the decision making procedures of public and private actors through the analysis of their discourse, ideologies and alliances. This comprehensive theoretical framework will demonstrate that external shocks, such as the economic crisis that began in 2008, the high level of indebtedness of Aena and the tendency of the European Union towards more liberalized models, are the true causes of the change of airport public policies. In addition, the influence and weight exerted by government actors in the decision-making process, alongside the different power relationships that exist, can lead to variations in airport policy every four years. Finally, it is shown how the actors, in order to solve the problems, are aligned in favour of privatization and decentralization, against the public and centralized model.

Key words: Aena; airport policy; privatization; decentralization; speech analysis

Recibido: 06/02/2017

Aceptado: 14/06/2017

1. introducción

Desde el año 1990, fecha en la que se crea Aena como organismo gestor y regulador de los aeropuertos españoles, la entidad no sólo ha pasado por una completa reestructuración hasta la actualidad, sino que además el modelo de gestión de los aeropuertos españoles ha sufrido continuos cambios durante las diferentes legislaturas. Dicha sociedad, constituida en junio de 1991, durante el Gobierno del Partido Socialista, en el marco de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tenía como objetivo sentar las bases de la apertura a la competencia privada del sector, tal y como estaba ocurriendo en el resto de países europeos (ABC, 2015), y en línea con la política de privatizaciones iniciada por el ejecutivo socialista en esos años.

A partir de ese momento Aena pasa a formar parte de la agenda gubernamental, y se hace necesario analizar la profunda transformación producida a posteriori en los aeropuertos españoles, con el fin de entender la evolución de la política aeroportuaria española: el nuevo modelo de gestión, la modificación de las tasas aeroportuarias y la liberalización de los servicios de control aéreo, junto con los procesos de reforma y construcción de infraestructuras aeroportuarias que se han llevado a cabo (Bel y Fageda, 2011).

En el análisis realizado, además de la importancia del papel del discurso político en la acción de los actores que intervienen en el proceso, hay que considerar los factores externos que influyen en la adopción de determinadas decisiones, puesto que las políticas públicas españolas hay que enmarcarlas también en el contexto global de su pertenencia a la Unión Europea, sin olvidar la influencia que ejercen sobre ellas las diferentes arenas políticas (Convenios Internacionales, Unión Europea, Estado Español y Gobiernos Autonómicos). Por tanto, un factor clave a considerar en materia aeroportuaria, será la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno, una de las causas más complicadas desde 1980, sobre todo por la incorporación de las Comunidades Autónomas y de la Unión Europea.

Para la comprensión de los procesos de continuidad y cambio de las políticas públicas se van a combinar tres propuestas teóricas y se va a analizar el periodo que abarca desde el año 2004 al 2016, crucial para el cambio de concepto en la gestión aeroportuaria hacia el principio de coste privado, no sin antes explicar los antecedentes que determinan las consecuencias de tales políticas. Las teorías a las que haremos referencia son: por una parte, el enfoque de las corrientes múltiples o ventanas de oportunidad de Kingdon (1995;

Zhariadis, 2007); por otro, la teoría del equilibrio discontinuo de Baumgartner y Jones (1993), y por último, el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993, 1999), puesto que los tres supuestos forman parte de un cuerpo de literatura más amplio cuya pregunta fundamental es cómo se formulan las políticas y cómo se toman las decisiones públicas (Dente y Subirats, 2014).

Se tomará como principal referencia la investigación de Ballart y Güell (2016), si bien además de profundizar en el proceso de apertura a la gestión privada, se estudiarán los discursos de los actores involucrados, su influencia en la privatización de Aena, las relaciones entre los procesos del subsistema de políticas y la formulación de políticas a nivel macro (Kim y Roh, 2008; Nohrstedt, 2009), así como la cuestión de cómo la interacción entre las creencias políticas y el efecto de aprendizaje están mediados por intereses económicos y políticos.

El objetivo general del presente artículo es describir, analizar y valorar la evolución de la política aeroportuaria como política pública mediante un desarrollo cronológico de las decisiones políticas tomadas en materia aeroportuaria, desde los años 90 hasta la actualidad. Para ello, en primer lugar se va a realizar el análisis del marco teórico; después se desarrollará el método y la justificación de caso; en tercer lugar se explicarán los antecedentes ligados a la investigación, que cubrirán desde la puesta en marcha de Aena durante el Gobierno del Partido Socialista, hasta el final de la VII Legislatura del Partido Popular; a continuación, se expondrá el cuerpo central del artículo analizando la transformación del modelo aeroportuario con el nuevo gobierno socialista de Zapatero y la evolución hacia un modelo abierto a la privatización, con el gobierno actual del Partido Popular, presidido por Mariano Rajoy; por último, estableceremos las conclusiones que nos indican los principales factores que han producido un modelo de gestión aeronáutica con mayor presencia del sector privado.

2. marco teórico

De los diferentes enfoques analíticos propuestos por la literatura sobre el proceso de políticas públicas, tres han obtenido mayor grado de aceptación e inspirado un número considerable de trabajos empíricos y proyectos. Esta investigación parte de la combinación de estas tres perspectivas, proponiendo un esquema conceptual sintético. Los tres patrones de referencia conciben el subsistema de políticas (es decir, el sistema decisorial constituido por el conjunto de actores públicos y privados activamente interesados en una cuestión o programa de políticas) como la unidad básica de análisis. Junto a este esquema, enfatizan el papel

fundamental de la racionalidad limitada en la explicación de los procesos analizados, así como sus creencias, valores e ideas como referencia básica para comprender el comportamiento de los actores y sus decisiones. Por otra parte los principales autores de dichas teorías han coincidido en una cuestión crucial: aunque teórica y analíticamente es posible separarlos, la estabilidad y el cambio de las políticas son fenómenos inseparables y por tanto hay que estudiarlos conjuntamente (Nicandro Cruz-Rubio, 2011).

En el modelo teórico utilizado se puede distinguir, un período de estabilidad en la política pública que está directamente relacionado con la autonomía del subsistema, es decir, la capacidad del núcleo decisional del subsistema para permanecer aislado de influencias externas. Pero los subsistemas no están aislados y por tanto no son inmunes al cambio, de ahí que se trate de desentrañar los mecanismos subyacentes a los procesos que tienen lugar dentro del espacio de políticas. Una de esas razones y tomando como referencia la “teoría del equilibrio discontinuo” se debe a las variaciones en las instituciones. Éstas tienden a mantenerse pegadas (*institutional stickiness*) y la brecha se crea, con el tiempo, entre las preferencias institucionales del *status quo* y los productos observados de las políticas (Breuning & Koski, 2012). Para conseguir el cambio de política primero los problemas deben ser redefinidos y sus defensores deben buscar activamente espacios donde las probabilidades de conseguir apoyo para su nueva imagen de política sean las más altas (True et ál, 1999, citado en Gómez Lee, 2012). Si los defensores tienen éxito en la consecución de apoyo en espacios de mayores niveles administrativos, esto puede causar cambios significativos en la política (Meijerink, 2005, citado en Gómez Lee, 2012).

Pero para la comprensión integral de la continuidad y el cambio significativo de los contenidos y formas de las políticas además de la explicación del papel de las reglas institucionales debemos de tener en cuenta aquellas teorías que hacen énfasis en el discurso político (Barbieri, 2012). De ahí que se introduzcan en nuestro análisis el enfoque de las “corrientes múltiples” de Kingdon, por el cuál, las políticas cambian cuando hay una combinación entre la presión de un problema, el cambio en el entorno político y la emergencia de una solución viable, aplicable y aceptada (Parra, 2009), es decir una corriente de los problemas, una corriente de los acontecimientos políticos y otra corriente de las soluciones. Para Kingdon (1995), las dinámicas temporales de las tres corrientes señaladas son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad, que las tres coinciden y la agenda política se hace cargo del

problema (Parra, 2009). En nuestro caso, la corriente de los problemas es el nivel de deuda en el que se encuentra inmerso Aena tras las ampliaciones y construcciones de nuevos aeropuertos, creando a los partidos políticos la necesidad de introducirlos en sus agendas. Una corriente política desatada por una continua presión social, mediática y colectiva que lleva al Gobierno a realizar cambios en la Administración, influido además por la ola liberalizadora europea, y otra corriente de soluciones propuestas por grupos de opinión y expertos, junto a las Comunidades Autónomas, que proponen, una mayor participación en los aeropuertos que les compete.

Pero aún nos quedarían lagunas por resolver, tales como el papel que tienen los actores en ese proceso de transformación, y cómo los factores externos inciden también en el cambio de políticas, por lo que vamos a añadir a nuestro modelo teórico, el enfoque del “marco de coaliciones promotoras” que explica cómo el cambio se desarrolla en el nivel del “subsistema de políticas” (Sabatier, 1988). Los actores participantes forman coaliciones “promotoras” o “de defensa” al compartir un sistema de creencias en particular –es decir, un conjunto de valores básicos, hipótesis causales, y las percepciones de problemas- presentando además un cierto grado de actividad coordinada a través del tiempo (Sabatier, 1988). El cambio sustantivo surge como consecuencia de la modificación del sistema de creencias en la coalición dominante, dada la lucha política por asumir posiciones de dominio y de influir en las decisiones políticas dentro del subsistema (Sabatier & JenkinsSmith, 1999; Sabatier & Weible, 2007). Inicialmente, el marco teórico identificó dos procesos de cambio de políticas: el aprendizaje en relación con una política, y los eventos externos (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Ambos procesos están relacionados, pues tanto los eventos externos como las crisis ponen de relieve los fallos y facilitan el aprendizaje de los que antes eran resistentes al cambio (Birkland, 2006 citado en Ballart y Güell, 2016).

Más tarde, se identificaron dos procesos más que conducirían a modificaciones políticas: los fallos internos en el subsistema y las negociaciones entre las coaliciones en el contexto de foros y redes profesionales (Sabatier y Weible, 2007; Brown y Stewart, 1993). Y aunque todos estos factores pueden causar cambios, también será importante determinar en el caso de las políticas públicas aeroportuarias cuáles lo hacen de forma más incisiva.

Sin embargo, no todos los actores que podemos encontrar en un subsistema de política pertenecen a una de las coaliciones promotoras del

mismo. En nuestro estudio es importante determinar también que existen los llamados *policy broker* o “intermediarios de la política”, expertos o burócratas, que tienen ciertas habilidades que ofrecer o a los que les preocupa, principalmente, mantener el nivel del conflicto político dentro de límites aceptables y poder alcanzar alguna solución razonable al problema. Por tanto, los intermediadores juegan roles claves para lograr acuerdos entre las coaliciones y permitir la aprobación a las reformas (Martíñon, 2007).

Dado que en la práctica las situaciones son más complejas, los cambios en políticas públicas no se producen necesariamente por todos los elementos de cada uno de los marcos teóricos citados. De este modo aunque las perturbaciones externas son necesarias, conviene recordar el concepto de ventana de oportunidad de Kingdon (1995) para explicar que debe existir también la presión de un problema creado, y una oportunidad hábilmente explotada por los proponentes del cambio, es decir, la hasta ahora coalición minoritaria (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Por tanto, el marco teórico-conceptual sintético propuesto lo vamos a adecuar a la realidad de la política aeroportuaria española, donde se fue configurando un subsistema maduro, se creó un plan nacional y los actores partícipes fueron tomando cada vez mayor conciencia de que constituían una comunidad que intentaba influir en la política pública con la vista puesta en el medio o largo plazo. Así, en las conclusiones del artículo, determinaremos si dicho modelo nos ha servido para explicar los cambios en la política aeroportuaria española.

3. justificación del caso y método

La investigación que se ha realizado permite explicar y valorar la importancia que implica el comportamiento de los gobiernos en los procesos de formación de políticas, así como el papel que juegan las ideas en la elaboración y el cambio de las políticas públicas en contextos de interdependencia gubernamental (González Barroso, 2015). Una de las justificaciones que nos lleva al análisis del cambio en la política aeroportuaria se debe a la importancia del transporte aéreo en España, puesto que es un sector estratégico por su impacto socio-económico. Por otra parte y dado que en Europa en relación a la propiedad y gestión de los aeropuertos se fue implementando una corriente liberalizadora a finales de los ochenta, es importante conocer cómo se ha producido esa adaptación en España.

En cuanto a la metodología empleada, se ha realizado una investigación exploratoria de tipo documental, en la que ha resultado básica la consulta a la prensa especializada en el sector

turístico, y las actas públicas de las sesiones del Congreso que versan sobre materia aeroportuaria. En concreto las noticias relativas a la evolución del modelo español, así como diferentes intervenciones de los actores, han sido obtenidas a través de la Hemeroteca de la revista digital Hosteltur, especializada en el sector turístico, realizando un estudio pormenorizado de todas las noticias en las que se incluían datos relacionados con el sector aéreo, desde el año 2000 hasta la actualidad. Asimismo en relación a las actas del Congreso, también se ha realizado un análisis de las intervenciones en materia aeroportuaria desde la VII Legislatura hasta la actualidad.

Aunque nuestro rango de fechas va a focalizar el análisis a partir del año 2008 que es cuando se produce un cambio sustantivo en el modelo aeroportuario, tal y como sugiere el modelo de coaliciones promotoras de Sabatier, vamos a tener en cuenta un horizonte de tiempo mayor, alrededor de una década, de tal forma que tendremos en consideración las legislaturas precedentes (Sabatier, 1995), por lo que nuestro objeto de estudio detallará desde el año 2000 hasta el 2016.

Al haberse utilizado el método cualitativo, la teoría se va a construir ligada al proceso de investigación y al propio discurso de los actores implicados, lo que a su vez nos permitirá enmarcarlos dentro de unas “ideas” determinadas (Crespo, Anduiza y Méndez, 2009). Para llevar a cabo el citado análisis vamos a utilizar como técnica el análisis del discurso de los actores, obtenido a través de los medios de comunicación, de sus intervenciones en las instituciones y de entrevistas. Para interpretar los discursos hemos utilizado el programa de software *Atlas ti* que nos ha permitido construir redes conceptuales elaborando teorías a partir de las relaciones entre las diferentes categorías utilizando la teoría fundamentada (*grounded theory*) (Zapata-Barrero y Sánchez-Montijano, 2011). Esas categorías vienen determinadas básicamente por un sistema de creencias que contraponen el modelo de rol central del estado *versus* gestión individual; y por otro, enfrenta el modelo propiedad pública frente a la gestión privada. Tanto la información obtenida de las entrevistas como de la prensa las hemos sintetizado siguiendo un orden cronológico.

No obstante debemos observar que nos encontraremos con limitaciones en la propia investigación, como son los documentos e informes procedentes de ciertas organizaciones o asociaciones con un determinado posicionamiento, los cuáles han sido tratados realizando el esfuerzo de mantener cierta distancia con respecto al objeto

de estudio y las opiniones de los actores, intentando evitar cualquier tipo de información sesgada.

Finalmente para analizar la política aeroportuaria y entender el cambio político debemos reconstruir el proceso viéndolo como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado con el fin de juzgar la intervención estatal (Subirats, 1992).

4. antecedentes del actual modelo aeroportuario español: la creación de Aena y la defensa de un modelo público y centralizado

El 2 de noviembre de 1991 y de 1992 resultan dos fechas clave en la cronología histórica de la sociedad aeroportuaria: aquellos días Aena comienza sus funciones al frente de la gestión de los aeropuertos españoles y de la navegación aérea. Además dos hitos marcan la evolución de las infraestructuras durante aquellos años: el acuerdo Schengen, que obliga a realizar una remodelación de los aeropuertos, y las obras necesarias para recibir la oleada de visitantes a los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Expo Universal de Sevilla en 1992 (ABC, 2015).

Entre los años 1991 y 1996, período que coincide con el final de la IV y la V legislatura gobernada por el PSOE con Josep Borrell como Ministro de Fomento, Aena impuso un fuerte criterio empresarial y una modernización de la estructura aeroportuaria. El propio Presidente de Aena, Manuel Abejón, se pronunció en contra de la privatización del ente público, por entender que el modelo de gestión pública era el acertado, ya que la privatización de un aeropuerto rentable podría suponer, “reducción de gastos e inversiones, subida de tarifas, y explotación directa de negocios que eran concesionados en ambiente de competencia y apertura”. En su opinión, los aeropuertos deficitarios “eran sostenidos por el conjunto de la red y los usuarios pagaban en España la mitad o la tercera parte que en otros países” (*El País*, 1996).

Sin embargo, después de las siguientes elecciones generales en las que José María Aznar acabaría ganando por mayoría absoluta, el Partido Popular presentó el proyecto de privatización del ministro Rafael Arias Salgado en materia aeroportuaria como una de sus medidas estrellas, aunque nunca llegó a materializarse. Según la tesis del ministro Arias había que privatizar Aena al completo para que se convirtiera en un gran grupo empresarial y pudiera expandirse en América Latina,

donde ya tenía 14 aeropuertos, un proyecto que resultaba incompatible con el traspaso de los aeropuertos defendido en Cataluña, tanto por la Generalitat como por los ayuntamientos. El proyecto privatizador se enmarca dentro del modelo económico presentado por el Partido Popular para las elecciones de 1996 cuyo objetivo era configurar un nuevo modelo de crecimiento económico para generar empleo y reducir los desequilibrios básicos de inflación y déficit público (Programa Elecciones Generales del Partido Popular, 1996-2000). Para el Partido Popular, las privatizaciones realizadas en los últimos años por el Partido Socialista, se habían hecho con escasa transparencia y control y sin un plan estratégico definido, únicamente bajo la necesidad de obtener ingresos extraordinarios. Al mismo tiempo y en contraste con lo acontecido en los años del PSOE, los ingresos procedentes de estas privatizaciones no se destinaron a financiar gasto corriente o a cubrir pérdidas de las compañías públicas deficitarias, sino a amortizar deuda. Desde un punto de vista filosófico, el proceso privatizador del PP se insertó en el programa económico global como un instrumento fundamental en el objetivo gubernamental de reducir el peso del Estado y dar mayor protagonismo a la iniciativa privada.

El periodo de la VI Legislatura, de 1996 al año 2000, se vio sacudido por dos conflictos internos: por una parte, la inestabilidad en los cargos de Aena, siendo relevada la presidencia hasta en cuatro ocasiones; y por otro, el tremendo caos sufrido en Barajas por falta de capacidad y retrasos. La propia ejecución del Plan Barajas, unido a su sobrecoste provocaron que el proyecto de privatización de Arias Salgado no tuviera éxito y su propuesta nunca pasara a ser aprobada como política del gobierno.

Sus sucesores en el ministerio, en este caso Álvarez Cascos como Ministro de Fomento y su equipo, no fueron partidarios de privatizar Aena, y así lo manifestaron tanto en sus intervenciones, como en las sesiones parlamentarias, postura que van a mantener a lo largo de la segunda legislatura del Partido Popular, desde el 5 de abril del año 2000 al 20 de enero de 2004 (*Diario Congreso*: 19/06/2000; 9/04/2003). Y aunque no lo descartaron para un futuro (Pedro Argüelles en su intervención 2/03/2001), su realización no estaba planificada en esa primera fase. Para Álvarez Cascos la privatización en la gestión de los aeropuertos podía esperar, puesto que su prioridad era la modernización del sistema aeroportuario. Además el ministro defendió el modelo integrado español que consideraba una ventaja cara al futuro y recalcó que la navegación aérea siempre sería una competencia del Estado (*El País*, 2001). Es claramente una época marcada por el servicio público que convenía que

estuviera controlada por el Ministerio y por tanto no se privatizaran los aeropuertos, proliferando además las grandes inversiones y el endeudamiento, debido en su mayor parte al Plan Barajas.

El cambio de postura que prioriza la modernización aeroportuaria vino marcado por un ciclo económico expansivo, periodo que coincide con un crecimiento espectacular de tráfico aéreo, gracias en gran medida al espectacular avance de la actividad de las compañías aéreas de bajo coste (Estadísticas Turespaña, 2010). Por lo tanto, la construcción en infraestructuras no parece descabellada en relación al tráfico aéreo (Ineco, 2009). El gobierno se centra por tanto en mantener un sistema integral por tres motivos: en primer lugar, por la prioridad de un plan de inversiones en infraestructuras para hacer frente al crecimiento del tráfico aéreo; en segundo lugar, por el sostenimiento de la red gracias al modelo centralizado; y por último, por la problemática de quién se haría cargo de la cuenta de resultados de cada uno de los aeropuertos que no eran rentables (Diario del Congreso, 30 de mayo, 2001), ya que a pesar de que el Gobierno no presenta los resultados económicos de los aeropuertos individualmente hasta el año 2010, era de sobra conocido que en caso de que se individualizaran, no todos presentarían el mismo nivel de rentabilidad. En el momento en que se permitió la apertura de nuevos aeropuertos por parte de gestores alternativos a Aena Aeropuertos, como en el año 2003 con la entrada de aeropuertos privados, el gestor público contaba ya con una amplia red, y propició un modelo en el que Aena Aeropuertos ostentaba la propiedad y la gestión de la práctica totalidad de los aeropuertos. En ese contexto, la forma más adecuada en el corto plazo para introducir competencia en España sería a través de una partición de los aeropuertos de dicho gestor.

En esa vorágine de construcción de aeropuertos, aunque la cuenta de resultados de los ejercicios de Aena continuaba siendo positivo, los beneficios en este periodo comienzan ya a mostrar un descenso (*Hosteltur*, 3/05/2004); por lo que para acometer las infraestructuras previstas en el Plan de Infraestructuras 2000-2007, la Presidencia de Aena defendería un incremento de las tasas aeroportuarias.

A pesar de la posición del gobierno por un modelo centralizado, comienzan a aparecer en la agenda política, las primeras voces pidiendo la descentralización aeroportuaria, abanderadas por los partidos catalanes tal y como mostró ERC en el Parlament de Catalunya reclamando el traspaso de la titularidad y gestión de los aeropuertos catalanes a la Generalitat, postura apoyada por los grupos IU-ICV y los socialistas, y votada en contra por CIU y PP.

ERC mantenía que la política de inversiones del PP se dirigía claramente a favorecer a Barajas, de tal forma que ante una posible privatización existiría un aeropuerto moderno y capaz como el de Madrid, y otro que sería satélite como el de Barcelona (*El País*, 2000).

En conclusión, el estudio de la política aeroportuaria española se va a centrar en los posicionamientos de dos grandes ejes: por un lado, el eje “centralización-descentralización”; y por el otro, el modelo “público-privado”, por lo que los actores así como sus discursos van a alinearse en torno a ellos.

5. análisis del cambio de modelo aeroportuario y la apertura a la privatización (periodo 2004-2016)

Tras estos antecedentes, para explicar la transformación del modelo aeroportuario español, vamos a utilizar el modelo teórico integral propuesto, enfatizando el periodo que abarca desde el año 2004 a 2016, ya que es en el año 2010 cuando se produce un cambio crucial con la separación de Aena en dos grandes bloques, siendo además el punto de inflexión hacia una tendencia futura con mayor participación del sector privado.

La VIII Legislatura (2004-2008) se manifiesta por un cambio de gobierno, en el cuál el PSOE pretende realizar alguna transformación importante relacionada con la descentralización aérea que luego no llega a materializarse, si bien continúa siendo defensor del modelo público. En el periodo anterior, desde 1991 hasta el año 2004 podemos observar una coalición dominante prácticamente única donde todos los actores (partidos políticos, sindicatos, aerolíneas y grupos de presión) defienden el modelo público y centralizado, aunque en los últimos años de la VII Legislatura comienza a surgir una nueva coalición emergente con la idea de la descentralización aeroportuaria, promovida por los sectores de los partidos catalanes, tal y como apunta la teoría del “marco de coaliciones promotoras”.

El discurso de la coalición hegemónica gira en torno a la ideas de “servicio público”, “seguridad aérea”, “eficiencia”, “equilibrio territorial” y “desarrollo económico” y engloba a los principales partidos que han presidido el Gobierno (el Partido Socialista y el Partido Popular), el Ministerio de Fomento, Aena, Iberia como principal aerolínea española, los sindicatos, pilotos y controladores. Mientras que la coalición emergente está formada esencialmente por directivos empresariales radicados en Cataluña, y se fundamentaba en ideas sobre el carácter clave de los aeropuertos para las ciudades y las empresas para “competir a nivel mundial”, “atraer inversiones” y

ofrecer “conexiones directas” a “empresas innovadoras”. Son partidarios de romper el monopolio público, promover la gestión individualizada, así como las tarifas competitivas y las conexiones internacionales (Ballart y Güell, 2016).

Durante la VIII, el PSOE nombra como Ministra de Fomento a Magdalena Álvarez quién siguió una línea continuista a la gestión anterior en la que Aena se mantuvo como un departamento del ministerio con clara mentalidad funcionarial. Al mantenerse la política de inversiones, el déficit de Aena sigue creciendo más de lo necesario, siendo a partir de 2005, cuando los resultados netos de Aena comienzan a ser negativos. Las inversiones del gestor aeroportuario no se han limitado a los grandes aeropuertos sino que los de menor tamaño obtuvieron también importantes recursos. Por otra parte cabe decir que esta política inversora fue acompañada, a su vez, por la contención de las tasas aeroportuarias lo que provocó un importante endeudamiento de la compañía, que alcanzó su nivel máximo en 2011. Entre las causas de la situación financiera se encuentran: las inversiones realizadas desde el año 2000, así como el impacto que sobre el tráfico aéreo tuvo la crisis económica (CNMC, 2014, 76).

Ante la existencia de un problema, como es el excesivo endeudamiento y la sobrecapacidad aeroportuaria, se abre una “ventana de oportunidad”, tal y como refleja el modelo de Kingdon, y se consolidan de forma estable las dos coaliciones surgidas durante la legislatura anterior en relación a la teoría de Sabatier, una partidaria del modelo centralizado y otra defensora de la descentralización del sistema. Por lo tanto tendríamos ya dos corrientes según Kingdon, la corriente de los problemas marcada por el endeudamiento de Aena, y la corriente del entorno político determinada por la posición estratégica de las distintas coaliciones. Si bien en este caso no hay ninguna ruptura en las instituciones tal y como apunta la teoría de Baumgartner. En este nivel de subsistemas, los gobiernos regionales manifestaron claramente la necesidad de la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones sobre el modelo y la gestión de los aeropuertos, pese a que la ministra Magdalena Álvarez continuaba con su postura en contra, indicando que la autonomía y la descentralización de los aeropuertos significarían un aumento de las tasas aeroportuarias (*Hosteltur*, 5/04/2005). Las asociaciones de compañías aéreas como AECA también se unieron a solicitar la participación en el modelo de gestión reclamado por las Comunidades Autónomas (*Hosteltur*, 20/04/2005), además de las Comunidades de Baleares, Madrid y Cataluña, fueron Aragón y Canarias quienes

solicitaron al Gobierno Central la transferencia de gestión de sus aeropuertos o la implantación de sistemas compartidos mediante la reforma de sus estatutos. Por ello, tanto el Secretario General de Transportes, Palao Taboada, como la Ministra Magdalena Álvarez tuvieron que cambiar su posicionamiento y comenzar a estudiar las alternativas para incluir a las Comunidades Autónomas y los municipios en la gestión aeroportuaria (*Hosteltur*, 16/02/2006).

A pesar de las presiones, el Gobierno seguía sin realizar ninguna modificación, por lo que en primavera de 2007, un numeroso grupo de empresarios se reunieron en el campus de IESE, una importante escuela de negocios en Barcelona, para pedir explícitamente al gobierno el cambio de modelo en la gestión de los aeropuertos españoles. De nuevo, la principal preocupación de los directivos en ese momento era que el aeropuerto de Barcelona se viera limitado en su expansión por el modelo de gestión jerárquico y centralizado, así como las conexiones intercontinentales y la competitividad con otros aeropuertos europeos. El evento del IESE fue organizado y dirigido por directivos empresariales, y explícitamente evitó cualquier forma de representación política (Ballart y Güell, 2016).

Comienza a abrirse un proceso que gradualmente despertó la conciencia de que el modelo español de gestión aeroportuaria podía resultar un serio *hándicap* para el desarrollo económico. El problema no era la falta de inversión, ya que Aena construyó nuevas terminales en Madrid y Barcelona, sino la coincidencia de perturbaciones externas y fallos significativos en el sistema de políticas internas. Se afianzan por tanto las dos coaliciones: la “dominante”, partidaria del modelo centralizado, y la “emergente” partidaria de la descentralización; mientras que la idea de avanzar hacia un modelo “privatizado” queda en estos momentos en un segundo plano, si bien los sectores del ámbito gubernamental continúan defendiendo el sistema público, y los sectores emergentes ven el avance hacia el sector privatizado la herramienta para cumplir sus expectativas. Durante este período pocos individuos u organizaciones cambiaron de coalición (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Sin embargo, se constituye la sociedad limitada Aeroports Públics de Catalunya por parte del Gobierno catalán que gestionaría los aeropuertos catalanes y asumiría los aeropuertos que le fueran traspasados.

Inmersos en la campaña para las elecciones del 2008, Mariano Rajoy en el programa del Partido Popular, expuso su idea de privatizar el aeropuerto de El Prat, aunque desde los sectores catalanes mantenían la idea de que el aeropuerto se gestionara

en co-participación entre las instituciones de Catalunya y el sector privado (*Hosteltur*, 5/11/2007). La idea de "privatización" comienza a ser más fuerte, amparada a su vez por la creación de la primera asociación de aeropuertos privados en España (*Hosteltur*, 19/11/2008). Las reivindicaciones de la "coalición emergente" son en realidad un subterfugio para el control político desde Barcelona y no desde Madrid, puesto que lo que verdaderamente persigue dicha coalición no es una fórmula conjunta de gestión, sino que Aena no se reserve el "dominio y control" sobre la gestión de los aeropuertos.

Es importante destacar la existencia de dos crisis externas que aunque no producen cambios en el modelo si tienen consecuencias políticas. Una de ellas fue el grave accidente aéreo en Madrid de Spanair que dejó 154 muertos en agosto de 2008; y la otra crisis, una nevada en enero de 2009 que obligó a cerrar el aeropuerto de Barajas durante cinco horas, tras los cuáles, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero tomó la decisión de destituir a Magdalena Álvarez como Ministra de Fomento, ya en la siguiente legislatura, concretamente el 7 de abril de 2009 (*El Mundo*, 2009).

En las elecciones de 2008, en las que vuelve a resultar vencedor el PSOE, los dos principales partidos políticos cambian su planteamiento con respecto a la gestión de Aena y apuestan por la descentralización y por introducir la participación privada, aunque con dos patrones diferentes: mientras el PP apuesta por un modelo de participación privada tanto en la financiación como la gestión, el PSOE propone seguir manteniendo a Aena como una entidad de mayoría pública. Uno de los principales motivos de ambos partidos fue la tendencia europea a la descentralización debido también a la falta de transparencia y competencia de un modelo centralizado.

Sin embargo, el aprendizaje recíproco entre coaliciones y el cambio de gestión fue visto por muchos altos funcionarios de la administración central como el resultado de la presión de los nacionalistas catalanes para conseguir el control de una competencia clave del gobierno central. Tanto el gobierno central, como el autonómico y los gobiernos locales metropolitanos en el área de Barcelona se mostraron moderados en la defensa de sus modelos de control público por parte de las administraciones, quizá porque tenían asumido que habría algún tipo de privatización, a pesar de que nunca fue la cuestión principal para el sector empresarial, puesto que su objetivo primordial era la gestión individual y competitiva de cada aeropuerto independientemente del modelo de propiedad (Informe Ballart y Güell).

Finalmente en agosto de 2008 el Consejo de Ministros aprueba el nuevo modelo de gestión para Aena, de tal forma que el 30% quedaría en manos del capital privado, en tanto que las comunidades autónomas también podrían participar en la gestión de los aeropuertos más complejos. El nuevo modelo implicaba la escisión de Aena en dos actividades claramente diferenciadas: por un lado la gestión aeroportuaria y por otro, la navegación aérea. Las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña serían las primeras en participar en la gestión aeroportuaria por tratarse de los dos únicos aeropuertos cuyo volumen de pasajeros superaba los 30 millones. La resistencia al cambio de Aena e Iberia partidarias del modelo público se redujo progresivamente, al igual que el Ministerio de Fomento que ya había aceptado la idea de gestión independiente de los dos grandes aeropuertos. En este momento tal y cómo señalaba la teoría del equilibrio interrumpido se produce un cambio institucional al dividirse Aena en dos áreas, y comienza un nuevo periodo de equilibrio. Al mismo tiempo, la fragilidad en el proceso de cambio puede ilustrarse por dudas del gobierno socialista a la hora de aceptar la competición entre los aeropuertos de Madrid y Barcelona (Informe Ballart y Güell). En este momento el núcleo principal de la coalición dominante comienza a ser la idea del aumento de la participación privada en la gestión.

Por su parte, los sindicatos CCOO, UGT y USO mantuvieron su oposición al proyecto de privatización parcial, puesto que para ellos suponía el desmembramiento y división de Aena como algunos políticos de algunas comunidades autónomas proponían. En cuanto a la participación autonómica, José Blanco, nuevo ministro de Fomento de la IX Legislatura (2008-2011, anunció que cada comunidad autónoma contaría con un "comité aeroportuario" para coordinar las políticas urbanísticas y de ordenación territorial, así como un comité de desarrollo de rutas aéreas (*Hosteltur*, 16/12/2009).

Los efectos de la crisis económica empezaron a evidenciarse al inicio del segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero que tras negar la crisis en sus comienzos, y después de invertir grandes sumas de dinero público en planes de choque, (*Público*, 2009) se vio obligado a tomar medidas económicas alejadas del programa electoral con el que concurrió a las elecciones: congelación de pensiones, reducción del salario de los empleados públicos, retirada de medidas estrella de la legislatura anterior, además de una reforma laboral que provocó el rechazo sindical y patronal y que condujo a una huelga general (*El País*, 2008; 2011; 2010). Ante estas dificultades, en marzo de 2009, el Ministerio puso en marcha la Empresa de Gestión de

Aeropuertos del Estado S.A. (EGAESA), sociedad estatal de nueva creación con un 100% capital de Aena, iniciándose la primera fase de la privatización parcial. En este nuevo modelo Aena continuaría como empresa 100% estatal, pero podrían participar los gobiernos autonómicos si lo quisieran, con el límite fijado del 30%. Esta maniobra cerraba por tanto la puerta a la promesa de creación de un consorcio paritario para la gestión del aeropuerto de Barcelona.

En cuanto al tema de la privatización de Aena, el Gobierno transmitió una sensación de caos, ya que no estaba decidido en qué forma se iba a realizar la venta, y tampoco estaba claro si el Consejo Consultivo de Privatizaciones debería emitir un informe previo para garantizar la transparencia, la concurrencia y la publicidad. La mayoría de los comentaristas no se explicaban por qué el Gobierno anunció un proyecto de privatización tan complicado sin tener el más mínimo plan para llevarlo a la práctica, lo que provocó finalmente que EGAESA, S.A. nunca se pusiera en marcha.

A pesar de que a comienzos del año 2010, el proceso de transformación de Aena comienza a ser ya un hecho, éste no termina de materializarse debido a las pérdidas económicas derivadas de una gestión ineficaz, una red de aeropuertos fantasmagóricos sin pasajeros, a lo que se suma la crisis de los controladores aéreos de 3 de diciembre de 2010, mientras España continúa encabezando las demoras y los incidentes europeos (Blog de Controladores Aéreos, 2012). Finalmente el 3 de diciembre de 2010 se publica el Decreto-ley 13/2010, mediante el cual el proceso de privatización anunciado se haría de dos formas: una, mediante la creación de sociedades filiales de la nueva Aena aeropuertos S.A, y otra, a través de concesiones que empezarían por los aeropuertos más importantes, Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, en los que estarían más que interesados Abertis y Ferrovial. Pese a que Aena había sufrido unas pérdidas desde el año 2006 hasta 2011 de hasta 214,5 millones de euros, en 2012 se muestra una clara recuperación, y las pérdidas se sitúan ya en 63,5 millones (Memoria Económica de Aena, 2012). Esta evolución coincide con un período de recuperación y crecimiento iniciado a principios del año 2010, con una eficiencia económica de un 20% y una mejora de la productividad de control de tráfico aéreo de un 30% con respecto a 2009 (Memoria de Responsabilidad Corporativa de Aena, 2010).

A partir de 2010-2011 se produce un cambio en el núcleo de política aeroportuaria, y el "eje de la privatización" pasa al primer plano de la agenda pública. En febrero de 2011 el Consejo de Ministros autoriza la creación de la Sociedad Mercantil Aena

Aeropuertos S.A, a la que se le atribuyen las funciones de gestión de servicios aeroportuarios, y se abre la posibilidad de privatización de hasta un 49% mientras el ente público empresarial Aena mantenía las competencias en materia de navegación aérea, liberalizándose además la prestación de los servicios de torre de control de trece aeropuertos (Alicante, Valencia, Sabadell, Ibiza, Jerez, Sevilla, Melilla, Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, A Coruña, Vigo y Cuatro Vientos). En concreto la liberalización de las torres de control se debió a la "crisis interna" provocada por los controladores en el año 2010.

En este momento, una perturbación externa como fue la crisis económica provoca la formación de dos nuevas coaliciones. Tal y como comienza a configurarse en la legislatura anterior, existe una coalición hegemónica partidaria de la apertura a la privatización del sector aeroportuario, (formada por los principales partidos, PSOE y PP, el Ministerio de Fomento, Aena, Iberia) y otra coalición menor que se resiste al cambio, formada principalmente por los sindicatos del sector aéreo. Las asociaciones de aerolíneas, así como las Comunidades Autónomas, continúan considerando como prioridad la eficiencia en la gestión, no la titularidad de los aeródromos, por lo que para ellos sigue siendo clave la individualización del sistema, aunque creen que la apertura al sector privado puede favorecer sus reivindicaciones.

En agosto de 2011, el Gobierno aprueba sacar a concurso público los contratos de concesión de la gestión de los dos mayores aeropuertos españoles, el de Madrid y el de Barcelona, por un periodo de veinte años y un importe inicial total de 5.300 millones de euros. En concreto, se sacaría a concurso el 90,05% del capital de las dos sociedades gestoras de cada uno de los aeropuertos, mientras que el 10% restante del capital quedaría en manos de Aena Aeropuertos (*Hosteltur*, 1/08/2011). Sin embargo, el Partido Popular a través de su coordinador económico, Cristóbal Montoro mostró su rechazo afirmando que "no era pertinente realizar una privatización en periodo electoral" para no malvender el patrimonio del Estado" (*Hosteltur*, 28/09/2011). Finalmente, tras una prórroga de tres meses solicitada por el presidente de Aena, al Consejo de Administración, debido a las dificultades de las empresas participantes a reunir la financiación necesaria en la fecha establecida a causa de las crecientes tensiones en el sistema financiero internacional, se suspende el proceso, quedando en manos del próximo gobierno (*Hosteltur*, 13/10/2011). La decisión de privatizar la gestión de los aeropuertos de Madrid y Barcelona, junto con el 49% de Aena y las torres de control en 13 aeropuertos fue la respuesta a la creciente preocupación por las

finanzas públicas españolas y una clara señal del compromiso del gobierno de reducir la deuda. La expansión en el número de aeropuertos provinciales bajo el control de Aena y el coste excesivo de las nuevas terminales de los aeropuertos de Madrid y Barcelona también pueden considerarse como fallos internos del subsistema aeroportuario.

Después de las nuevas elecciones y con el comienzo de la legislatura del Partido Popular, el 26 de enero de 2012, la nueva ministra de Fomento, Ana Pastor paraliza definitivamente las concesiones de los aeropuertos de Madrid y Barcelona, aunque las preocupaciones manifestadas por los asistentes al acto multitudinario del IESE en “defensa” de El Prat en 2007 siguen vigentes: la gestión individualizada y descentralizada con criterios empresariales (Medrano, 2013), por lo que el GTI-4¹ se reunió con el Consejero de Territorio y Sostenibilidad para unificar posturas y convertir El Prat en un auténtico “hub” con una gestión en que la sociedad civil y las instituciones catalanas tuvieran un peso determinante para atender a las necesidades empresariales de Cataluña (Medrano, 2013).

El 9 de febrero de 2012 la Ministra de Fomento comparece a petición propia para informar de la situación de Aena (Medrano, 2013, 279): “El tiempo de las obras faraónicas ha terminado...” ; y muestra una intención clara de dar un giro radical a las políticas de infraestructuras de aeropuertos y al modelo de gestión llevado a cabo por el gobierno anterior, poniendo en marcha un plan de eficiencia de los aeropuertos en junio de 2012, con el objetivo de mejorar los resultados económicos de los aeropuertos deficitarios (*Hosteltur*, 4/07/2014).

La Ministra advierte que el valor de Aena se vería disminuido “si se disgregara” su gestión en aeropuertos de forma individualizada y adelanta que el primer paso consistirá en “poner en valor a la compañía a través de un plan estratégico y de negocio, tras el cual se abriría el proceso de entrada del capital privado” (Medrano, 2013, 302). Se produce definitivamente un cambio de rumbo hacia la privatización pero evitando al mismo tiempo la descentralización.

Con el objetivo de incrementar la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo modelo de gestión aeroportuaria, el 21 de febrero de 2012 Ana Pastor anuncia la creación de Comités de Coordinación Aeroportuaria entre el

Gobierno y las Comunidades, a pesar de que éstas lo que verdaderamente reclaman es la gestión y propiedad de los aeropuertos. Todos los gobiernos desde 1996 han mantenido una política de ambigüedad ante este tema y el recurso de los Comités de Coordinación y la participación a través de la “gestión” y “tener en cuenta a las Comunidades Autónomas” se puede considerar ya como un discurso difícil de mantener (Medrano, 2013).

En julio de 2014, la entidad pública empresarial Aena pasa a llamarse Enaire, según Real Decreto Ley 8 de 4 de julio de 2014, ejerciendo exclusivamente las competencias en materia de navegación y espacio aéreo además de la coordinación de la red de gestión del tráfico aéreo, y cuenta con el 51% del capital de Aena Aeropuertos, que pasa a ser Aena S.A. cotizando en Bolsa a partir del 11 de febrero de 2015. La salida de Aena a Bolsa supone que el Estado ingresará cerca de 4.263 millones de euros por la venta del 49% de la entidad, lo cual significa valorar la compañía en un total de 8.700 millones.

El precio de salida de las acciones, a 58 euros por acción, le costó al gobierno un sinfín de críticas por parte de la oposición, puesto que al año siguiente, Aena se dispararía en Bolsa, hasta el punto de haberse revalorizado en un 78%, superando los 100 euros por acción. Asimismo la operación no estuvo exenta de problemas, como el rechazo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la confección de un núcleo duro de inversores españoles, que finalmente no entró en el proceso. La privatización contemplaba la colocación de hasta un 60% del capital, pero como Corporación Financiera Alba y Ferrovial, se echaron atrás a última hora, el Gobierno limitó la operación al 49% del capital, manteniendo aun el control y evitando que cualquier operador privado pudiera hacerse con las riendas de una compañía calificada como estratégica (El Confidencial, 2016). El Presidente de Aena así como otros miembros del Ejecutivo defendieron la tesis de que Aena debía dar el salto definitivo con la venta del 60%, perdiendo la condición de empresa pública y entrando a competir por la expansión internacional, pero su tesis no triunfó (*Cinco Días*, 2016).

En julio de 2014, el Consejo de Ministros aprobó también un nuevo marco de regulación y supervisión aeroportuaria, el DORA (Documento de Regulación Aeroportuaria) con el fin de que las tarifas aeroportuarias no pudieran subir al menos en una década, hasta el año 2025. El documento final que debería elaborar la Dirección General de Aviación Civil en base a la propuesta de Aena, tras las consultas al sector, debía aprobarse en Consejo de Ministros antes del 30 de Septiembre de 2016

¹ El GTI-4 es el llamado Grupo de Trabajo de Infraestructuras de las principales instituciones económicas barcelonesas del que forman parte Cambra de Comerç, el Cercle d’Economia, la patronal Foment del Treball y el Reial Automobil Club de Catalunya y se formó en 2007 para reclamar una gestión individualizada.

pero se encontró con la oposición del informe remitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que consideraba que las tarifas de Aena deberían reducirse en un 2,02% (*El Mundo*, 2016), con el apoyo de los sindicatos y aerolíneas del sector. Finalmente, el 27 de enero de 2017 el Gobierno aprobó el DORA imponiendo a Aena una senda de reducción de las tarifas aeroportuarias, de un 2,2% anual en los próximos cinco años, hasta acumular una rebaja de casi un 11% en 2021 (*Expansión*, 2107), mostrando la sensibilidad hacia el sector.

Con el comienzo de la XII Legislatura, el Gobierno del PP barajaba vender otro 10% de Aena que le reportaría unos ingresos próximos a los 1.900 millones, tal y como señalaría el nuevo responsable del Ministerio de Fomento (*El Economista*, 2016). Sin embargo, tras las críticas planteadas, una semana más tarde el propio ministro descartaba una nueva venta de otro paquete del gestor aeroportuario que pudiera producir que el Estado perdiera el control de la empresa al reducir su participación por debajo del 50%. Por su parte, la oposición política (PSOE, Podemos y Ciudadanos) parecía dispuesta a frenar el plan que se planteaba desde Fomento de ampliar la privatización de Aena con la venta de un nuevo paquete extra. El temor que expresaban todas las formaciones es que un grupo estratégico como Aena, íntimamente relacionado con el turismo –la gran industria del país y que concentra más del 11% del PIB nacional- quedase expuesto a los vaivenes de los intereses de empresas privadas y fondos de inversión (*El Independiente*, 2016).

Para Aena, una venta adicional de un 10% cambiaría totalmente su perfil, porque pasaría de considerarse una empresa pública a privada. Además, podría ser vetada en la compra de otros aeropuertos, puesto que hasta ahora la participación mayoritaria del Gobierno supone un hándicap en los concursos para obtener la gestión de otros aeródromos internacionales (*El Confidencial*, 2016).

En esta última fase podemos detectar que en la propia coalición hegemónica partidaria de un modelo que avanza a la privatización se produce una ruptura entre los dos principales partidos políticos que se han alternado en el gobierno, en concreto el Partido Popular y el Partido Socialista, ya que el Partido Popular es partidario de un modelo privatizado de unidad de mercado en el que tiene que haber una colaboración de las Comunidades Autónomas a la hora de establecer los planes de desarrollo de los aeropuertos, mientras que el Partido Socialista es partidario de la concesión de los principales aeropuertos españoles (*Hosteltur*, 23/05/2014) más en la línea de la coalición emergente propuesta por los sectores nacionalistas

catalanes. Por otra parte, otro punto de ruptura entre los dos principales partidos será la privatización de la parte de navegación aérea, puesto que el Partido Popular mantiene que el servicio del control aéreo debe estar en manos públicas, y han expresado su voluntad de recuperar el control de las torres privatizadas una vez que finalice el periodo por el que han sido adjudicadas (*La Razón*, 2013). Además el PSOE, junto a los nuevos partidos de Ciudadanos y Podemos, son partidarios de que Aena mantenga su mayoría pública como empresa, postura que no está tan clara desde el Partido Popular.

6. conclusiones

Tras el estudio de las diferentes etapas podemos llegar a la conclusión que no ha existido una política clara estratégica en materia aeroportuaria, y que al igual que sucede en una empresa donde cambiar con frecuencia la dirección no es recomendable, cambiar cada cuatro años los criterios de gestión según el gobierno elegido resulta insostenible.

Después de estudiar la evolución del modelo de gestión aeroportuario español podemos observar cómo se ha pasado de una etapa de un modelo totalmente público, caracterizado por una economía de ciclo expansivo y de inserción de pleno derecho en el ámbito de la UE, a una gestión donde cada vez prima en mayor medida la privatización, en un contexto globalizado afectado por una crisis económica mundial con el objetivo de la estabilidad presupuestaria y la reducción del déficit público. Por lo tanto la evolución sufrida por el modelo aeroportuario español sigue una tendencia lógica determinada por el contexto europeo y mundial.

Este análisis nos muestra evidencias que confirman que el modelo teórico que integra las teorías de las “corrientes múltiples”, el “marco de coaliciones promotoras” y la “teoría de equilibrio discontinuo” se complementan y explican el cambio de paradigma en la gestión aeroportuaria española de un modo más completo que si se hiciera de forma individual. El cambio se produce por un lado, porque nos encontramos una convergencia de las tres corrientes expuestas por Kingdon que lleva a las autoridades gubernamentales a actuar: por una parte, la corriente de los problemas de una Aena endeudada con sobrecapacidad aeroportuaria; por otro lado, una corriente política que se traduce en la expresión de dos coaliciones en línea con dos ejes políticos diferenciados: uno que marca la centralización-descentralización, y otro que diferencia entre el modelo público-privado; y en tercer lugar, una corriente de soluciones que aplica las propuestas de las coaliciones en lucha por alcanzar la hegemonía política. En ese proceso de

cambio influye también la transformación sufrida en Aena, tal y cómo pone de relieve la teoría del equilibrio interrumpido, sobre todo después de la separación de Aena en dos bloques: uno encargado de la gestión y otro de la navegación aérea.

Continuando el modelo teórico, los períodos de estabilidad coinciden con las Legislaturas que comprenden desde el año 1991 a 1996 con el PSOE (III y IV Legislaturas) y desde el año 1996 al 2004, con las dos legislaturas del PP (VI y VII Legislatura), etapas en las cuales las creencias de la coalición dominante aparecen más alejadas de cualquier influencia externa. También ese equilibrio se explica por un contexto interno de estabilidad económica, y aunque existen corrientes de opiniones como la influencia catalana en la descentralización, tal y cómo hemos visto no son suficientes para producir el cambio en el núcleo interno de la política aeroportuaria. A partir del año 2004 aunque no se produce ninguna transformación en el sistema aeroportuario, las nuevas ideas que defienden la descentralización comienzan a arraigarse y a combinarse con la idea de la “privatización” que en el contexto europeo ya era predominante, pero no es hasta la IX Legislatura (2008-2011) gobernada por el Partido Socialista cuando se produce finalmente el cambio introduciéndose el concepto de la gestión privada en el sistema aeroportuario, y afianzándose en la siguiente Legislatura.

El modelo integral propuesto nos ayuda a entender los procesos de cambio de política. En ese sentido podemos destacar que tanto las perturbaciones externas como la crisis económica que comienza en 2008, el alto nivel de endeudamiento de Aena o la tendencia de la Unión Europa hacia modelos más liberalizados provocan los cambios más profundos a nivel macro. Por el contrario, las crisis internas del subsistema como los cierres de compañías aéreas de reciente creación provocan cambios a nivel de los propios subsistemas y pueden incidir en variar sus creencias, pero no producen el cambio en sí mismas, si bien la crisis de los controladores puede considerarse un tema especial que a posteriori si produjo un cambio más profundo que afectó al sistema en su conjunto, como fue la privatización de las trece torres de control de navegación aérea. Hay que destacar cómo los actores varían su posición y cambian las ideas a través de un proceso de aprendizaje y de intercambio de ideas, siendo especialmente importante las redes de profesionales que inciden en el tema de la descentralización y la privatización.

Por otra parte y tal como explicaba nuestro modelo teórico, los actores gubernamentales con autoridad legal son más importantes que cualquier otro miembro de las coaliciones, ya que tienen una

gran capacidad para introducir o vetar cambios (Ballart y Güell, 2016), sin embargo existen presiones por parte de grupos externos usuarios de la política como los sindicatos, compañías aéreas, etc. que van a influir en los actores gubernamentales y sus decisiones. Por último una contradicción en la que incurre Aena, es el por qué fuera de España gestiona en solitario bajo concesión como empresa privada o como accionista junto a otras empresas privadas y no lo implanta en nuestro país, sin poner en riesgo ninguna cohesión política o nacional.

Los resultados de este estudio nos sugieren que el modelo integral teórico planteado ayuda a explicar la transformación en la política aeroportuaria española, si bien todo parece augurar que el sistema aeroportuario español se encuentra en un proceso supeditado a nuevos cambios. La investigación queda por tanto abierta a futuras líneas de análisis, como son: la evolución de Aena hacia un modelo con mayor presencia del sector privado, el estudio de la descentralización aeroportuaria, con especial interés en cómo se garantizaría la sostenibilidad de los aeropuertos menos rentables, así como el análisis de la importancia de los actores en las tomas de decisiones, ofreciéndonos distintas visiones del problema planteado.

7. bibliografía

- Ballart, X. y Güell, C. (2016): “¿Qué cambian las políticas? Ideas contra intereses. El cambio en el modelo de gestión de los aeropuertos españoles”. *Revista de Estudios Políticos*, 171: 167-192
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beetham, D.
- Bel y Fageda (2011): “La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión conjunta o individual?”. *Revista de Economía Pública*, 196 (1): 109-130.
- Crespo, I, Anduiza, E, Méndez, M. (2009): *Metodología de la ciencia política*. Cuadernos Metodológicos nº28. Editorial: Centro de investigaciones sociológicas. Madrid.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014): *Decisiones públicas*. Barcelona. Ariel.
- Gómez Lee, M (2012): “El marco de las coaliciones de causa-Advocacy Coalition Framework” *Revista Opera*, 12: 11-30

- González Barroso, F. (2015): *El marco de coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014)*. Tesis doctoral inedita
- Kingdon, J. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston. Little Brown
- Martiñón Quintero, R. (2007): "La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras". *Gestión y Política Pública*. (16) 2: 281-318
- Medrano, C. (2013): *Los aeropuertos en España. Un análisis crítico de su gestión*. Colección Obras Maestras. Editorial ITAérea. Madrid.
- Nicandro Cruz-Rubio, C. (2011): "Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica". *Políticas públicas. Administración & Desarrollo*. 39 (54): 99-118
- Parra, E. (2009): "Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación ciudadana: caso venezolano". *Revista Venezolana de Gerencia*. 12 (40): 553-571
- Sabatier, P.A. (1988): "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith H.C. (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier & Jenkins-Smith, H.C. (1999): "The Advocacy Coalition Framework: an Assessment in Theories of the policy process", en Sabatier y Wible (eds.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 117-168.
- Sánchez Montijano, E y Zapata Barrero, R. (2011): *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Editorial Tecnos.
- Subirats, J. (1992): *Análisis Políticas Públicas y eficacia en la Administración*. Serie Administración General del Estado. Colección Estudios 1992.
- Weible, C. y Nohrstedt, D. (2012): *The Advocacy Coalition Framework: Coalitions, Learning and Policy Change. Handbook of Public Policy*. Routledge.
- Zhariadis (2007): "Ambiguity, time and multiple streams" en Sabatier (ed.). *Theories of the policy process*. Westview Press. Boulder: 73-94

Páginas web:

- Editorial El País (16/04/1996). El presidente de Aena, contra la privatización de los aeropuertos. El País. Recuperado de <http://elpais.com/diario/1996/04/16/economia/829605621_850215.html> (16/04/1996) Fuente consultada: mayo 2015.
- Romero, J.M, (2001). Álvarez Cascos cambia al director de Aena 12 horas después de felicitarle por su gestión. El País, 2001. Recuperado de <http://elpais.com/diario/2000/07/22/economia/964216805_850215.html> Fuente consultada abril 2015.
- Programa Elecciones Generales del Partido Popular 1996-2000: (1996). Recuperado por: <<http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/1150-20090908161854.pdf>>, consultado febrero 2015.
- Estadísticas Turespaña (2010) Estadística compañía bajo coste anual, recuperado por: <http://estadisticas.tourspain.es/es/estadisticas/otrasestadisticas/compania_bajocoste/anales/informe%20compa%C3%B1a%20bajo%20coste%2010.pdf>, consultado febrero 2015.
- Ineco (2009) recuperado por <http://oa.upm.es/5776/1/INVE_MEM_2009_72861.pdf>, consultado mayo 2015.
- El País, 2000: <http://elpais.com/diario/2000/05/26/catalunya/959303269_850215.html>, consultado mayo 2015.
- El Mundo (2009). Zapatero cambia el Gobierno un año después de estrenar su segunda legislatura, recuperado por: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2009/04/07/espana/1239101703.html>>, consultado marzo 2015.

- Ballart y Güell (2010) Aplicación de la teoría de las coaliciones promotoras al cambio de política. El caso de la gestión de los aeropuertos españoles, recuperado por: <<http://xavierballart.uab.cat/html/report.html>>. Consultado mayo 2015.
- Público (2009). El Gobierno ha inyectado 50.000 millones con el Plan B, el 2% del PIB. Recuperado por: <http://www.publico.es/actualidad/gobierno-inyectado-50-000-millones.html>, consultado marzo 2015.
- El País, 2008, 2011, 2010: <http://economia.elpais.com/economia/2008/10/13/actualidad/1223883177_85021>, http://politica.elpais.com/politica/2011/08/24/actualidad/1314219217_785341.html, consultado febrero 2015.
- Blog de Controladores Aéreos, (2012). Ministros de Fomento y presidentes de Aena una retrospectiva : <<http://www.controladoresaereos.org/2012/01/05/ministros-de-fomento-y-presidentes-de-aena-una-retrospectiva/>> Consultado: agosto 2016.
- Memoria de Responsabilidad Corporativa de Aena, 2010: Aena: Entre el cielo y la tierra. (2015) <http://www.enaire.es/csee/ccurl/411/491/ANA%20RC_AenaCieloTierra.pdf>
- El Confidencial (2016). Recuperado por: <http://www.elconfidencial.com/empresas/2016-11-03/gobierno-reserva-10-venta-aena-no-subir-impuestos_1284070/> (consultado el 11 de noviembre de 2016).
- Cinco Días, (2016). <http://cincodias.com/cincodias/2016/03/11/empresas/1457718170_977165.html> Consultado:21/11/2016, consultado diciembre 2017.
- El Mundo (2016): Recuperado por: <http://www.elmundo.es/economia/2016/06/22/576ab728468aeb00278b45d6.html>, consultado diciembre 2016.
- Expansión (2017). El Consejo de Ministros aprueba la bajada del 11% en las tasas aeroportuarias de <http://www.expansion.com/empresas/transporte/2017/01/27/588b3477e5fdea86648b45cf.html>, consultado febrero 2017.
- El Economista, (2016). El Ministerio de Fomento no descarta ampliar la privatización de Aena, recuperado por: <<http://www.eleconomista.es/transportes/noticias/7973138/11/16/Fomento-no-descarta-ampliar-la-privatizacion-de-Aena.html>> (21/11/2016)
- El Independiente (2016). El Gobierno descarta vender una nueva participación en Aena para cumplir con Bruselas, recuperado del 30/11/2016 por: <<https://www.elindependiente.com/economia/2016/11/30/el-gobierno-descarta-vender-una-nueva-participacion-en-aena-para-cumplir-con-bruselas/>>, consultado diciembre 2017.
- El Confidencial (2016). El Gobierno se guarda la venta de Aena para no subir otra vez los impuestos, recuperado por: <http://www.elconfidencial.com/empresas/2016-11-03/gobierno-reserva-10-venta-aena-no-subir-impuestos_1284070/>, consultado enero 2017.
- La Razón (2013). Pastor frena la privatización de más torres de control, recuperado por: <<http://www.larazon.es/economia/pastor-para-la-privatizacion-de-mas-torres-de-control-de-aena-BX4572829>>, consultado mayo 2015.
- ABC (2015). Historia de los aeropuertos, recuperado por: <<http://www.abc.es/economia/20150211/abc-ci-aena-historia-aeropuertos-201502102132.html>> (11/02/2015) Consultado: mayo 2015.
- Congreso de los diputados, recuperado: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones> consultado: febrero 2017