

C.P.C. N° 961/096

ANT. : Bases para la licitación de minibuses en el Aeropuerto Comodoro Arturo Merino Benítez, de acuerdo a Dictamen N° 958 de la Comisión Preventiva Central. Rol N° 44-96.

MAT. : Dictamen de la Comisión.

SANTIAGO, 02 FEB 1996

1.- Con fecha 13 de diciembre de 1995, esta Comisión emitió el Dictamen N° 958/672, en el que se pronunció sobre el sistema de transporte de pasajeros entre el aeropuerto Comodoro Arturo Merino Benítez (en adelante "el aeropuerto") y la ciudad de Santiago, efectuado mediante el sistema de minibuses. Entre los acuerdos adoptados, se solicitó a la Dirección General de Aeronáutica Civil que "llame, a la brevedad, a una licitación para regular el acceso al aeropuerto, el uso de estacionamientos y de oficinas de informaciones, para lo cual deben utilizarse Bases generales, objetivas e informadas a que deben tener acceso todos los interesados" (punto 8.2.a. del referido dictamen).

2.- En cumplimiento de esta solicitud, la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante "la Dirección") procedió a elaborar unas Bases de licitación, las que remitió a esta Comisión Preventiva Central mediante oficio D.G.A.C. N° 13/2/3/5609, de 27 de diciembre de 1995, para que ésta se pronunciase sobre si tales Bases cumplen las características indicadas en el numeral 8.2.a. del referido dictamen.

3.- Por oficio N° 079, de 18 de enero de 1996, la Fiscalía Nacional Económica informó sobre las Bases de esta licitación y remitió los antecedentes técnicos correspondientes.

4.- Teniendo presente las Bases remitidas por la Dirección, el marco legal y reglamentario aplicable al régimen de concesiones aeronáuticas, las disposiciones sobre defensa de la competencia contempladas en el Decreto Ley N° 211, de 1973 y los informes técnicos acompañados por la Fiscalía Nacional Económica, corresponde a esta Comisión pronunciarse sobre el contenido de las referidas Bases en

relación con el régimen de libre competencia deseable para el sistema de transporte de pasajeros desde y hacia el aeropuerto.

Para tales efectos el presente dictamen hará referencia a las siguientes materias: En primer término se hará mención al régimen legal y reglamentario sobre concesiones aeronáuticas, con el objeto de definir las facultades de que dispone la Dirección para llamar a licitación, y en qué términos. En segundo lugar se estudiará la composición de la oferta de servicios de transporte hacia y desde el aeropuerto. En seguida se estudiará el contenido de las Bases consultadas para, finalmente, proponer algunas medidas tendientes a adecuar tales Bases a los criterios de libre competencia que deben primar en el transporte de pasajeros en análisis, en los términos que establece la legislación aprobada por el Decreto Ley N° 211, de 1973.

5.- El régimen legal y reglamentario aplicable al sistema de concesiones aeronáuticas está conformado por la Ley N° 16.752, Orgánica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; por el Decreto Supremo N° 211, de 16 de Agosto de 1995, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta el Servicio de transporte público remunerado desde y hacia aeródromos y aeropuertos, y por el Reglamento de Tasas y Derechos Aeronáuticos, contenido en el D.S. (AV) N° 172, de 5 de marzo de 1974, y sus modificaciones posteriores.

5.1. El artículo 3, letra i) de la Ley 16.752 establece como facultad exclusiva de la Dirección la de "otorgar concesiones o celebrar arrendamientos u otra clase de contratos en los aeródromos sometidos a su administración, como asimismo en los terrenos que le sean destinados". En correspondencia con esta norma, señala la ley en su artículo 8 que "por decreto supremo se fijarán las condiciones generales, derecho y rentas mínimas para el otorgamiento de las concesiones... a que se refiere la letra i) del artículo 3°, indicando en su inciso 2° que "toda actividad lucrativa que se desarrolle en los aeródromos públicos de dominio fiscal, deberá ser objeto de una concesión aeronáutica a título oneroso". Agrega el artículo 8 que "en los casos de concesiones para... la prestación de servicios a terceros, los derechos aeronáuticos que deba pagar el concesionario podrán consistir en un porcentaje... del valor del servicio que se preste".

A su vez, el Decreto N° 211, de 1995, establece en el artículo 3, letra b) que los interesados en prestar el servicio de transporte deberán acompañar al Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones un

certificado de la autoridad aeronáutica que acredite que poseen una concesión, arrendamiento u otro contrato que lo faculta para ocupar espacios del aeropuerto, destinados al estacionamiento de vehículos, inicio del servicio y venta de pasajes en dicho recinto. El artículo 6 señala las especificaciones técnicas que deben tener los vehículo que presten estos servicios de transporte público.

Por su parte, el reglamento de tasas después de reiterar los principios generales de la ley en materia de concesiones, establece en su artículo 49 que "el Director podrá otorgar las concesiones a petición directa del interesado o mediante el sistema de propuesta o licitación públicas o privadas", agregando que "las formalidades a que deberá someterse el otorgamiento de las concesiones serán establecidas mediante Resolución de la Dirección General de Aeronáutica Civil que fije el procedimiento a seguir en estos casos".

Señala además este reglamento, en su artículo 56, que "en los casos de concesiones para... la prestación de servicios a terceros, los derechos aeronáuticos que deba pagar el concesionario podrán consistir en un porcentaje del monto bruto del total de las ventas mensuales o en un porcentaje del valor del servicio que se preste." El artículo 56 señala que si la concesión involucra la ocupación de un espacio físico de un aeropuerto, puede cobrarse, además, el valor por superficie que corresponda según el artículo 55, agregando que " en los casos que los derechos aeronáuticos consistan en un porcentaje, se podrá fijar un monto mínimo".

Finalmente, cabe indicar que el artículo 55 del reglamento establece el valor de los derechos aeronáuticos mensuales mínimos para las concesiones en aeródromos, por metro cuadrado, referidos a oficinas y locales comerciales, por un lado, y a áreas pavimentadas y losas, por otro.

5.2. Las disposiciones citadas en síntesis, establecen lo siguiente:

5.2.a. La Dirección es la única facultada para entregar en concesión espacios para el funcionamiento de empresas de transporte en el aeropuerto.

5.2.b. Tales concesiones pueden otorgarse mediante licitación pública.

5.2.c. Ni la ley ni el reglamento establecen las condiciones específicas mediante las cuales deberá efectuarse el llamado a licitación, quedando reservada a la

Dirección la determinación de la forma en que deberá llevarse a cabo la licitación.

5.2.d. En ejercicio de sus facultades, la Dirección podrá fijar como derecho de concesión aeronáutica, o bien una suma fija de dinero -sistema sobre el que descansa todo el régimen de concesiones aeronáuticas- o bien un porcentaje mensual del monto bruto del total de ventas mensuales del prestador del servicio concesionado, pudiendo en este último caso establecerse un monto mínimo mensual a pagar por el concesionario o bien fijar un porcentaje en relación con el valor de los servicios que se presten.

5.2.e. En relación al servicio de minibuses, la concesión y derechos aeronáuticos deberán recaer, en primer término, sobre la explotación del servicio de transporte de pasajeros hacia y desde el aeropuerto y, en segundo lugar, sobre el uso de estacionamientos y oficinas de venta.

Con respecto a este último elemento -el espacio físico que deberán ocupar los concesionarios- el reglamento establece los valores a cobrar por metro cuadrado. No ocurre lo mismo, sin embargo, en cuanto al valor de los derechos que deberán pagar los concesionarios por la explotación del servicio de su respectiva concesión de minibuses.

6.- Establecido de esta manera el marco jurídico del régimen de concesiones aeronáuticas, corresponde analizar el mercado de transporte de pasajeros hacia y desde el aeropuerto.

6.1. En relación a los agentes que participan en este mercado puede señalarse que la oferta está constituida esencialmente por tres sistemas o medios de transporte.

El primero de ellos está conformado por dos empresas de buses con capacidad para 40 o más pasajeros: "Aerobuses Tour Express" y "Centro Puerto". El segundo medio de transporte lo constituyen los denominados "taxis aeropuerto" conformado por decenas de automóviles agrupados en una Asociación Gremial. El tercer agente, que es precisamente el que se licitará a partir de las Bases en estudio, está formado por los denominados minibuses, pertenecientes actualmente a 5 empresas de transporte (Navett, Aero Express, Transfer, AF Tour Ltda., y Post Service).

6.2. A partir de las tarifas y servicios que operan en la actualidad -taxis y buses concesionados, minibuses sin concesión-, la composición de la oferta puede ilustrarse de la siguiente manera:

	BUSES		TAXIS		MINIBUSES	
TARIFA POR PERSONA	\$800 ida \$1.400 ida y vuelta		\$10.000 (grupo)		\$2.500 a \$3.500	
PARADERO EN AEROPUERTO	Nacio nal	Interna cional	Nacio nal	Interna cional	Nacio nal	Interna cional
	Salida vuelos	1er nivel	Salida vuelos	Ambos niveles	Salida vuelos	Nivel 0.0
DESTINO EN SANTIAGO	Terminal Moneda esquina San Martín		Destino que indique el pasajero final		Destino que indique cada pasajero	
NUMERO DE EMPRESAS	Dos empresas (líneas)		Asociación Gremial de taxis privados		Cinco empresas (líneas)	

FUENTE: Fiscalía Nacional Económica, Dirección General de Aeronáutica Civil, empresas de transportes.

7.- Las Bases acompañadas por la Dirección, en lo pertinente, señalan lo siguiente:

7.1. La propuesta llamada por la Dirección contempla el otorgamiento de dos concesiones (punto 1.1. de las Bases).

En la actualidad, la Dirección ha otorgado a las dos empresas de buses que operan en el mercado y a la asociación gremial de taxis de turismo concesiones para la utilización de determinados espacios físicos del aeropuerto. Se trata de espacios para estacionamiento ubicados inmediatamente al sur de la salida de pasajeros del terminal nacional.

En las Bases se otorgan dos concesiones para el estacionamiento de minibuses, consistentes cada una en cuatro estacionamientos en el espacio antes descrito y en dos estacionamientos más en el Nivel 0.00 de lado poniente del frontis del Terminal Internacional. Además, se otorgan espacios para la ubicación de mesones de atención y venta de pasajes en el interior de cada uno de los terminales (nacional e internacional).

7.2. Los postulantes de esta propuesta deberán acreditar ser propietarios de a lo menos 20 vehículos de nueve o más asientos cada uno, con una antigüedad no superior a 5 años (punto 2.11 de las Bases).

7.3.. Las Bases señalan como elemento esencial de la licitación el pago por parte de cada proponente de un derecho aeronáutico mensual no inferior a \$ 2.000.000 (punto 3.1).

En la prestación de antecedentes el postulante deberá proponer la tarifa a cobrar por la prestación del servicio la que se reajustará cada seis meses de acuerdo a la variación del I.P.C. (punto 6, letra "h").

Para garantizar la seriedad de la oferta, se deberá adjuntar una Boleta Bancaria por valor de \$ 2.000.000 extendida a nombre de la D.G.A.C. y con una vigencia de a lo menos 180 días (punto 7.1).

7.4. La evaluación de las ofertas se realizará ponderando en un 60% la valorización técnica de los vehículos (de acuerdo a un Anexo de características técnicas de cada vehículo), y en un 40% la oferta económica consistente en el monto a pagar mensualmente por la concesionaria (punto 9.5). El licitante que ofrezca el pago de una mayor suma mensual será finalmente el adjudicatario, en la medida que cumpla con las normas técnicas exigidas.

8.- A la luz de los antecedentes expuestos, corresponde a esta Comisión pronunciarse acerca de si el contenido de las Bases consultadas se conforman con las normas sobre defensa de la competencia en las actividades económicas, aprobadas por el Decreto Ley N° 211, de 1973.

8.1. En primer término, esta Comisión debe señalar que, en principio, las Bases consultadas no imponen barreras discriminatorias a los licitantes.

Sin embargo, es necesario formular las siguientes observaciones con el objeto de asegurar una adecuada competencia entre los distintos agentes que intervienen en este servicio de transporte:

8.2. El criterio establecido en las bases, de que el licitante que ofrezca el pago de una mayor suma de dinero mensual será finalmente el adjudicatario, es decir, de que se adjudicarán los servicios al mejor postor sobre el monto mínimo establecido, importa originar una renta monopólica en beneficio de la Dirección, que transgrede las normas y

principios sobre libre competencia en las actividades económicas consagradas en el Decreto Ley N° 211, de 1973.

8.3. El monto a pagar por el licitante debe responder a criterios objetivos y razonables y debe establecerse como un monto fijo, único y general.

La exigencia de una oferta económica mínima de \$ 2.000.000.- mensuales por el derecho a concesión no aparece justificada en términos económicos, y de estos antecedentes tampoco se infieren los parámetros que han servido de base para determinarla.

Por tanto, es necesario que la Dirección indique en las Bases los criterios utilizados para establecer el citado monto de \$ 2.000.000.- como derecho aeronáutico.

Este monto, además, debe guardar cierto grado de proporcionalidad con el establecido para los taxis y buses, a fin de mantener condiciones generales uniformes y no discriminatorias para ingresar y operar en este mercado del transporte.

8.4. La existencia, a lo menos, de dos empresas adjudicatarias de estos servicios es beneficiosa desde el punto de vista de la competencia y de los usuarios.

Sin embargo, es necesario que las Bases señalen expresamente que los adjudicatarios deben ser personas naturales o jurídicas independientes entre sí, no relacionadas, filiales o coligadas, en los términos generales que establece la legislación sobre el mercado de valores.

8.5. Las Bases deben establecer que las empresas informen las tarifas máximas que cobrarán a los usuarios, la que será obligatoria para el licitante.

La oferta económica a considerar en la licitación debe ser esta tarifa cobrada al usuario. La tarifa máxima obligatoria para ambas concesionarias debe ser la más alta de las ofrecidas por esos dos concesionarios.

En consecuencia, corresponde que la autoridad al evaluar las ofertas económicas considere, además del monto fijo a cobrar, general, razonable y objetivo, las tarifas a cobrar a los usuarios en los términos antes expuestos, sin perjuicio de la evaluación que formule respecto del cumplimiento de las normas técnicas exigidas a los vehículos.

8.6. Debe modificarse en las Bases la exigencia que los postulantes sean propietarios de los vehículos,

permitiendo que puedan acceder a la licitación operadores que no tengan tal calidad, tales como arrendatarios, comodatarios, titulares de derechos de leasing, etc. siempre que operen bajo condiciones estables, compatibles con la calidad, continuidad y seguridad del servicio.

8.7.- Debe establecerse en las Bases el área urbana o cobertura geográfica en que se prestarán estos servicios, así como el número mínimo y máximo de asientos de sus vehículos y la oportunidad, frecuencia o disponibilidad de los servicios.

Notifíquese a la Dirección General de Aeronáutica Civil y al Fiscal Nacional Económico.


El presente dictamen fue acordado en sesión de 1 de Febrero de 1996, de esta Comisión Preventiva Central, por la unanimidad de sus miembros presentes señores Juan Manuel Cruz Sánchez, Presidente; y los señores Pablo Serra Banfi, Emanuel Friedman Corvalán, Juan Manuel Baraona Sainz y Carlos Castro Zuloaga.

No firman los señores Emanuel Friedman Corvalán y Carlos Castro Zuloaga por encontrarse ausentes.

P. Serra Banfi

J. M. Baraona Sainz

17



COMISIÓN PREVENTIVA CENTRAL
LEY ANTI-MONOPOLIOS
DECRETO LEY
211 DE 1973