

Trayectoria comparativa entre Infraero y AENA: privatización y estatización

Comparative trajectory between Infraero and AENA: privatization and nationalization

ALCIDES GOULARTI FILHO
Universidade Extrem Sul Catarinense-UNESC
alcides@unesc.net
ORCID: [0000-0002-0808-4486](https://orcid.org/0000-0002-0808-4486)

MARÍA ISABEL BARTOLOMÉ RODRÍGUEZ
Universidad de Sevilla
mbartolome@us.es
ORCID: [0000-0001-9219-2916](https://orcid.org/0000-0001-9219-2916)

Recibido/Received: 27/08/2024. Aceptado/Accepted: 17/02/2025.
Cómo citar/How to cite: Goularti Filho, A. & Bartolomé Rodríguez, M. I. (2025),
“Trayectoria comparativa entre Infraero y Aena: privatización y estatización”, *TST. Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 55: pp. 103-134.
DOI: <https://doi.org/10.24197/tst.55.2025.103-134>

Artículo de acceso abierto distribuido bajo una [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). / Open access article under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License \(CC-BY 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Resumen: El objetivo de este artículo es realizar un estudio comparativo de la trayectoria de la Empresa Brasileña de Infraestructuras Aeroportuarias (Infraero) y Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena), empresa responsable de operar el sistema aeroportuario en Brasil y España, respectivamente. Destacaremos los siguientes puntos de comparación: a) las formas de regulación e institucionalización del sistema aeroportuario, desde las primeras leyes que regularon el servicio de navegación aérea, pasando por la creación de órganos reguladores; b) la incorporación de aeropuertos; c) el desempeño económico y financiero de ambas empresas, a través del análisis de series históricas construidas a partir de los informes de Infraero y Aena.
Palabras clave: Aeropuertos; INFRAERO; AENA; privatización; nacionalización.

Abstract: The objective of this article is to carry out a comparative study of the trajectory of the Brazilian Airport Infrastructure Company (Infraero) and Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena), the company responsible for operating the airport system in Brazil and Spain,

respectively. We will highlight the following points of comparison: a) the forms of regulation and institutionalization of the airport system, from the first laws that regulated the air navigation service, through the creation of regulatory bodies; b) the incorporation of airports; c) the financial and economic performance of both companies, through the analysis of historical series constructed from Infraero and Aena reports.

Key words: Airport

HISTORIA ECONÓMICA COMPARADA: UNA BREVE REFLEXIÓN

Un estudio comparativo de la historia económica de dos países exige observar tanto las especificidades que los unen como las que los separan. Ciertas trayectorias siguen pautas similares y se combinan entre sí, lo que hace de los estudios comparativos un método eficaz para describir y analizar las historias económicas nacionales. Los países con antecedentes económicos y sociales similares, así como las proximidades territoriales, son los casos de estudio más recurrentes para trazar una trayectoria comparada. Lo contrario parece dificultar la inferencia de conclusiones firmes.

Brasil y España son dos países en los que se observan profundas diferencias y similitudes en sus trayectorias de desarrollo, relacionadas con dinámicas económicas, políticas y sociales. Brasil, un país de dimensiones continentales, tiene 8,5 millones de km², 203 millones de habitantes, un PIB de 2,16 billones de dólares (2022) y un IDH de 0,754, mientras que España tiene una extensión territorial de 505.000 km², 48 millones de habitantes, un PIB de 1,34 billones de dólares (2022) y un IDH de 0,905. A primera vista, los datos básicos revelan muchas diferencias, pero si miramos más de cerca y giramos el caleidoscopio, veremos muchas similitudes.

En un pasado lejano, las diferencias eran colosales: uno era una colonia, el otro un imperio. Si nos centramos en el siglo XX, es posible identificar puntos de intersección que nos permitan escribir un texto de historia económica comparada. Ambos países tuvieron un proceso de industrialización tardío y truncado; en ambos, el péndulo político osciló entre la democracia y el autoritarismo. La redemocratización en España y Brasil fue pactada y conciliadora, basada en una amnistía amplia y general, dejando intactos los "escombros autoritarios". En el ámbito social, con la victoria de la democracia, ambos pusieron en marcha mecanismos de universalización de los derechos sociales. Sin embargo, España obtuvo

resultados más consistentes, con una reducción sustancial de las desigualdades sociales, mientras que Brasil, a pesar de garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales, sólo vio reducidas marginalmente sus desigualdades.

Si nos fijamos en la industrialización, veremos diversos movimientos contradictorios y puntos de convergencia en determinados momentos, como el papel del Estado en el impulso de determinados sectores industriales mediante el proteccionismo y la financiación pública. Aun así, estas similitudes tienen especificidades locales que obedecen a la dinámica propia de cada sociedad. Si analizamos sectores o marcos temporales con más precisión, nos encontraremos de nuevo con similitudes y diferencias¹. Por ejemplo, la superposición del transporte por carretera al transporte ferroviario en los años 1960 y 1970 es un acontecimiento que puede observarse en ambos países, aunque en España el transporte ferroviario de pasajeros tomara un rumbo diferente en los siguientes decenios.

A partir de 1986, con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, parece que las similitudes con Brasil empezaron a disiparse. España se embarcó en un proyecto socialdemócrata de modernización de las estructuras productivas y sociales, mientras que Brasil se reafirmó en su opción de modernización conservadora. Aun así, en ambos países asistimos a la privatización de diversas empresas estatales, a la apertura comercial y financiera y al aumento de la deuda pública, es decir, las bases del neoliberalismo estuvieron presentes tanto en el trópico como en el Mediterráneo.

En el caso del transporte aéreo, podemos dividir el sector en tres segmentos: compañías aéreas, líneas (rutas y control del tráfico) y aeropuertos (embarque, desembarque y servicios)². Hay ejemplos de países en los que los tres empezaron bajo supervisión estatal y se fueron entregando a la iniciativa privada, otros que han segmentado el sector combinando participación estatal y privada, y otros en los que la participación privada es total. Tras las reformas neoliberales, y como en otros países latinoamericanos, tanto en Brasil como en España, no se observa un desmantelamiento del aparato del Estado con respecto a las operaciones aeroportuarias (llegadas y salidas) y el control aéreo, como en

¹ Aunque no existen muchas comparaciones intersectoriales de la industrialización de los territorios periféricos durante la industrialización tardía, véanse por ejemplo los siguientes precedentes, centrados en el sector eléctrico: Lanciotti y Bartolomé (2014) y Bartolomé y Lanciotti (2015).

² Doganis (1992) (2001) y Hanton (1999).

los otros segmentos³. Ciertamente, se ha dejado entrar capital internacional en las agencias encargadas en ambos países de ese cometido, pero ya sea por razones de orden estratégico, por el mantenimiento de los elevados ingresos asociados a las operaciones aeroportuarias o por el interés de dinamizar sus respectivas economías, el peso de las empresas públicas sigue siendo importante. La institucionalización de las operaciones aeroportuarias en ambos países ha avanzado con la expansión de las funciones estatales y la dinamización de sus economías.

Nuestro objetivo en este artículo es elaborar un estudio comparado de la trayectoria de la Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) y de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) entre 2012 y 2022, centrándonos en el proceso de privatización y concesión de INFRAERO y en la expansión e internacionalización de AENA. Aquí, analizamos la trayectoria de los indicadores financieros y operativos más relevantes, observando que ambas compañías siguieron trayectorias semejantes, aunque en un momento determinado, y debido al seguimiento de diferentes estrategias políticas, siguieran caminos diversos, dando como resultado el fortalecimiento de AENA – que en un primer momento invirtió en participaciones accionariales en diversos aeropuertos de Latinoamérica, para posteriormente hacerse con el control de la gestión de los aeropuertos de Brasil – y el desmantelamiento de INFRAERO – que, entre 2012 y 2022, celebró seis subastas públicas, concediendo sus principales aeropuertos a operadores nacionales y extranjeros.

Para alcanzar el objetivo propuesto, hemos utilizado las siguientes fuentes: informes de INFRAERO y AENA, legislaciones brasileñas y españolas, anuarios estadísticos sobre el transporte aéreo en España y Brasil y datos macroeconómicos disponibles en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

ESTADO Y ECONOMÍA Y EL MODELO IBEROAMERICANO EN LA AVIACIÓN.

Quizá una de las áreas de investigación más recurrentes desde la perspectiva de la historia económica comparada sea la trayectoria de industrialización en América Latina, bajo el liderazgo de Brasil, México y Argentina; y en la Península Ibérica, entre Portugal y España (Lains et al. 2024). En el siglo XX, las antiguas colonias iberoamericanas se

³ Para el caso español, Vidal (2008).

industrializaron al mismo tiempo que el antiguo imperio,-aunque cada una a su manera. Si seleccionamos Brasil y España, veremos políticas de fomento de la industria muy similares en ambos países, especialmente entre 1930 y 1980. La transición de la democracia al autoritarismo, el proyecto de ampliar la estructura productiva mediante la protección, la promoción pública y la creación de empresas estatales.

En Brasil destacan la creación de la Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda (CSN), inaugurada en 1946, la nacionalización del petróleo y la fundación de Petrobrás en 1953 y la formación del *holding* Eletrobras en 1962. Bajo los auspicios de la dictadura (1964-1985), el Estado amplió sus funciones económicas a las comunicaciones, el transporte y la informática. En España, el Instituto Nacional de Industria (INI), fundado en 1941 al inicio de la dictadura franquista, procuró, aunque con éxito escaso, centralizar la financiación y la toma de decisiones sobre la industria española hasta la redemocratización de finales de los años setenta. Al margen del INI, el Estado franquista siguió interviniendo en el transporte, con la creación de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), y en las comunicaciones, a través de la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE). En el sector aéreo, en 1935, el gobierno del estado de São Paulo constituyó Viação Aérea São Paulo (VASP) y, en 1944, se nacionalizó Iberia, Líneas Aéreas de España.

Tras las privatizaciones llevadas a cabo durante los periodos neoliberales en Brasil (1990-2002 y 2016-2022) y España (1996-2004 y 2011-2018), la participación del Estado en las actividades económicas se redujo mucho, pero aún se mantiene en sectores con gran capacidad para impulsar nuevas inversiones y multiplicar el empleo. En Brasil, a nivel federal, destacan Petrobras, Correios, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y BNDES; en las unidades federales todavía hay empresas de abastecimiento de agua y saneamiento, de tecnología de la información, distribuidoras de gas y algunos bancos y centrales eléctricas. En España, las comunidades autónomas y los municipios conservan el control del abastecimiento de agua, del saneamiento y del transporte urbano y las empresas públicas nacionales más importantes son ADIF, RENFE, Correos, Puertos y AENA.

En el transporte aéreo, las privatizaciones de las infraestructuras aeroportuarias han sido las más lentas y el control y regulación del sistema aeroportuario se ha mantenido siempre en manos de los Estados, aunque solo en algunos países, como en España, sea una empresa mayoritariamente de capital público, AENA, la que asuma el control

directo de los aeropuertos y se haya internacionalizado. En el caso de Brasil, desde 2012 se ha procedido a ceder la gestión de la explotación de los aeropuertos nacionales a través de un sistema de concesión, con la intención de recortar inversiones y ahorrar en reparación y mantenimiento, aunque manteniendo la supervisión pública de la actividad. Tras las concesiones otorgadas entre 2012 y 2022, Infraero sigue gestionando 27 aeropuertos, el mayor de los cuales es el Santos Dumont de Río de Janeiro, los demás son todos pequeños aeropuertos situados en el interior del país.

TRAYECTORIA DE INFRAERO

Desde un punto de vista administrativo, hasta principios de la década de 1960 el sistema aeroportuario brasileño estaba fragmentado. Cada aeropuerto actuaba como una unidad aislada vinculada al Comando de Zona Aérea, bajo la responsabilidad del Ministerio de Aeronáutica, o de algún departamento estatal o municipal. No había una visión sistémica, ni un todo articulado. En 1967, se aprobó el Decreto-Ley nº 270, de 28 de febrero, que creó el Fundo Aeroportuario, el Conselho Nacional de Aeroportos, las normas de utilización de la Infraestructura Aeroportuaria Brasileira y el Plano Nacional de Aeroportos. El sistema aeroportuario nacional estaba en continua expansión, pero se enfrentaba a límites a su libre desarrollo.

A finales de la década de 1960, se proyectaba la ampliación de los aeropuertos internacionales de Río de Janeiro, Brasilia y Manaus, todos ellos gestionados por el Ministerio de Aeronáutica, y las obras eran responsabilidad del Comando de Infraestructuras (COMINFRA). La Ley nº 5.580, de 25 de mayo de 1970, autorizó la creación de la empresa mixta Aeroportos do Rio de Janeiro SA (ARSA), cuyo objetivo era coordinar y gestionar las obras del nuevo aeropuerto internacional. Le siguió el Decreto 68.981, de 23 de julio de 1971, que aprobó el reglamento de la Administração do Aeroporto Internacional de Brasília (ADBR), otra empresa separada vinculada a la Fuerza Aérea. Finalmente, el 23 de marzo de 1972, el Decreto 70.319 creó la Comisión Coordinadora del Proyecto del Aeropuerto Internacional de Manaus (CCPAIM), cuyo objetivo era elaborar el proyecto de construcción del aeropuerto de Manaus.

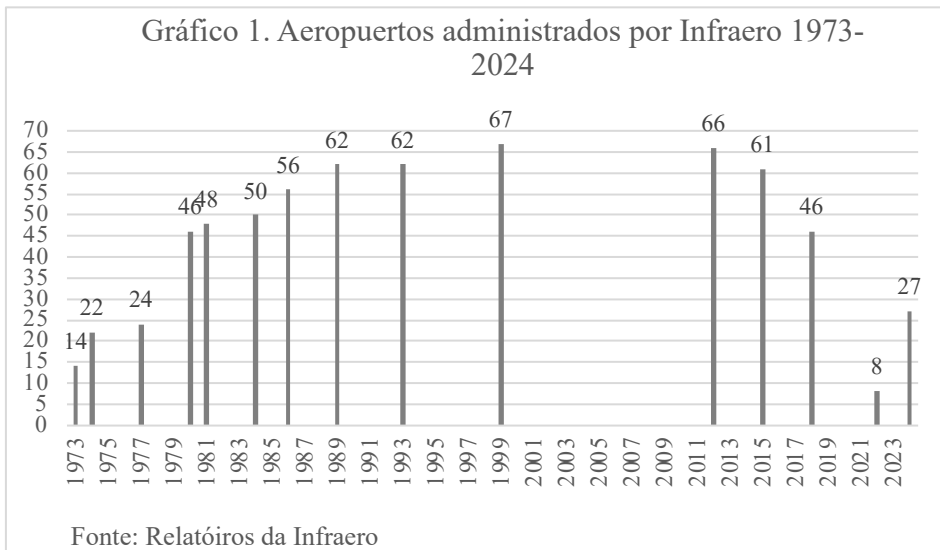
La creciente complejidad de las exigencias impuestas a todo el sector aeroportuario era notable. Seguirían otros aeropuertos: São Paulo, Recife, Salvador, Porto Alegre y Campinas. Los nuevos y modernos aeropuertos internacionales exigían una gestión cada vez más compleja. Y, siguiendo

las directrices de los generales de la dictadura, al igual que con el transporte por carretera y ferroviario, la energía y la telefonía, la propuesta enviada al ejecutivo federal fue crear una empresa que centralizase la gestión de los mayores aeropuertos del país.

Entre 1970 y 1972, se crearon las condiciones materiales e institucionales para la centralización de la administración aeroportuaria en el país, como la creación de ARSA, ADBR y CCPAIM, el aumento del número de pasajeros que circulaban por los aeropuertos - que pasó de 3.069.000 en 1969 a 4.604.000 en 1972, es decir, en sólo tres años, un aumento del 50% - y experiencias exitosas de creación de *holdings* en sectores estratégicos. Dadas estas condiciones objetivas, el 16 de noviembre de 1972 el Poder Ejecutivo envió al Congreso el Mensaje N° 364 para la creación de Infraero y, en menos de un mes, se sancionó la Ley N° 5.862, del 12 de diciembre de 1972 (Goularti Filho, 2023).

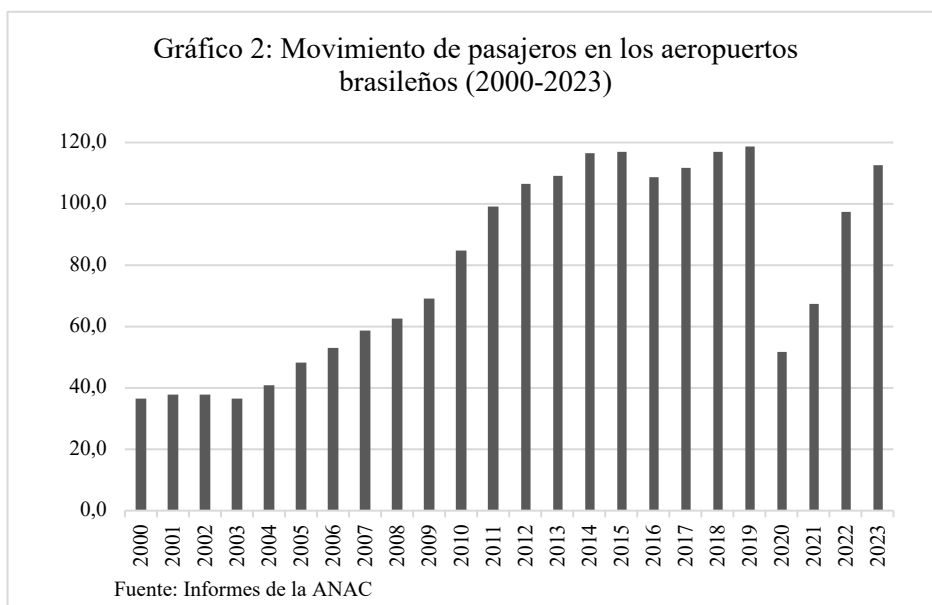
Tras la organización de la empresa, se elaboró el Plano de Absorção Gradativa de Encargo (PAGE) y se inició el proceso de transferencia de aeropuertos a la jurisdicción de Infraero. El Gráfico 1 muestra la evolución de los aeropuertos transferidos entre 1973 y 2024, que pasaron a ser responsabilidad administrativa, financiera y operativa de Infraero.

En el primer año de gestión de Infraero, se incorporaron 14 aeropuertos, entre ellos importantes capitales como Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Florianópolis, Porto Alegre, Recife y



Salvador. Al año siguiente se incorporaron otros ocho aeropuertos, entre ellos los de Aracajú, Cuiabá, Teresita y Vitória. Luego, hubo aeropuertos más pequeños situados en ciudades del interior del país. En 1981, Infraero era responsable de 48 aeropuertos y, al final de la década, había alcanzado la marca de 62 aeropuertos. Cuando se inició el proceso de concesión al sector privado, había un total de 66 aeropuertos, entre ellos Guarulhos, Congonhas, Galeão, Santos Dumont y Brasilia. Los grandes aeropuertos rentables financiaban los pequeños aeropuertos deficitarios.

Cuando observamos el movimiento de pasajeros (nacionales e internacionales) en los aeropuertos brasileños (Gráfico 2), es posible identificar los puntos de inflexión en la trayectoria de crecimiento y declive. A partir de 2004, hubo una tendencia de crecimiento constante hasta 2015, que está directamente relacionada con la mejora de los ingresos de los trabajadores que comenzaron a utilizar el transporte aéreo por primera vez y con más frecuencia (Barat 2012, Silveira 2011). Esta mejora de los ingresos está asociada a un conjunto de políticas, especialmente la revalorización del salario mínimo, puesta en marcha durante los gobiernos progresistas de Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2014), que experimentó una ganancia real del 75% en el periodo. La caída de 2016, durante el gobierno de Michel Temer (2016-2018), se asocia a la reversión de esta política distributiva y a la recesión de 2015 y 2016. La fuerte caída de 2020 fue causada por la pandemia de COVID-19, y en los



años siguientes, entre 2021 y 2023, hubo un crecimiento constante, pero sin alcanzar las cifras de 2015 (Rodrigues 2024).

Tabla 1: Resultados financieros de Infraero (2000-2022)

Año	Índice de liquidez	Fondos propios (US\$)	Beneficio neto (US\$)	Margen bruto (%)	EBITDA (%)
2000	1,52	205.581.360	82.076.939	38,97	
2001	1,41	208.094.799	60.000.839	43,84	40,4
2002	1,49	163.278.882	47.138.878	42,68	40,8
2003	1,68	219.427.850	64.430.069	33,37	30,9
2004	1,99	226.742.039	1.618.075	27,70	24,3
2005	1,65	223.322.298	-199.561.789	26,84	19,6
2006	1,30	176.013.973	-63.009.781	27,92	24,6
2007	2,18	487.376.246	-42.474.525	24,75	22,5
2008	1,99	457.220.768	65.025.749	25,02	23,0
2009	1,67	580.153.785	11.912.627	14,56	13,8
2010	1,44	614.957.028	17.952.672	25,59	15,1
2011	1,40	608.972.540	79.277.769	30,82	19,1
2012	2,10	519.213.532	51.701.536	34,72	21,2
2013	0,54	-90.430.761	-1.184.879.250	27,17	5,5
2014	0,26	1.349.702	-779.906.427	25,21	2,3
2015	0,31	-763.260.212	-787.975.092	15,98	-6,4
2016	1,51	-117.016.198	-222.185.634	18,27	16,3
2017	1,92	371.060.707	-551.784.422	29,92	-1,8
2018	1,75	284.921.335	-175.904.068	24,71	1,7
2019	2,64	472.893.725	-371.132.230	31,45	13,7
2020	3,73	-35.864.528	-414.979.245	8,08	-36,5
2021	1,41	-67.038.491	-40.790.943	36,74	24,8
2022	2,04	-94.675.283	2.927.170	58,22	35,7

Fuente: Informes Infraero

La Tabla 1 ofrece una visión general de los resultados financieros de Infraero entre 2000 y 2022, abarcando tanto su periodo de prosperidad, impulsado por el crecimiento constante del tráfico aeroportuario, como su desmantelamiento con las concesiones posteriores a 2012. Podemos observar el buen comportamiento de la empresa entre 2000 y 2012, cuando acompañó el *auge de los* flujos aeroportuarios: una ratio de liquidez positivo, unos fondos propios crecientes, un beneficio neto predominantemente positivo, un margen bruto y un EBITDA favorables. Sin embargo, todos estos indicadores comenzaron a revertirse con la pérdida de los grandes aeropuertos, los más rentables, que fueron transferidos a la empresa privada a partir de 2012. Entre 2013 y 2021, la empresa registró pérdidas constantes, por supuesto, agravadas por los

efectos de la pandemia. El índice de liquidez entre 2013 y 2015 ¡fue inferior a cero! Y el EBIDTA mostró indicadores negativos en tres años. En otras palabras, la política de concesiones desestabilizó las finanzas de la empresa, colocándola en situación de insolvencia.

TRAYECTORIA DE AENA

Como en el resto de Europa, en la gestión del negocio del transporte aéreo y de las infraestructuras aeroportuarias las consideraciones de orden estratégico, aquellas que procuran la salvaguarda de la seguridad y del espacio aéreo español, fueron las decisivas en sus primeros tiempos. Nacidas en los años veinte algunas líneas para el transporte postal, los aeródromos militares se multiplicaron durante la guerra civil en los últimos treinta, de modo que, al finalizar el conflicto bélico, en la organización del nuevo régimen franquista se asumió como prioridad la constitución de un Ministerio del Aire, uno de los tres ministerios bajo mando militar en el franquismo (Ley de 8 de agosto de 1939). Durante la II República, ya habían estado integradas aviación civil y militar bajo la Dirección General de Aeronáutica, pero esta había sido disuelta al inicio del conflicto bélico. El Ministerio del Aire asumió, desde 1939 y a través de la Dirección General de Infraestructuras, la planificación y construcción de los aeropuertos y la organización de las rutas aéreas, mientras que la Dirección General de Aviación Civil era la encargada de la coordinación del conjunto de actividades aeronáuticas con carácter civil (Decreto de 25 de agosto de 1939, BOE de 5 de septiembre). Esta organización elemental y dependiente de la autoridad militar no era una excepción en el panorama internacional, donde la actividad aeronáutica y aeroportuaria era escasa, aunque ya estaba también férreamente intervenida por los estados en régimen de monopolio y organizada bajo el control de OACI e IATA.

En 1958, la incorporación del transporte aéreo a reacción y su previsible incremento empujaron la creación de un organismo aún dependiente del Ministerio del Aire, la Junta Nacional de Aeropuertos (Ley de 26 de diciembre de 1958, BOE de 29 diciembre). Ésta tomaba a su cargo la planificación económica y administrativa de los aeropuertos, algunos de los cuales ya estaban disfrutando de un plan de inversión a cuatro años (hasta 1961), comprendiendo aquellos centrales (Madrid y Barcelona) y aquellos de cabotaje (Ceuta y Melilla) y/o susceptibles de la recepción de un mayor número de visitantes extranjeros que dejasen las ansiadas divisas (Málaga, Las Palmas y Palma de Mallorca). Se desgajaba

así, por vez primera, la aviación civil (y su respectiva dirección general, así como aquellas encargadas de aeropuertos y protección de vuelo) de la militar, al quedar integradas bajo el paraguas de la Junta como organismo autónomo, aunque lo hicieran dentro del Ministerio del Aire. Esta tendencia se confirmó al crearse la Subsecretaría de Aviación Civil en 1963, que incluía el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales y asumía el resto de los órganos técnicos y administrativos propios de las actividades aeronáuticas civiles (Secretaría General y Técnica de Aviación Civil y del Transporte Aéreo y las Direcciones Generales de Navegación Aérea y de Infraestructura, Decreto 2384/1963 de 7 de septiembre de 1963, BOE de 24 de septiembre), sustituyendo a la Junta de Aeropuertos en sus funciones. (Ley 153/1963 de 2 de diciembre de 1963, BOE de 5 diciembre).

Este nuevo organigrama vino precedido por la publicación de la Ley 48/1960 sobre navegación Aérea (Ley de 21 de julio de 1960, BOE de 23 de julio). En ella se seguía atribuyendo al Ministerio del Aire “todo lo relativo a la navegación aérea” (artículo octavo), se establecía el registro de matrícula de aeronaves y se distinguía entre aeropuertos civiles y militares. Aunque todavía correspondía al Ministerio del Aire la construcción, inspección y explotación de ambos, abría la puerta al otorgamiento de concesiones dentro de ellos (artículo 42), así como a la inversión por parte de los ayuntamientos (autoridades locales) en los aeropuertos públicos, pudiendo conservar su propiedad y participar en los resultados de su explotación (artículo 43). No obstante, el Ministerio se reservaba el nombramiento de los jefes de los aeropuertos, así como la concesión e inspección de servicios y líneas aéreas regulares por períodos de 15 años prorrogables. El Ministerio fijaba asimismo el sistema tarifario máximo para el tráfico interior (artículo 70) y se nombraban los aeropuertos que tendrían la consideración de aduaneros o internacionales.

La organización aeroportuaria española se mantuvo así, con el Ministerio del Aire como encargado de la aviación civil, hasta que en los albores de la Transición el R. D. de 4 de julio de 1977 se crea el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por R. D. 1696/1977 de 11 de julio (BOE de 12 de julio) y este asumiera la navegación aérea civil.

El organismo autónomo Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) se creó adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (Ley 4/1990 de 29 de junio, artículo 82, BOE 30 de junio) en 1990, como ente público pero sometido al ordenamiento jurídico privado. El Ministerio de Transportes se reservaba el establecimiento de

sus objetivos, su seguimiento y su control. Sus funciones eran la ordenación, conservación y administración de los aeropuertos públicos civiles, así como de sus servicios abiertos al tráfico civil. Se encargaba asimismo de proyectar, dirigir y controlar sus inversiones, de sus instalaciones y sistemas de telecomunicaciones, además de las nuevas infraestructuras aeroportuarias y de la navegación aérea en general. La financiación prevista era con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y mediante sus ingresos propios, asumiendo la gestión de los derivados de las tarifas aeroportuarias y sus complementarios (artículo 82.7).

Aeropuertos nacionales se extinguió finalmente en 14 de junio de 1991, al publicarse el Estatuto de AENA (R. D. 905/1991 de 14 de junio de 1991, BOE de 18 de junio), que asumía las funciones, derechos y obligaciones del anterior y se reestructuraba la Dirección General de Aviación Civil. Ambos organismos dependían del entonces denominado Ministerio de Obras Públicas y Transportes, siendo ministro Josep Borrell.

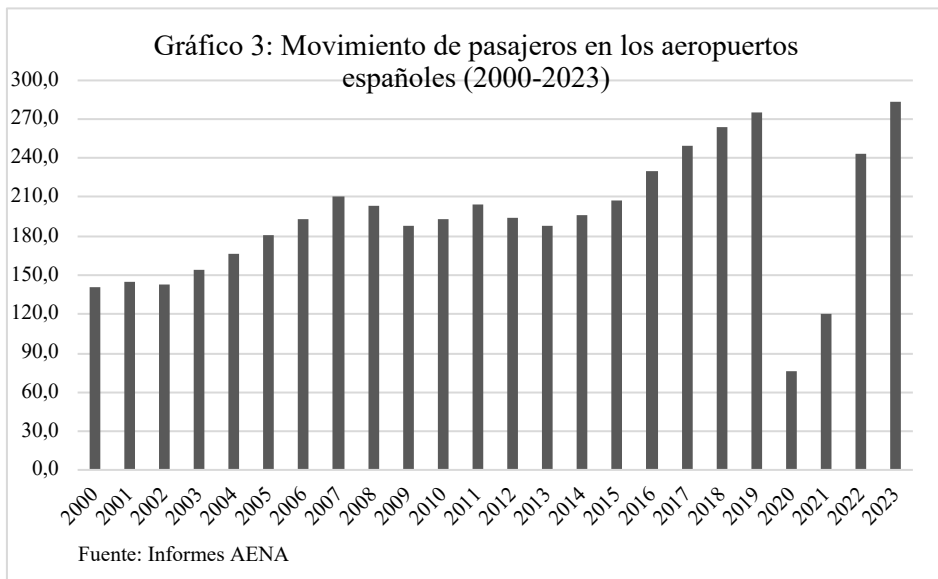
Desde entonces, y hasta 2010, AENA fue el organismo civil, público y autónomo que proyectaba, organizaba y controlaba los aeropuertos civiles españoles, que comenzó muy pronto a participar en consorcios, o de manera independiente, para la concesión de la gestión de otros aeropuertos internacionales. En 2010, se instituyó la Sociedad mercantil estatal Aena Aeropuertos SA (RD Ley de 13/2010 de 3 de diciembre de 2010), pero sin diferenciarse de la anterior, hasta que en 2014, (Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, Jefatura del Estado BOE de 5 de julio de 2014, Título II, Capítulo I) se revisó el marco jurídico aplicable a la red aeroportuaria española, a fin de garantizar, como objetivo expreso, la sostenibilidad de la red aeroportuaria y favorecer su gestión eficiente. Por ello, el Estado se reservaba la gestión de los aeropuertos de interés general, que eran los gestionados por AENA, su regulación y supervisión de los servicios aeroportuarios esenciales y del transporte aéreos (artículo 17) y, en particular, se desgajaba la Sociedad mercantil estatal Aena Aeropuertos SA, de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y navegación Aérea, que pasaba a denominarse ENAIRE y que se constituía en el 51 por ciento de la primera. ENAIRE, como entidad pública empresarial, se quedaba con la gestión de los aeropuertos españoles y con la participación a través de AENA Internacional en la gestión de los aeropuertos extranjeros. La salida a bolsa, esto es, la privatización de del 49 por 100 restante de AENA fue casi

inmediata. En diciembre de aquel mismo año, tres socios de referencia se repartieron el 21 por 100 de la compañía (Banca March, Ferrovial y un fondo de inversión británico) y en febrero de 2015 salió a bolsa el resto, convirtiéndose Sociedad mercantil estatal Aena Aeropuertos en una sociedad anónima de pleno derecho. La composición actual, en la Tabla 2.

Tabla 2: Principales accionistas de Aena en diciembre 2023

Denominación	Porcentaje de derechos de voto
ENAIRE	51,00
Hohn, Christopher Anthony	6,257
The Children’s Investment Master Fund	3,416
Blackrock INC.	3,071
Veritas Asset Management LLP	3,024

Fuente: Memoria Aena 2024.



Los objetivos que perseguía el gobierno conservador de Rajoy, en plena Gran Recesión en España, era mantener el control de una compañía cuyo servicio seguía considerándose estratégico, al tiempo que conseguía unos ingresos extraordinarios de más de 2.000 millones de euros. Javier Vidal (2015) no duda en considerar razones adicionales a esta salida en bolsa. La presencia de las grandes empresas constructoras españolas, entre

ellas y muy destacada Ferrovial, reforzaba el posicionamiento de estas últimas, muy internacionalizadas de por sí pero atravesando ciertas dificultades durante la Gran Recesión, en los concursos de adjudicación de aeropuertos internacionales involucrados en procesos de recrecimiento y aumento de las inversiones. El Estado español habría recibido una buena lluvia de millones a cambio del aval de las constructoras privadas en la concurrencia internacional que se avecinaba.

Tabla 3: Resultados financieros de AENA (2005-2022)

Año	Ingresos (M€)	Gastos (M€)	Beneficio antes de impuestos (M€)	EBIDTA consolidado	EBTIDA (%)
2005	1.649,0	1.459,0	26,0		
2006	1.811,0	1.684,0	-81,0	796,0	
2007	2.149,0	1.978,0	-80,0	931,0	
2008	2.192,0	2.145,0	-239,0	814,0	
2009	2.097,0	2.329,0	-468,0	574,0	
2010	2.173,0	2.343,0	-337,0	904,0	
2011	2.452,0	2.425,0	-314,0	869,4	
2012	2.665,0	2.447,0	-101,0	1.188,9	47,0
2013	2.926,0	2.185,0	468,0	1.610,0	56,0
2014	3.122,0	2.067,0	652,0	1.875,4	59,3
2015	3.311,0	2.068,0	1.031,0	2.082,0	59,2
2016	3.772,5	2.304,7	1.516,1	2.293,6	60,8
2017	4.027,6	2.310,2	1.596,7	2.517,4	62,5
2018	4.320,2	2.470,0	1.737,4	2.656,6	61,6
2019	4.503,3	2.526,0	1.882,8	2.766,2	61,4
2020	2.242,8	2.335,1	-212,6	714,6	31,9
2021	2.393,3	2.545,0	-722,3	644,8	26,9
2022	4.237,5	2.953,8	1.169,6	2.078,9	49,1

Fuente: Informes de AENA

Como se desprende del Tabla 3, el desempeño financiero de AENA entre el año 2000 y 2022 presenta con claridad tres etapas. Durante la primera, se realizaron fuertes inversiones en España, como la ampliación de los grandes aeropuertos de Madrid y Barcelona, con sus nuevas terminales, como de aquellos medianos, como Málaga, Alicante o Santiago de Compostela y la apertura de algunos pequeños. Además, comenzaron las incursiones en los consorcios internacionales que se presentaban a las subastas de concesiones aeroportuarias. Esta etapa se remonta a 1998, cuando AENA había empezado a hacer inversiones en Latinoamérica, donde, gracias a su alianza estratégica con fondos británicos y la constructora Abertis, había adquirido ya en 2005 un

posicionamiento importante en México, Cuba y Colombia, y más tarde en EE.UU., comenzando por Florida y Bolivia, extendiéndose luego también a los aeropuertos angoleños.

Las dificultades financieras, como se observa en el Tabla 3, se presentaron a partir de 2007. Los ingresos se estancaron hasta 2010 y crecieron a un ritmo muy lento hasta 2014. En efecto, el resultado antes de impuestos muestra, en particular entre 2008 y 2011, dificultades importantes para la entidad (también en términos de EBITDA consolidada). A la deuda acumulada por las inversiones se sumó el estancamiento del tráfico aéreo, con la consiguiente disminución del número de pasajeros y de la carga en general. En mitad de la crisis, en 2010 el gobierno de Zapatero propuso la privatización de una parte de la compañía, pero fue el gobierno conservador de Rajoy el que finalmente la ejecutó, en un momento en que las cifras de la compañía estaban remontando, tras una etapa de transición entre 2012-2014, en que se observa un importante crecimiento de los ingresos y que la rentabilidad de AENA comenzó a despuntar.

La última etapa es la que se inauguró a partir de 2015 y se cerró con la pandemia, entre 2020-2022. En esa etapa, el crecimiento de los ingresos de la compañía fue espectacular (se duplicó entre 2010 y 2019) y la rentabilidad bruta alcanzó niveles que superaban el 60 por 100 de los ingresos. Esta etapa de bonanza se quebró con el shock pandémico del COVID-2019.

Las dos perspectivas que se abren a la interpretación son las siguientes: la que propone Vidal (2015), según la cual la privatización de AENA tuvo su origen en el interés superior de avalar los negocios de las compañías constructoras fuera de España, para rescatarlas del fiasco de la construcción residencial en España durante la Gran Recesión. O bien, sin negar esa intención, la privatización se llevó finalmente a cabo cuando las necesidades de liquidez del gobierno se sumaron a un aumento del precio de mercado de AENA. Tras una etapa de fuerte inversión en España, los beneficios de ese proceso habrían rendido en buena medida a inversores privados que no habrían mantenido el esfuerzo de la inversión en tiempos peores. Probablemente la respuesta esté en una combinación de ambas premisas.

Lo cierto es que, tras la privatización, la capacidad de inversión de AENA creció al tiempo que lo hacían sus ingresos y fue solo un shock externo e inesperado, el de la pandemia de 2020, el que interrumpió su trayectoria ascendente.

DATOS COMPARATIVOS ENTRE INFRAERO Y AENA

Los Gráficos 1 y 2 y las Tablas 1 y 2 nos permiten hacer una breve comparación de los movimientos aeroportuarios entre los dos países, del volumen de inversión realizado cada año, de la evolución del número de trabajadores empleados y de la productividad. A pesar de las considerables diferencias de población a favor de Brasil (203 millones de habitantes), España (48 millones de habitantes) presenta un volumen de viajeros muy superior al de Brasil en el periodo analizado, de media 2,7 veces superior. Sin embargo, la tasa media de crecimiento anual entre 2000 y 2019 para Brasil fue del 6,6% y para España del 3,7%. En el periodo postpandémico, en 2023 España se ha superado la cifra de 2019 (275,2 millones de pasajeros en 2019 y 283,2 millones en 2023) mientras que Brasil sigue por debajo del año prepandémico (118,6 millones de pasajeros en 2019 y 112,6 millones en 2023).

En esta comparación hay que tener en cuenta tres factores. En España, la presencia de aerolíneas *de bajo coste*, la mayor renta per cápita y la gran afluencia de turistas extranjeros. En Brasil, el fenómeno del bajo *coste es* todavía inexistente, en cuanto a la renta, incluso con las ganancias reales que se produjeron entre 2004 y 2015, la diferencia entre los dos países es considerable (Brasil: 7.507 US\$; España: 30.103 US\$); y, por último, el flujo de turistas extranjeros en Brasil en 2023 era de 5,9 millones (2,9% de la población), mientras que España alcanzó la cifra de 84,0 millones (175,0% de la población). Por tanto, estas importantes diferencias entre ambos países se reflejan en el volumen de pasajeros que transitan por sus respectivos aeropuertos. Si comparamos la diferencia entre los dos aeropuertos más grandes de cada país, el Aeropuerto Internacional de Guarulhos acogió un flujo de 43,0 millones de pasajeros en 2019, mientras que el Aeropuerto Internacional de Bajas lo hizo con 61,7 millones ese mismo año.

Tabla 4: Inversiones realizadas por AENA e Infraero y subvenciones recibidas por AENA del FEDER (2003-2022)

Año	Inversión Infraero	Inversiones AENA	Subvenciones FEDER
2003	156,6		
2004	151,4		
2005	268,8		26,0
2006	133,3		39,7
2007	168,2		95,9
2008	123,1	1.968,0	92,1
2009	169,5	1.622,0	32,5
2010	289,2	1.580,0	71,4
2011	471,3	1.084,0	64,9
2012	630,0	815,0	17,5
2013	716,1	492,0	16,1
2014	676,6	316,0	78,9
2015	435,0	255,0	
2016	376,0	305,4	10,7
2017	682,5	371,2	9,3
2018	238,1	524,6	88,1
2019	122,9	1.032,4	
2020	69,5	435,7	
2021	73,5	773,2	192,0
2022	52,1	728,1	4.877,0

Fuente: Informes de AENA e Infraero

En la tabla 4, podemos ver el volumen de inversiones realizadas por los dos operadores desde 2003 para Infraero y 2008 para AENA. El volumen de inversiones de Infraero fue mayor entre 2013 y 2017, lo que obedece a las inversiones para satisfacer las demandas del Mundial de Fútbol de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 en Río de Janeiro. En los años comprendidos entre 2008 y 2012, las inversiones realizadas por AENA fueron superiores a las de Infraero. Entre 2008 y 2022, Infraero totalizó 5.125,4 millones de euros, mientras que AENA invirtió 12.302,6 millones de euros, 5.550,5 de los cuales procedían del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Hay que tener en cuenta que todas las inversiones de Infraero proceden de recursos propios, financiación o transferencias del Tesoro Nacional, y lo mismo ocurría con AENA, aunque además de estas fuentes también recibía fondos del FEDER. En 2014, con la salida a Bolsa de AENA, se añadió una nueva fuente a las consolidadas: los fondos privados de los accionistas.

Otro dato relevante para comparar la trayectoria de los dos operadores es la evolución del número de trabajadores y la productividad (Véase tabla 5). Mientras Infraero redujo su plantilla entre 2006 y 2022,

AENA la aumentó. La reducción en Infraero deriva de las distintas concesiones realizadas a partir de 2012 y el aumento en AENA se explica por su expansión con la adquisición de varios aeropuertos en Brasil. Si nos fijamos en la trayectoria de la productividad, observamos una diferencia significativa entre ambos operadores, que puede explicarse por dos motivos: mayor eficiencia productiva o mayor aprovechamiento de la mano de obra, aparte de una mayor externalización de operaciones en el caso de AENA.

Tabla 5: Trabajadores y productividad en AENA e Infraero (2006-2022)

Año	Trabajadores de AENA	Productividad de Aena	Trabajadores de Infraero	Productividad Infraero
2006	7.606	25,4	9.967	10,3
2007	7.303	28,8	10.651	10,4
2008	7.606	26,7	11.324	10,0
2009	8.134	23,0	11.171	11,3
2010	8.179	23,5	13.292	12,7
2011	8.703	23,4	13.802	13,0
2012	8.894	21,8	14.121	13,2
2013	7.320	25,6	13.080	10,4
2014	7.220	27,1	12.603	10,4
2015	7.204	28,8	12.211	9,2
2016	7.964	28,9	10.980	9,0
2017	8.234	30,2	9.978	10,9
2018	7.629	34,5	7.930	10,4
2019	8.878	31,0	6.501	13,2
2020	8.771	8,6	5.784	8,9
2021	8.811	13,6	5.598	12,0
2022	9.230	26,4	5.172	18,8

Fuente: Informes de AENA e Infraero

CONCESIONES INFRAERO

Las primeras concesiones se iniciaron con el objetivo de satisfacer la creciente demanda de infraestructuras aeroportuarias de Brasil, especialmente en vista de los eventos de gran escala que estaban programados: la Copa del Mundo de fútbol y los Juegos Olímpicos. El Aeropuerto de Natal fue el primero en ser concedido y fue subastado en la BMF&BOVESPA en agosto de 2011 por un periodo de concesión de 28 años. El Consorcio Inframérica, formado por el grupo Engevix y la

Corporación América de Argentina, presentó una oferta de 170,0 millones de reales para gestionar el aeropuerto. Tras ganar la licitación, el Consorcio Inframérica asumió la explotación del aeropuerto de Natal en 2014. Sin embargo, en marzo de 2020, el grupo anunció su decisión de devolver la concesión al gobierno federal antes de la fecha límite de 2040, alegando pérdidas en la gestión del aeropuerto. El Aeropuerto de Natal volvió a ser licitado el 19 de mayo de 2023, resultando ganador el Aeropuerto de Zúrich con una oferta de 320 millones de reales y una prima del 41,0%.

La tabla 6 proporcionan información sobre las rondas de concesiones, incluyendo la empresa ganadora, la composición del accionariado y el tipo de capital implicado.

Engevix es una empresa privada brasileña, la mayor consultora de ingeniería del país, con experiencia en la realización de proyectos y obras de gran envergadura. Corporación América, por su parte, es una empresa argentina de capital privado con experiencia en el mercado de concesiones aeroportuarias.

La tabla 6 ofrece información sobre la segunda ronda de concesiones, que tuvo lugar en febrero de 2012, y que afectó a los aeropuertos de Guarulhos, Campinas y Brasilia. El Aeropuerto de Guarulhos fue adquirido por el consorcio Invepar ACSA, formado por las empresas Investimentos e Participações em Infraestrutura S/A - Invepar y Airports Company South Africa SOC Limited, por 16.200 millones de reales, lo que representa una prima del 373,5%. El segundo aeropuerto, el de Campinas, fue ganado por el Consorcio Aeroportos Brasil, formado por las empresas TPI-Triunfo Participações e Investimentos S/A, UTC Participações S/A y EGIS Airport Operation, con una oferta de 3.800 millones de reales, lo que representa una prima del 159,7% sobre el precio mínimo inicial. Por último, el Aeropuerto de Brasilia fue ganado por el consorcio InfrAmérica, formado por Infravix Participações S/A y Corporación América S/A, por 4.500 millones de reales, una prima del 673,4% sobre el precio mínimo (ANAC, 2012).

Una de las empresas que adquirió el aeropuerto de Guarulhos, el mayor de Sudamérica en términos de pasajeros, y se convirtió en accionista mayoritario fue Invepar, empresa de capital nacional. Invepar tiene experiencia en la gestión de aeropuertos, movilidad urbana y autopistas, gestionando un total de 9 concesiones en diversas áreas. La otra empresa que compartía la gestión del aeropuerto era una empresa estatal extranjera, Airports Company South Africa (ACSA).

En el aeropuerto de Campinas, el mayor accionista es la empresa

privada brasileña Triunfo Participações e Investimentos S.A. Triunfo opera en el sector de las infraestructuras, centrándose en las concesiones de carreteras y aeropuertos y en la generación de energía. La segunda mayor participación es de la empresa privada brasileña UTC Participações, que opera en las áreas de construcción civil, montaje industrial, mantenimiento, reparación naval y logística. La tercera empresa del consorcio administrativo es el operador francés Egis Airport Operation. El Aeropuerto de Brasilia fue ganado por Corporación América, mencionada anteriormente.

La tercera subasta tuvo lugar en noviembre de 2013, como puede verse en la tabla 6. En la ciudad de Río de Janeiro, el Aeropuerto Internacional Antonio Carlos Jobim (Galeão) fue ganado por el Consorcio Aeroportos do Futuro, formado por las empresas Changi y Odebrecht, con una oferta de R\$19,0 mil millones, lo que representa una prima del 294,0% sobre el precio mínimo fijado, que era de R\$4,8 mil millones. En Belo Horizonte, el Aeropuerto Internacional Tancredo Neves (Confins) fue adjudicado al Consorcio Aerobrasil, formado por las empresas CCR, Aeropuerto de Zúrich y Aeropuerto de Múnich, que ofreció 1.820 millones de reales (ANAC, 2013).

En la tercera ronda de concesiones aeroportuarias, empresas estatales extranjeras asumieron la gestión de los aeropuertos de Confins y Galeão. El accionista mayoritario de Confins es la Companhia de Participações em Concessões (CPC), controlada por el grupo CCR, empresa brasileña con experiencia en concesiones de infraestructuras, transportes y servicios. CCR tiene una cartera que incluye autopistas y sistemas de metro. La segunda empresa con mayor participación en Confins es la estatal suiza Aeropuerto de Zúrich.

En el caso del Aeropuerto de Galeão, participaron dos empresas. Odebrecht Transport, empresa privada brasileña con experiencia en el desarrollo, implantación, operación y participación en proyectos en las áreas de movilidad urbana, autopistas, puertos y sistemas integrados de logística, licitó inicialmente por el aeropuerto. Posteriormente, Odebrecht Transport vendió su participación a la empresa estatal de Singapur Changi Airports, que se convirtió en el único accionista mayoritario. Changi Airports gestiona el principal aeropuerto de Singapur y es uno de los principales operadores aeroportuarios del Sudeste Asiático.

Es importante señalar que, hasta la tercera ronda de concesiones que tuvo lugar durante el gobierno social-desarrollista de Dilma Rousseff (2011-2015), Infraero poseía el 49% del capital social. Bajo el gobierno

neoliberal de Michel Temer (2016-2018), esta obligación fue eliminada, lo que significa que la empresa estatal ya no formaba parte de la estructura accionarial. Además, durante el gobierno de Temer, hubo un cambio en los contratos de la 4ª ronda de concesiones aeroportuarias que permitía cobrar las tasas aeroportuarias hasta un 100% por encima del valor fijado por la ANAC en épocas de gran afluencia de pasajeros.

El Aeropuerto de Florianópolis fue adquirido por el Aeropuerto de Zurich. La empresa adjudicataria pagó R\$83,3 millones por el Aeropuerto de Florianópolis, lo que representa una prima del 57%. A continuación, el Aeropuerto de Porto Alegre fue adjudicado al Aeropuerto de Frankfurt por 290,5 millones de reales, con una prima del 852%. El Aeropuerto de Frankfurt también adquirió el Aeropuerto de Fortaleza por 425 millones de reales, con una prima del 18%. Por último, el Aeropuerto de Salvador fue adquirido por Vinci Airports, un grupo francés, por 660,9 millones de reales, con una prima del 113,2% (ANAC, 2017).

En la quinta ronda de subastas se produjo un cambio significativo: los aeropuertos se subastaron en bloques. Los administradores ganadores tendrían que hacerse cargo de la gestión de varios aeropuertos, no sólo de los más rentables. Los bloques y sus ciudades eran los siguientes:

1. Bloque Nordeste: Recife (PE), Maceió (AL), João Pessoa (PB), Aracaju (SE), Campina Grande (PB) y Juazeiro do Norte (CE).
2. Bloque Centro-Oeste: Cuiabá (MT), Sinop (MT), Rondonópolis (MT) y Alta Floresta (MT).
3. Bloque Sudeste: Vitória (ES) y Macaé (RJ).

El Bloque Nordeste fue ganado por el grupo español Aena Desarrollo Internacional, que pagó 1.900 millones de reales, lo que representa una prima del 1,010%. El Bloque Centro-Oeste fue adjudicado al Consorcio Aeroeste por 40,4 millones de reales, con una prima del 4,739%. El consorcio está formado por empresas brasileñas, entre ellas Socicam Terminais Rodoviários y Sinart-Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário. Por último, el Bloque Sudeste fue ganado por el Aeropuerto de Zúrich, con un pago de 441 millones de reales y una prima del 830% (ANAC, 2018).

Las terminales adjudicadas en esta subasta reciben alrededor de 19,6 millones de pasajeros al año, lo que equivale al 9,5% del mercado aéreo nacional. Esta subasta marcó el inicio de la apuesta de Aena por hacerse con la gestión de los principales aeropuertos de Brasil. Los aeropuertos

mencionados, como Recife, Maceió y Cuiabá, desempeñan papeles significativos en sus respectivas regiones, sirviendo tanto vuelos nacionales como algunos internacionales.

La quinta ronda de concesiones comenzó bajo el gobierno neoliberal de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), cuando grandes empresas estatales extranjeras participaron en las subastas de Infraero. En el Bloque Nordeste, Aena ganó la concesión. En el Bloque Centro-Oeste, el ganador fue el Consorcio Aeroeste, formado por las empresas brasileñas Socicam Terminais Rodoviários (85%) y Sinart (Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico, con el 15%). Estas empresas tienen experiencia en la prestación de servicios en aeropuertos, puertos y estaciones de autobuses. Se adjudicaron los aeropuertos de Vitória y Macaé.

El Bloque Sur incluye los aeropuertos de Curitiba (PR), Foz do Iguaçu (PR), Navegantes (SC), Londrina (PR), Joinville (SC), Bacacheri (PR), Pelotas (RS), Uruguaiana (RS) y Bagé (RS) y fue adjudicado a la Companhia de Participações em Concessões por 2.100 millones de reales, con una prima del 1.534,36%. Esta empresa también ganó el Bloque Central, que incluye los aeropuertos de Goiânia (GO), São Luís (MA), Teresina (PI), Palmas (TO), Petrolina (PE) e Imperatriz (MA), por 754 millones de reales y una prima del 9.156,01%. Por último, el Bloque Norte, con los aeropuertos de Manaus (AM), Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Cruzeiro do Sul (AC), Tabatinga (AM), Tefé (AM) y Boa Vista (RR), se adjudicó a Vinci Airports por 420 millones de reales, con una prima del 777,47% (ANAC, 2021).

Esta quinta ronda de concesiones representa un avance significativo en la participación de empresas extranjeras en la gestión de los aeropuertos brasileños, marcando una tendencia hacia la internacionalización del sector aeroportuario del país.

En las últimas subastas, el Bloque Sur y el Bloque Central fueron adjudicados a Companhia de Participações em Concessões (CCR), una empresa nacional de capital privado con experiencia en concesiones de infraestructuras, transportes y servicios. El Bloque Norte fue adjudicado a Vinci Airports.

La tabla 6 muestra la última subasta celebrada hasta la fecha, en agosto de 2022. El Bloque SP-MS-PA-MG, compuesto por los aeropuertos de Congonhas (SP), Campo Grande (MS), Corumbá (MS), Ponta Porã (MS), Santarém (PA), Marabá (PA), Parauapebas (PA), Altamira (PA), Uberlândia (MG), Uberaba (MG) y Montes Claros (MG), fue adjudicado a Aena por 2.400 millones de reales, con una prima del 231%. El Bloque

de Aviación General, que comprende los aeropuertos de Campo de Marte (SP) y Jacarepaguá (RJ), fue adjudicado a XP Infra, empresa nacional de capital privado, por 141,4 millones de reales, con una prima del 0,01%.

Destaca el Bloque Norte II, compuesto por los aeropuertos de Belém (PA) y Macapá (AP), que fue adquirido por 125 millones de reales, con una prima del 119,78%, por el Consorcio Novo Norte, formado por las empresas Dix y Socicam (ANAC, 2022). Estas subastas representan una continuación de la tendencia de las concesiones aeroportuarias en Brasil, con la participación de empresas de capital privado, tanto extranjeras como nacionales.

Tabla 6: Rondas de concesiones aeropuertos Infraero

Ronda	Aeropuertos	Empresas ganadoras	Composición accionariado	Tipo de capital
1ª Ronda (Subasta del 22/08/2011)	Natal	Engevix	50,00	Privado Nacional
		Corporación América S/A	50,00	Privado Argentino
2ª Ronda (Subasta el 06/02/2012)	Guarulhos	Invepar Investimentos e Participações e Infraestrutura	40,8	Privado nacional
		Empresa aeroportuaria Sudafricana	10,2	Estado sudafricano
		Infraero	49,0	Empresa pública brasileña
	Campinas	Triunfo Participações e Investimento	35,01	Privado nacional
		UTC Participações	14,49	Privado nacional
		Explotación del aeropuerto de Egis	1,50	Privado francés
		Infraero	49,00	Empresa pública brasileña

	Brasilia	Corporación América S/A	51,00	Privado argentino
		Infraero	49,00	Empresa pública brasileña
3ª ronda (subasta del 22/11/2013)	Confins	Companhia de Participações em Concessões	38,25	Privado nacional
		Aeropuerto de Zúrich	12,24	Estado suizo
		Aeropuerto internacional de Múnich Beteiligungs GMBH	0,51	Estado alemán
		Infraero	49,0	Empresa pública brasileña
	Galeão	Odebrecht Transportes	30,6	Privado nacional
		Aeropuertos de Changi	20,4	Propiedad estatal Singapur
		Infraero	49,0	Empresa pública brasileña
4ª Ronda (Subasta del 16/03/2017)	Florianópolis	Aeropuerto de Zúrich	100,00	Estado suizo
	Porto Alegre	Aeropuerto de Fráncfort	100,00	Estado alemán
	Fortaleza		100,00	Estado alemán
	Salvador	Aeropuertos de Vinci	100,00	Privado francés
5ª Ronda (Subasta el 15/03/2018)	Recife	Aena	100,0	Empresa pública española
	Maceio			
	João Pessoa			
	Aracaju			
	Juazeiro do Norte			

	Campina Grande			
	Cuiabá	Consorcio Aeroeste	100,0	Privado nacional
	Alta Floresta			
	Sinop			
	Rondonópolis			
	Victoria	Aeropuerto de Zúrich	100,0	Estado suizo
	Macaé			
6ª Ronda (Subasta el 07/04/2021)	Curitiba	Sociedad de participación en las concesiones	100,0	Privado nacional
	Foz de Iguazú			
	Londres			
	Bacacheri			
	Navegantes			
	Joinville			
	Pelotas			
	Uruguaiana			
	Bagé			
	Goiânia			
	Palmeras			
	Teresina			
	Petrolina			
	San Luis			
	Emperatriz			
	Manaos	Aeropuertos de Vinci	100,0	Privado francés
	Tabatinga			
	Tefé			
Río Branco				
Cruz del Sur				
Porto Velho				
Boa Vista				

7ª Ronda (Subasta el 18/08/2022)	São Paulo (Campo de Marte)	XP Infra	100,0	Privado nacional
	Jacarepaguá			
	São Paulo (Congonhas)	Aena	100,0	Empresa pública española
	Campo Grande			
	Corumbá			
	Ponta Porã			
	Mato Grosso do Sul			
	Santarém			
	Marabá			
	Parauapebas			
	Altamira			
	Uberlândia			
	Uberaba			
	Montes Claros			
	Belém (Val-de- Cans)	Consortio Nuevo Norte	100,0	Privado nacional
Macapá				

Fuente: ANAC

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE AENA

AENA se internacionalizó a través de Aena Desarrollo Internacional S.A., empresa controlada por el Estado español. La compañía gestiona en la actualidad 46 aeropuertos y 2 helipuertos en España y participa directa e indirectamente en la gestión de otros 23 aeropuertos: uno en Europa (el aeropuerto londinense de Luton, del que posee el 51% del capital) y 22 en América (6 en Brasil, 12 en México, 2 en Colombia y 2 en Jamaica). Desde 2008, la empresa amplió su área de actuación al continente americano, especialmente en México, Colombia, Jamaica, Cuba y Bolivia, además de un aeropuerto en Florida (EE.UU.). En Europa, participó en la gestión de tres aeropuertos ingleses y uno sueco. Sin embargo, su participación era

minoritaria en todos los aeropuertos, formando parte del capital social del operador.

La primera experiencia de control mayoritario se produjo en 2013, cuando se hizo con la gestión del aeropuerto de Luton (Inglaterra). Luton era la base de las aerolíneas *de bajo coste que viajaban a Londres*. Toda esta expansión internacional tuvo lugar antes de la salida a bolsa, incluida la entrada en Luton, y fue por tanto una decisión estratégica de internacionalización de la compañía tomada por el Gobierno central español. Los buenos resultados nacionales hicieron de la internacionalización una condición *sine qua non* para hacer frente a la competencia dentro de la Unión Europea, donde los grandes operadores franceses, alemanes y suizos estaban avanzando más allá de sus fronteras.

En 2016, AENA participó en la gestión del Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP - 12 aeropuertos en México y 2 en Jamaica), Aey7rocali (Aeropuerto de Cali) y SACSA (Aeropuerto de Cartagena de Indias), ambos en Colombia. La empresa, sin embargo, ha dejado la gestión minoritaria de aeropuertos en Bolivia, Estados Unidos, Inglaterra y Suecia. En marzo de 2019, Aena Internacional adquirió el 100% de la gestión de seis aeropuertos del Nordeste de Brasil (Aeropuerto de Juazeiro do Norte-Orlando Bezerra de Menezes, Aeropuerto Internacional de Recife/Guararapes-Gilberto Freyre, Aeropuerto Joao Pessoa - Presidente Castro Pinto, Aeropuerto de Campina Grande-Presidente Joao Suassuna, Aeropuerto de Aracaju-Santa Maria, Aeropuerto de Maceió-Zumbi dos Palmares). En 2022, Aena Internacional se adjudicó la concesión para operar y mantener 11 aeropuertos en Brasil en una licitación celebrada el 18 de agosto. Con esta concesión, Aena se convierte en el gestor de una red de 17 aeropuertos en Brasil con presencia en nueve estados y más de 40 millones de pasajeros (Véase tabla 7). Además, Aena Internacional participa en 12 aeropuertos de México, 2 aeropuertos de Jamaica y 2 aeropuertos en Colombia. Y Aena Desarrollo Internacional presta servicios de consultoría a la empresa aeroportuaria cubana Cuba-Ecasa.

Tabla 7. Aeropuertos gestionados por Aena Desarrollo Internacional en 2023 (con participación mayoritaria)

Bloque Once Aeroportos do Brasil S.A. (BOAB):	Aeroportos do Nordeste do Brasil S.A. (ANB):	Aeropuertos Europeos
São Paulo/Congonhas (CGH)	Recife Guararapes - Gilberto Freyre (REC)	Londres-Luton (LTN), Reino Unido.
Campo Grande (CGR)	Maceió - Zumbi dos Palmares (MCZ)	
Corumbá (CMG)	Aracaju - Santa Maria (AJU)	
Ponta Porã (PMG)	João Pessoa - Presidente Castro Pinto (JPA)	
Santarém - Maestro Wilson Fonseca (STM)	Juazeiro do Norte - Orlando Bezerra de Menezes (JDO)	
Marabá - João Correa da Rocha (MAB)	Campina Grande - Presidente João Suassuna (CPV)	
Carajás - Parauapebas (CKS)		
Altamira (ATM)		
Uberlândia - Teniente Coronel César Bombonato (UDI)		
Montes Claros - Mário Ribeiro (MOC)		
Uberaba - Mário de Almeida Franco (UBA)		
São Paulo/Congonhas - Diputado Freitas Nobre (CGH)		

Fuente: Memoria AENA 2024.

Como se observa en la tabla 8, el negocio de Aena gravitaba preferentemente sobre los aeropuertos españoles en 2023, pues la contribución conjunta de los aeropuertos de Reino Unido y Brasil no alcanzaba el 15% de las operaciones y viajeros de los aeropuertos españoles. Sin embargo, el posicionamiento en mercados tan centrales como el británico y en crecimiento exponencial como el brasileño

auguraba un posicionamiento estratégico muy rentable en el largo plazo para la compañía de titularidad pública española.

Tabla 8. Aena en sus aeropuertos en 2024 (sociedades participadas en más 50,1%)

Información	España	Reino Unido	Brasil
Aeropuertos	48	1	18
Trabajadores y trabajadoras	7.892	628	795
Pasajeros	283.195.399	16.195.502	20.287.680
Operaciones	2.403.918	128.442	202.723
Carga (t)	1.079.676	26.043	71.266

Fuente: Memoria Aena 2024.

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

El ejercicio comparativo que se ha realizado en las páginas anteriores y que nos ha permitido analizar la trayectoria de la Empresa de Infraestructuras Aeroportuarias de Brasil (INFRAERO) y de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) entre 2012 y 2023 confirma la utilidad y viabilidad de esta metodología, pese a las ostensibles diferencias entre ambos países. Nos hemos centrado en el proceso de privatización y concesión de INFRAERO y en la expansión e internacionalización de AENA y hemos examinado la trayectoria de los indicadores financieros y operativos más importantes. En conjunto, hemos observado que, pese a las diferencias derivadas de estar sometidas a regulaciones nacionales y supranacionales diversas, ambas compañías siguieron trayectorias bastante similares hasta que, debido al seguimiento de diferentes políticas por parte de sus respectivos gobiernos, siguieron caminos diversos. Por un lado, el fortalecimiento de AENA -que en un primer momento invirtió en participaciones accionariales en diversos aeropuertos de Latinoamérica, para posteriormente hacerse con el control de la gestión de los aeropuertos de Brasil- y, por otro, el desmantelamiento de INFRAERO -que, entre 2012 y 2022, celebró seis subastas públicas concediendo sus principales aeropuertos a operadores nacionales y extranjeros-.

Sin olvidar las diferencias que presenta un mercado aéreo consolidado, como el español, frente a uno emergente, como el brasileño, lo cierto es que el mantenimiento del control y titularidad estatal de la

compañía española no ha ido en detrimento de su viabilidad económica (con rentabilidades muy reseñables excepto en el período de la pandemia), mientras que la privatización del operador brasileño lo ha desmantelado, manteniendo tan solo algunos de sus centros operaciones, ni siquiera aquellos más rentables o de mayor urgencia social. Entre sus posibles efectos, el mercado aéreo brasileño ha permanecido relativamente estancado en relación al español, de manera que el ahorro económico a corto plazo de los gobiernos brasileños que favorecieron su privatización no parece haber redundado en un ahorro social a largo plazo para toda su economía.

Esta historia, como otras muchas de las privatizaciones en los sectores estratégicos y de transporte, nos muestra la falsedad de una historia unívoca para las empresas públicas, su persistente relevancia en los sectores estratégicos y que la internacionalización es más una apuesta estratégica de las propias empresas y de aquellos que las supervisan, más que una herramienta de último recurso a la búsqueda de financiación exterior.

Por último, destacamos que, en Brasil, las concesiones fueron realizadas por gobiernos neoliberales (Michel Temer y Jair Bolsonaro); en España, la internacionalización de AENA hacia Brasil fue realizada por un gobierno progresista (Pedro Sánchez). Por lo tanto, la estrategia política define también los rumbos de la Economía.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación

Legislaciones españolas disponibles en: <https://www.boe.es/>

Legislaciones brasileñas disponibles en:

<https://www.camara.leg.br/legislacao>

Anuarios

Anuarios estadísticos español disponibles en: <https://www.ine.es/>

Anuarios estadísticos brasileños disponibles en: <https://www.ibge.gov.br/>

Memorias

Empresa brasileira de infraestrutura aeroportuária (INFRAERO). *Relatórios da diretoria*. In: *Diário Oficial da União*. Brasília, diversos años. Disponible en <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/>> Acceso en septiembre de 2023.

Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Informações sobre o processo licitatório – 1ª a 7ª Rodada*. Disponible en: <<https://www.anac.gov.br/>> Acceso en: septiembre 2023.

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA). *Memorias de AENA*. Madrid, varios años. Disponible en: <<https://www.aena.es/es/accionistas-e-inversores.html>> Acceso en: mayo 2024.

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA). *Presentación del resultado*. Madrid: varios años. Disponible en: <<https://www.aena.es/es/accionistas-e-inversores.html>> Acceso en: mayo 2024.

Bibliografía

Barat, Josef. (2012). *Globalização, logística e transporte aéreo*. São Paulo: Editora Senac.

Bartolomé, I. y Lanciotti, N. S. (2015): “La electrificación en países de industrialización tardía: Argentina y España, 1890-1950”, *Revista de Historia Industrial*, 59, pp. 81- 114, Barcelona, Universidad de Barcelona.

Doganis, Rigas. (1992). *The Airport Business*, London: Routledge.

Doganis, Rigas (2001). *The Airline Business in the 21th Century*. London, Routledge.

Goularti Filho, Alcides. (2023): *Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária: entre eficiência financeira e desenvolvimento econômico (1972-2012)*. *Travesía - Revista de Historia Económica y Social*, v. 25, p. 111-138, 2023.

Hanton, Pat (1999). *Global Airlines. Competition in a Transnational Industry*, Oxford.

Lains P. (2024). *An Economic History of the Iberian Peninsula, 700–2000*. Freire Costa L, Grafe R, Herranz-Loncán A, Igual-Luis D, Pinilla V, Vilar HV, eds. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108770217.024>

- Lanciotti, Norma S. y Bartolomé-Rodríguez, M. Isabel (2014). "Global strategies, differing experiences. Electricity companies in two late-industrialising countries –Spain and Argentina, 1890-1950". *Business History*. 56 - 5, pp. 724 - 745. Londres (Reino Unido): Taylor and Francis. Londres.
- Silveira, Márcio Rogério (Org.) 2011: "Circulação, transportes e logística". São Paulo: Outras Expressões.
- Rodrigues, Lucas Azeredo (2024): "Transporte aéreo de passageiros no Brasil: dinâmicas regionais e estratégias logísticas". Florianópolis: Tese doutorado Geografia UFSC.
- Vidal Olivares, Javier (2008). Las alas de España. Iberia Líneas Aéreas. De aerolínea de bandera a transportista mundial (1940-2003), P. Universidad de Valencia.
- Vidal Olivares, Javier (2015). The liberalisation of transport infrastructure and Spanish investment in the international market: Latin American airports and the case of AENA. *Revue française d'histoire économique*, 3, 158-172. <https://doi.org/10.3917/rfhe.003.0158>