

CONFERENCIA SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS Y LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

Cuestión 4 del orden del día:	Elementos determinantes de la reglamentación económica de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea
Cuestión 5 del orden del día:	Política de la OACI
Cuestión 5.2.1 del orden del día:	Principios de imposición de derechos aeroportuarios

SERVICIOS DE ESCALA EN LOS AEROPUERTOS

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se proporciona información sobre las prácticas relativas a la reglamentación de los servicios de escala en los aeropuertos y la orientación en materia de criterios elaborada por la OACI para ayudar a los Estados a pasar a un ambiente más competitivo. Las medidas propuestas a la Conferencia figuran en el párrafo 4.1.

1. ANTECEDENTES

1.1 Los servicios de escala constituyen uno de los aspectos importantes de las operaciones del transportista aéreo internacional que afectan al ejercicio de sus derechos básicos de acceso a los mercados. También es un factor importante para los transportistas aéreos en términos de los gastos de explotación, el nivel de servicio y la imagen competitiva que ofrecen a los usuarios. En numerosos casos los propios aeropuertos proporcionan los servicios de escala, aunque en la mayoría de los aeropuertos los proporcionan las líneas aéreas o concesionarios.

1.2 La expresión “servicios de escala” carece de definición formal y oficial, pero suele considerarse que incluye en general los servicios necesarios para la llegada de una aeronave a un aeropuerto y su salida del mismo. En el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) de la OACI la función de servicios de escala se divide en servicios en la terminal (presentación de los pasajeros, manipulación del equipaje y de la carga) y servicios en la plataforma (atención, limpieza y abastecimiento de la aeronave).

1.3 Las prácticas relativas a la reglamentación de este tema varían de un Estado a otro. Este asunto se trata de forma limitada en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos. Las disposiciones de los acuerdos bilaterales relativas a los servicios de escala suelen dividirse en dos categorías generales. En la primera categoría, que es la mayor, se dispone que las líneas aéreas designadas de los dos Estados proporcionen recíprocamente los servicios de escala o, en su lugar, un órgano nacional aprobado por el Estado en el que se proporcionan tales servicios. En la segunda categoría, que es la menor, se reconoce el derecho de una línea aérea designada a realizar sus propias operaciones de servicios de escala, o a utilizar otras líneas aéreas o proveedores de servicios, pero con sujeción a las limitaciones determinadas por el Estado en el que se proporcionan los servicios de escala. Reflejando la tendencia a la liberalización en la reglamentación del transporte aéreo internacional, en un creciente número de acuerdos bilaterales concertados en los últimos años se ha previsto un tratamiento más liberal con respecto a los servicios de escala, que utiliza algunos de los elementos de la orientación elaborada por la OACI (véanse el párrafo 2.2 y el apéndice).

1.4 A nivel regional, la Unión Europea (UE) introdujo en 1996 normas sobre la liberalización de los servicios de escala (Directiva del Consejo 96/67, con efecto a partir del 14 de noviembre de 1996), en las que se permite: 1) que la línea aérea realice sus propios servicios de escala en la terminal del aeropuerto (p. ej., presentación de los pasajeros) en todos los aeropuertos de la UE, y los servicios en la plataforma (p. ej., carga del equipaje, reabastecimiento de combustible) en los aeropuertos con un mínimo de un millón de pasajeros por año desde el 1 de enero de 1998; y 2) que un tercero realice los servicios de escala en los aeropuertos que registren un tráfico anual superior a tres millones de pasajeros desde el 1 de enero de 1999, y como mínimo de dos millones de pasajeros desde el 1 de enero de 2001. Los proveedores de servicios han de limitarse a dos para determinadas categorías de servicio (p. ej., manipulación del equipaje, reabastecimiento de combustible), y a partir del 1 de enero de 2001 (con posibilidad de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2002), por lo menos un proveedor de servicios debe ser independiente tanto del transportista aéreo dominante como de la autoridad aeroportuaria. Los Estados miembros pueden conceder exenciones sobre la base de las restricciones de espacio o de capacidad por un período renovable de tres años. Con todo, en 1998 la Comisión Europea consideró que la aplicación de estas normas era insatisfactoria.

1.5 Este año continuará el examen por parte de la Organización Mundial del Comercio del Anexo sobre servicios de transporte aéreo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), con miras a considerar una mayor aplicación del Acuerdo en este sector. Los servicios de escala constituyen una de las diversas actividades (incluyendo los servicios exclusivamente de carga, los servicios no regulares, la entrega por expreso de paquetes y el arrendamiento) que se han debatido en público para su posible inclusión en el Anexo, aun cuando en el momento de redactar esta nota no está clara la dirección concreta que podrá tomar el examen.

2. ORIENTACIÓN VIGENTE DE LA OACI

2.1 En el Método recomendado 6.6 del Anexo 9 (Facilitación) al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* se recomienda que se brinde a los transportistas aéreos, de acuerdo con las administraciones aeroportuarias y con sujeción a las limitaciones razonables que éstas puedan imponer, diversas opciones respecto a los arreglos de los servicios de escala, incluyendo la posibilidad de proporcionar sus propios servicios. En el párrafo 24 de las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082)¹

¹ En la nota ANSCConf-WP/4 la Secretaría propone que el título de este documento se sustituya por *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea*.

se trata el tema de los servicios de escala en relación con la importancia que tienen para los aeropuertos los ingresos provenientes de concesiones, declarando lo siguiente:

“El Consejo recomienda que, a excepción de las concesiones directamente relacionadas con la explotación de los servicios de transporte aéreo, como el suministro de combustible y de alimentos a bordo y los servicios de escala, debe alentarse el pleno desarrollo de los ingresos de este tipo, teniendo en cuenta la necesidad de ejercer moderación en los precios para el público, las exigencias de los pasajeros y la necesidad de lograr eficiencia en la terminal”.

En el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) se proporciona orientación complementaria para determinar la base de costos de los servicios de escala. (En la nota ANSCConf-WP/17 se tratan el tema de las concesiones en general y otras actividades no aeronáuticas).

2.2 Basándose en lo que antecede, la Conferencia mundial de transporte aéreo de 1994 trató el asunto de los servicios de escala como una de las actividades comerciales de las líneas aéreas en la explotación de servicios aéreos internacionales para la cual se contaba con arreglos de reglamentación. Respondiendo a la recomendación de la conferencia, el Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP) formuló en febrero de 1997 la Recomendación ATRP/9-5, que contiene cláusulas modelo sobre cinco aspectos comerciales, incluidos los servicios de escala, con las notas explicativas correspondientes (publicada en *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional*, Doc 9587, segunda edición-1999). Las cláusulas modelo podrían utilizarse en un acuerdo bilateral o multilateral. Las notas proporcionadas para cada cláusula modelo son parte integrante de dichos arreglos de reglamentación y se utilizarán para negociar, interpretar y aplicar estos últimos. Estas cláusulas modelo fueron posteriormente aprobadas por el Consejo en mayo de 1997 y se transmitieron a los Estados para su orientación. La cláusula modelo sobre servicios de escala se reproduce en el apéndice.

3. ESTUDIO SOBRE LOS ASPECTOS DE SEGURIDAD

3.1 En octubre de 1998, el 32º período de sesiones de la Asamblea convino en que la OACI debía estudiar los aspectos de seguridad de los arreglos de servicios de escala, por el hecho de que la liberalización de estos arreglos daría lugar a que nuevas empresas sin experiencia alguna en materia de seguridad de la industria del transporte aéreo iniciaran sus actividades en este sector. A raíz de la decisión del Consejo y la Comisión de Aeronavegación, el estudio actualmente en curso (véase la comunicación AN 12/1.1.7-00/10 del 28 de enero de 2000) comprende:

- a) un estudio de los métodos y reglamentos de los Estados al supervisar el suministro de servicios de escala; y
- b) un estudio de los diversos tipos de arreglos de servicios de escala que existen y las medidas tomadas, así como los textos de orientación elaborados por la industria y organizaciones internacionales tales como la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) y el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI).

4. **MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA**

4.1 Se invita a la conferencia a tomar nota de la información contenida en la presente y a considerar si es adecuada la orientación en materia de criterios relativa a los servicios de escala, según figura actualmente en el Doc 9082/5, párrafo 24.

APÉNDICE

CLÁUSULA MODELO SOBRE SERVICIOS DE ESCALA

Cada Parte autorizará a los transportistas aéreos de las otras Partes a elección de cada transportista a:

- a) llevar a cabo sus propios servicios de escala;
- b) prestar servicios a uno o varios transportistas aéreos;
- c) asociarse con otros para crear una entidad proveedora de servicios; y
- d) seleccionar entre proveedores de servicios que estén en competencia.

NOTAS

- i) Las opciones enunciadas anteriormente deben utilizarse de conformidad con las obligaciones internacionales, la orientación que figura en el Anexo 9 (Facilitación) al *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, así como en las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* (Doc 9082), las leyes y reglamentos nacionales y en consulta con el explotador del aeropuerto.
- ii) Se permitirá a los transportistas aéreos escoger libremente entre las posibilidades disponibles y cambiar o combinar su opción, excepto cuando se demuestre que ello no es posible, y también cuando estén limitados por las consideraciones pertinentes en materia de protección y seguridad de la aviación y [salvo en el caso a), o sea, servicios llevados a cabo por el propio transportista] el nivel demasiado reducido de las operaciones aeroportuarias para permitir la competencia entre proveedores. En determinados aeropuertos, el número de transportistas aéreos y la limitación de instalaciones quizá no permitan que los transportistas aéreos realicen sus propios servicios de escala en la parte aeronáutica; en tales casos, los transportistas que pueden realizarlos deberían seleccionarse con arreglo a procedimientos objetivos, transparentes y no discriminatorios y deberían estar disponibles otros proveedores de la competencia.
- iii) Se exigiría siempre que las Partes adopten las medidas necesarias para asegurar una fijación de precios razonables basada en los costos y un trato justo y uniforme para todos los transportistas aéreos de las otras Partes.
- iv) Dependiendo de sus circunstancias específicas, los Estados deberían considerar la introducción gradual y por etapas del suministro de sus propios servicios de escala o de múltiples proveedores, basado, cuando corresponda, en el tamaño del aeropuerto.