

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

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

Cuestión 4 del Elementos determinantes de la reglamentación económica de los aeropuertos y los
orden del día: servicios de navegación aérea

Cuestión 5.2 del
orden del día: Elementos que deben considerarse respecto a la política de la OACI

CONSULTA PREVIA Y TRAMITACIÓN DE RECLAMACIONES

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se trata el tema de la consulta previa y los medios para tramitar las reclamaciones relativas a los derechos y otros aspectos relacionados con el suministro de servicios de aeropuertos y de navegación aérea, incluyendo propuestas para reforzar la política y orientación de la OACI en este campo. En el párrafo 6.1 figuran las medidas propuestas por la Conferencia.

1. ANTECEDENTES

1.1 El rápido crecimiento del número de aeropuertos, y en menor escala, de los proveedores de servicios de navegación aérea que funcionan sin la gestión directa de los gobiernos ha suscitado dudas sobre los recursos que los usuarios (principalmente, aunque no exclusivamente, los transportistas aéreos) podrían tener a su disposición. Esto reviste especial importancia dada la naturaleza inherentemente monopolística del suministro de servicios de aeropuertos y de navegación aérea.

1.2 Existe una creciente necesidad de asegurar que se mantenga un equilibrio entre los intereses de los usuarios y los de los proveedores, especialmente con respecto a los derechos y en particular cuando están involucrados transportistas u otros usuarios extranjeros. Este equilibrio debería lograrse, de preferencia, recurriendo a medidas preventivas que incluyan requisitos de consulta previa y de tramitación local y expedita de las reclamaciones en lugar de recurrir a un procedimiento más formal de solución de controversias.

2. CONSULTA CON LOS USUARIOS

2.1 Las consultas con los usuarios en relación con los derechos y la planificación de servicios de aeropuertos y de navegación aérea están previstas en las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082/5)¹,

¹En la nota ANSCConf-WP/4 la Secretaría propone modificar la estructura del documento y acordarle el título de *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea*.

en los párrafos 22 y 23 (aeropuertos) y los párrafos 44 a 46 (servicios de navegación aérea). Se recomienda que: i) cuando se contemple una revisión importante de los derechos o la imposición de otros nuevos, en la medida de lo posible debería darse a los usuarios principales el correspondiente aviso previo con una antelación mínima de dos meses; ii) en tal revisión debería darse a los usuarios, en la medida de lo posible, la oportunidad de presentar sus puntos de vista al explotador y de celebrar consultas con ellos; y, iii) debería darse a los usuarios información financiera adecuada. La finalidad de las consultas es asegurar que el proveedor considere los puntos de vista de los usuarios y el efecto que los derechos tendrán en ellos. A este respecto, las consultas sólo suponen discusiones entre los usuarios y los proveedores, con miras a llegar a un acuerdo general sobre cualesquiera derechos propuestos; de no llegarse a tal acuerdo, las autoridades aeroportuarias o los proveedores de servicios de navegación aérea podrían siempre imponer los derechos de que se trate.

2.2 Estrechamente vinculado con la celebración de consultas relativas a los derechos, el Consejo, según se establece en el Doc 9082/5 (párrafos 23 y 46), recomienda la conveniencia de consultar, lo antes posible, con los usuarios habituales de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea o con los organismos que los representan, cuando se planifiquen nuevos servicios de aeropuertos o de navegación aérea; y la responsabilidad de los usuarios, por su parte, de proporcionar a los proveedores, con suficiente anticipación, toda información necesaria para la planificación relacionada con sus operaciones, requisitos y otros datos pertinentes.

3. PROCEDIMIENTO PARA LAS RECLAMACIONES

3.1 En varios Estados, se observa una creciente participación del sector privado o más aún el control total del sector privado en la explotación de aeropuertos (y a un ritmo más lento, en los servicios de navegación aérea). En interés de las partes directamente involucradas, es decir los aeropuertos (o los proveedores de servicios de navegación aérea) y sus usuarios, podría ser necesario disponer de los servicios funcionales de una parte neutral, a nivel local, que tenga precedencia en la resolución de controversias antes de recurrir a la esfera internacional (un mecanismo de recurso inicial). Una función de este tipo podría incorporarse en las atribuciones de un órgano independiente que tenga responsabilidades mucho más amplias en relación con la supervisión de las operaciones de los proveedores de servicios autónomos (vease ANSCConf-WP/9 que trata sobre la reglamentación económica) o podría establecerse como órgano aparte.

3.2 Un mecanismo de recurso inicial sería flexible y fácil de aplicar. Se centraría en la conciliación o mediación y podría cubrir hasta el arbitraje completo o quizá el litigio, como se describe a continuación.

4. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

4.1 *Conciliación y mediación.*— Se refiere a un medio amigable de resolver controversias entre dos o más partes que consiste en solicitar la asistencia imparcial de una organización o de un experto destacado en la esfera de la controversia para que ayude de forma independiente e imparcial a que las partes procuren llegar a una solución amigable. La función del mediador consiste en reunir a las partes para que intercambien puntos de vista y concierten un acuerdo que solucione la controversia. Tras la firma de dicho acuerdo por las partes en controversia, el mismo adquiere carácter obligatorio para todas las partes.

4.2 *Arbitraje.*— Otro medio para resolver controversias consiste en que las partes acuerdan someter los problemas que son objeto de controversia a un proceso de arbitraje con miras a hallar una solución. El arbitraje lo puede llevar a cabo un solo árbitro o un tribunal arbitral integrado por tres árbitros. El laudo arbitral tiene carácter obligatorio para todas las partes. En la esfera de la aviación civil muy rara vez se recurre al arbitraje debido a que es un procedimiento costoso y que requiere mucho tiempo. En cuanto a los derechos impuestos a los usuarios, la Secretaría sólo tiene conocimiento de un caso en el que se haya recurrido al arbitraje y en esa ocasión se invocó el acuerdo bilateral de transporte aéreo entre los dos Estados ya que éste

comprendía una cláusula específica relacionada con los derechos a los usuarios; el procedimiento de arbitraje en este caso particular duró muchos años y fue muy costoso.

4.3 *Litigio.*— El litigio, por regla general, es un medio al que siempre se puede recurrir para resolver controversias. El derecho de entablar un litigio recurriendo a un proceso jurídico es un derecho fundamental de las personas (naturales o jurídicas). Este procedimiento difiere del arbitraje en cuanto las decisiones judiciales pueden ser objeto de apelación mientras que los laudos arbitrales tienen carácter definitivo y obligatorio para las partes. Además en el arbitraje, los árbitros son seleccionados por las propias partes, y por lo general se escogen expertos de la industria que permanecen neutrales; las audiencias se efectúan en privado y requieren muy pocas formalidades de carácter jurídico, a diferencia del litigio en que las formalidades jurídicas se observan estrictamente y las audiencias de la corte son públicas.

4.4 Por lo que respecta a la esfera internacional, existen disposiciones especiales relativas a la solución de controversias de transporte aéreo. En el caso de los derechos de aeropuerto u otros afines, el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Internacional (Convenio de Chicago)* establece que, a solicitud de un Estado contratante, el Consejo examinará los derechos impuestos y formulará recomendaciones al respecto al Estado o Estados interesados.

4.5 La mayoría de los acuerdos de servicios aéreos comprenden una cláusula relativa a los derechos de los usuarios en la que se hace referencia al principio básico estipulado en el Artículo 15 del Convenio de Chicago, en el sentido de que los derechos que un Estado contratante impone por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea no deberán ser más elevados respecto a las aeronaves de cualquier otro Estado que los derechos que pagarán sus aeronaves nacionales dedicadas a servicios aéreos internacionales similares; asimismo se establece el compromiso que adquieren las partes del acuerdo de alentar la celebración de consultas sobre los derechos a los usuarios entre las autoridades que imponen tales derechos y las líneas aéreas que utilizan los servicios proporcionados por esas autoridades. Algunos acuerdos de servicios aéreos incluyen además una cláusula referente a la política de recuperación de costos de la OACI, comprendida en el Doc 9082/5. Por lo general, los gobiernos participantes en un acuerdo de servicios aéreos tendrán a disposición un mecanismo de resolución de controversias al que puedan recurrir.

4.6 El mecanismo comprendido en el Artículo 15, no se ha utilizado jamás; el motivo quizá resida en la falta de conocimiento sobre su existencia. El mecanismo de solución de controversias respecto a los servicios aéreos se ha utilizado muy rara vez en el contexto de los derechos de aeropuertos o de servicios de navegación aérea. Ambos mecanismos exigen la representación a nivel del Estado contratante en lugar de hacerlo a nivel de los usuarios y proveedores interesados, razón que quizá ha contribuido a su limitada utilización, y, como se indica en el párrafo 4.2 ambos procedimientos podrían resultar costosos y prolongados. Es evidente que potencialmente se pueden lograr importantes ventajas evitando recurrir a tales recursos, valiéndose inicialmente del proceso de consulta previa con los usuarios y tratando de tramitar las reclamaciones o resolver las controversias a nivel local, como recurso inicial.

5. MAYOR ORIENTACIÓN DE LA OACI

5.1 Aunque la actual política de la OACI relativa a las consultas con los usuarios pueda haber contribuido a limitar las diferencias entre proveedores y usuarios, pareciera que dado el rápido aumento de la tendencia hacia la autonomía financiera y orgánica de los aeropuertos y de los proveedores de servicios de navegación aérea, es muy probable que aumenten las controversias entre usuarios y proveedores en relación con los derechos. Inherente a esta evolución es el hecho de que cuando los Gobiernos dejan de participar en forma directa en la explotación de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea (generalmente por intermedio de las Direcciones de aviación civil) y ceden la explotación a entidades autónomas independientes de las Direcciones, por lo general, se hace con la expectativa o quizá la instrucción de que el organismo autónomo sea financieramente autosuficiente. Pareciera que estas circunstancias han ocasionado en algunos

casos que los organismos tengan menos conocimiento y quizá menos conciencia de la obligación con respecto a la necesidad de asegurar, por ejemplo, que las prácticas de imposición de derechos se ajusten a los criterios y principios de la OACI. Este hecho, unido a las características monopolísticas que distinguen a los aeropuertos y a los servicios de navegación, y que, en cierta medida, los resguardan de los efectos rectificadores resultantes de las fuerzas del mercado cuando existe competencia, es posible que origine situaciones en las que los usuarios sientan la necesidad de buscar un medio que les permita resolver diferencias relacionadas con los derechos que se les impongan.

5.2 En vista de la evolución descrita, la Secretaría considera necesario ampliar y reforzar los criterios de la OACI, poniendo énfasis en evitar las controversias más que en resolverlas, mediante las siguientes medidas:

5.2.1 Incorporar en el Doc 9082 una declaración en la que se disponga que, cuando se establezca un órgano u entidad autónoma, ya sea por decisión de un gobierno o de intereses privados, para la explotación de un aeropuerto o servicio de navegación aérea, el Estado debería estipular como condición para la aprobación del nuevo órgano o entidad que se observen todos los métodos y principios pertinentes de la OACI, particularmente los que se indican en el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*, en sus Anexos y en el Doc 9082.

5.2.2 Hacer que los textos de los párrafos 22 y 44 del Doc 9082/5 sean más enérgicos mediante la supresión de la frase “en la medida de lo posible” en el requisito de presentar los puntos de vista y celebrar consultas en relación con la revisión de derechos existentes o la imposición de otros nuevos [véase el inciso ii) del párrafo 2.1].

5.2.3 Ampliar el texto en los mismos párrafos para hacer referencia al requisito de que se proporcione a los usuarios información financiera “transparente” y suficiente [véase el inciso iii) del párrafo 2.1]

5.3 Además, se invita a la Conferencia a determinar si el concepto del mecanismo de “recurso inicial” para tratar las reclamaciones que se describe en el párrafo 3 anterior debería incorporarse: i) en calidad de criterio en el Doc 9082; y ii) en calidad de orientación en el *Manual sobre los aspectos económicos de los Aeropuertos* (Doc 9562) y en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161) respectivamente.

6. MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA

6.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) convenir en recomendar al Consejo que modifique el Doc 9082, en la forma descrita en los párrafos 5.2.1, 5.2.2 y 5.2.3 de la presente nota; y
- b) considerar la posibilidad de incorporar el concepto del mecanismo de “primer recurso” para tratar las reclamaciones relacionadas con el suministro de servicios de aeropuertos y de servicios de navegación aérea en el Doc 9082 y en los manuales pertinentes indicados en los párrafos 3 y 5.3 anteriores.