

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

(Montreal, 19 - 28 de junio de 2000)

### Cuestión 5 del

orden del día: Política de la OACI

### Cuestión 5.2 del

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

## APLICACIÓN DE PRINCIPIOS ECONÓMICOS MODERNOS AL ESTABLECER DERECHOS POR SERVICIOS AEROPORTUARIOS Y DE NAVEGACIÓN AÉREA

(Nota presentada por la Secretaría)

### RESUMEN

Se examina en la presente nota la aplicación de principios económicos modernos al establecer derechos por servicios aeroportuarios y de navegación aérea; se presenta un texto de orientación sobre el asunto añadido al *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562); y se propone un texto sobre el asunto para incluirlo en las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082)\*. En el párrafo 6.1 figura la medida propuesta a la Conferencia.

### 1. ANTECEDENTES

1.1 En la Conferencia sobre gestión de aeropuertos e instalaciones y servicios en ruta (CARFM) de 1991 se rechazó una propuesta de enmienda de las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) a fin de permitir que se aplique la fijación de precios al costo marginal al establecer los derechos. Dicha aplicación y otros principios modernos fueron posteriormente examinados por el Grupo de expertos sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea (ANSEP) junto con una propuesta de que se incluya un texto al respecto en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3).

---

\*En la nota ANSCConf-WP/4 la Secretaría propone que se adopte el nuevo título: *Criterios de la OACI sobre derechos por el uso de aeropuertos y por servicios de navegación aérea*.

El grupo de expertos consideró que dicha propuesta era inaceptable, principalmente porque tal vez la fijación de precios al costo marginal no estuviese de conformidad con los principios de equidad del Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*. No obstante, el grupo de expertos recomendó que la cuestión fuese objeto de un estudio distinto, lo que aceptaron el Comité de Transporte aéreo y el Consejo.

1.2 Las atribuciones en el marco del estudio eran las siguientes:

- a) elaborar orientaciones sobre la aplicación de principios económicos adicionales, incluyendo la fijación de precios al costo marginal, que sean compatibles con el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional*;
- b) ampliar esas orientaciones en la forma de un texto que se incluiría en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* y en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos*; y
- c) proponer, en caso necesario, enmiendas conexas de las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea* destinadas a asegurar la compatibilidad sin menoscabar la autoridad de las *Declaraciones*.

Los elementos a) y b) de las atribuciones fueron asignados a un grupo de estudio de la Secretaría, mientras que ésta debía llevar a cabo por sí sola la tarea prevista en el elemento c).

## 2. REALIZACIÓN DEL ESTUDIO

2.1 El grupo de estudio de la Secretaría fue creado a principios de 1999 y finalizó su trabajo el mismo año. Lo integraban miembros procedentes de seis Estados contratantes y tres organizaciones internacionales.

## 3 CONCLUSIONES PRINCIPALES DEL ESTUDIO

3.1 El grupo de estudio examinó la compatibilidad de la aplicación de los principios económicos con el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* y la orientación pertinente en materia de criterios en las *Declaraciones del Consejo* (Doc 9082/5) y concluyó sería compatible. En realidad, el concepto de aplicar principios económicos ya estaba considerado en cierta medida tanto en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3) como en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562).

3.2 Sin embargo, podían surgir dificultades al aplicarse la fijación de precios al costo marginal ya que el cálculo de los costos marginales era complejo. Se consideró que la aplicación de dicho método debía seguir siendo optativa, con la probabilidad de que lo apliquen únicamente los Estados que experimenten congestión en su espacio aéreo. Los aspectos de monopolio en cuanto al suministro de infraestructura también debían tenerse en cuenta. El grupo llegó a la conclusión de que la aplicación de la fijación de precios al costo marginal podía tal vez dar lugar a un alto grado de incertidumbre y que debería abordarse con precaución.

3.3 El grupo propuso los textos que figuran en el apéndice, los cuales fueron distribuidos posteriormente, para que se incluyeran respectivamente en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562).

#### 4. OTROS ASPECTOS IMPORTANTES

4.1 El principio económico de que los derechos se basen en los costos que supone proporcionar las instalaciones y los servicios en cuestión constituye un elemento fundamental de la política de la OACI relativa a la recuperación de costos. El interés manifestado en aplicar otros principios económicos, tales como la fijación de precios al costo marginal, a menudo se origina en el objetivo de alentar el desplazamiento del tráfico de las horas congestionadas de mayor tráfico a períodos de menos congestión o sin congestión alguna. La aplicación de la fijación de precios al costo marginal significaría que los costos adicionales que supone atender al tráfico adicional se asignarían al tráfico que constituye el volumen adicional por encima del movimiento regular. Este modo de proceder daría lugar a que se impusiesen derechos diferentes a diferentes usuarios, lo que contravendría el Artículo 15 del Convenio de Chicago.

4.2 Otro método adoptado por algunos aeropuertos respecto al tráfico de las horas de mayor tráfico ha consistido en imponer derechos especiales, que se aplican asimismo a todo tráfico durante dichas horas, por lo que se satisfacen las disposiciones del Artículo 15 del Convenio de Chicago. Los mencionados derechos, que por regla general se imponen como derechos de aterrizaje, difieren de estos últimos por cuanto son más elevados, pero se calculan en la misma manera, o sea, basándose generalmente en la masa de la aeronave. Los derechos correspondientes a las horas de mayor tráfico pueden también consistir en un elemento fijo combinado con otro relacionado a la masa. No obstante, la misma tarifa se aplica a todo el tráfico cuando se imponen los mencionados derechos. Si bien el objetivo de estos últimos consistía inicialmente en reducir los movimientos en las horas de mayor tráfico, esta medida no ha sido, en general, un medio eficaz porque la demanda de tráfico resulta bastante inflexible (los derechos impuestos a los usuarios constituyen una proporción relativamente pequeña de los costos de explotación de las líneas aéreas). Sin embargo, los derechos correspondientes a las horas de mayor tráfico se han convertido, en cambio, en un instrumento para los aeropuertos que experimentan períodos de mayor tráfico para recuperar los costos adicionales que supone atenderlos.

4.3 En las declaraciones del Consejo en el Doc 9082/5 se permite la aplicación de derechos durante los períodos de máxima actividad respecto a los aeropuertos en el párrafo 17 i) y, más indirectamente, respecto a los servicios de navegación aérea en el párrafo 41 iii) (en la nota ANSCConf-WP/11 se examina más a fondo el tema de la gestión de la capacidad). La aplicación de principios económicos modernos exigiría conocimientos bastante avanzados sobre contabilidad y asignación de costos. Algunos Estados situados fuera de Europa occidental y Norteamérica han señalado que consideran difícil implantar y aplicar la orientación actual de la OACI en materia de contabilidad y asignación de costos y que la introducción en esas circunstancias de, por ejemplo, la aplicación de la fijación de precios al costo marginal en la orientación de la OACI sería contraproducente; dichos Estados han señalado que deberían tomarse, más bien, medidas para fomentar la aplicación de la orientación actual.

4.4 Otro aspecto que debe destacarse es el del monopolio en el suministro de servicios aeroportuarios y de navegación aérea. En un entorno competitivo, los productores que experimentan con el modelo de fijación de precios de los servicios que venden experimentarán generalmente una rápida reacción de los clientes dado que aquellos que hayan quedado afectados negativamente abandonarían el productor en cuestión en favor de otro cuyos precios fuesen más competitivos y viceversa. Los clientes de los aeropuertos y de los proveedores de servicios de navegación aérea generalmente no tienen esa posibilidad. Por consiguiente, la aplicación de principios económicos modernos como la fijación de precios al costo marginal por los aeropuertos o los proveedores de servicios de navegación aérea puede tal vez afectar la equidad y dar lugar a un desequilibrio en partes del sector del transporte aéreo.

**5. POLÍTICA DE LA OACI**

5.1 El hecho de que la política de recuperación de costos de la OACI se base en un principio económico fundamental no excluye la introducción en el Doc 9082 de la aplicación de otros principios económicos. Por consiguiente, se propone que se introduzca en el mencionado documento [inmediatamente después de los párrafos 14 i) y 34 i) en la edición actual] el texto que se indica a continuación:

“Los costos deberían determinarse basándose en principios de contabilidad sanos y pueden reflejar, según corresponda, otros principios económicos, a condición de que éstos se armonicen con el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* y otros principios en el presente documento.”

**6. MEDIDA PROPUESTA A LA CONFERENCIA**

6.1 Se invita a la Conferencia a tomar nota de la presente y aceptar que se recomiende al Consejo que se introduzca en el Doc 9082 el texto que se indica en el párrafo 5.1.

-----

## APÉNDICE

### TEXTOS PARA INCLUIRLOS EN EL *MANUAL SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA (DOC 9161/3)* Y EN EL *MANUAL SOBRE LOS ASPECTOS ECONÓMICOS DE LOS AEROPUERTOS (DOC 9562)*

- A. Texto introducido en el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161/3) en el Capítulo 5 — Derechos por servicios de navegación aérea y cobro de los mismos, Sección A — Factores básicos que afectan a los derechos por servicios de navegación aérea y a la recuperación de costos, inmediatamente después del párrafo 5.6:

“5.7 La aplicación de los principios económicos para establecer derechos que concuerden con las declaraciones del Consejo en el Doc 9082/5 debería recalcar la necesidad de recuperar costos de manera equitativa de los usuarios de los servicios de navegación. La forma de recuperar costos, como se define en el Capítulo 4, prescribe que en los derechos se tenga en cuenta el costo de proporcionar servicios de navegación aérea y la eficacia de los servicios prestados [véanse además las Declaraciones del Consejo en el Doc 9082/5, párrafo 37 (v)]. Estos principios coinciden con el enfoque económico de cobrar por los servicios de navegación aérea. Dentro de un contexto económico, deberían establecerse derechos tanto para recuperar costos como para favorecer la provisión de capacidad adicional cuando es necesario.

5.8 El objetivo de un enfoque económico para establecer derechos es equilibrar la demanda y la oferta de servicios de navegación aérea. De este modo se favorecería la provisión de capacidad adicional. Al evaluar la inversión que se requiere (comprendido el análisis de costo/beneficios) debería considerarse el nivel de los derechos para justificar su provisión en términos financieros. Como ejemplo de enfoque económico estaría la aplicación de una tarifa de dos partes con un precio fijo por “entrar” en el sistema y un elemento variable para reflejar la medida del servicio prestado. Para aplicar principios económicos al establecer derechos, sería necesario definir los costos asociados a los componentes de los servicios de navegación aérea por los que se cobra”.

- B. Texto introducido en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) en el Capítulo 5 – Derechos por servicios de navegación aérea y cobro de los mismos, Sección A – Factores básicos que afectan a los derechos por servicios de navegación aérea o a la recuperación de costos, inmediatamente después del párrafo 5.5:

“5.6 La aplicación de principios económicos para establecer derechos que concuerden con las Declaraciones del Consejo en el Doc 9082/5 debería recalcar la necesidad de recuperar costos de manera equitativa de los usuarios de los servicios de aeropuerto.”