

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**

REGLAMENTACIÓN AEROPORTUARIA

(Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos)

RESUMEN

La mayoría de los aeropuertos ya están efectivamente reglamentados por leyes de comercio y competencia, acuerdos contractuales con líneas aéreas y una efectiva presión general de líneas aéreas grandes y bien organizadas. En realidad, la mayoría de los explotadores aeroportuarios cuentan con un incentivo para fomentar el tráfico aéreo y mejorar sus instalaciones y servicios mucho más fuerte que imponer excesivos derechos a los usuarios y arriesgar una disminución consiguiente del tráfico. La reglamentación aeroportuaria sería por consiguiente necesaria solamente cuando el aeropuerto tiene un considerable poder de mercado y en los casos en que las leyes sobre consumo y comercio, tanto nacionales como internacionales, no alcanzan para proteger a las líneas aéreas y a los pasajeros. Todos los sistemas de reglamentación deberían tratar de preservar suficiente libertad e incentivos para los administradores aeroportuarios a efectos de explotar en forma eficaz sus empresas y servir al público viajero y a la comunidad.

1. FUNDAMENTOS DE LA REGLAMENTACIÓN

1.1 En raros casos los aeropuertos pueden verse como monopolios con considerable poder que podría aplicarse en detrimento de las líneas aéreas, los pasajeros y el interés público. En esas circunstancias, pueden existir presiones para reglamentar los aeropuertos. En la práctica, ACI opina que existen pocos casos en que se requiera una reglamentación estricta, dado que el poder de los aeropuertos está controlado por el

considerable poder político de las líneas aéreas y la existencia de diversos mecanismos jurídicos y contractuales en los que participan los aeropuertos.

1.2 La reglamentación impone costos, conduce a la burocracia y reduce la flexibilidad y la creatividad en la gestión. Por consiguiente, antes de imponer controles, los Estados deberían cerciorarse de que no provocan cargas innecesarias. El control reglamentario gubernamental puede considerarse en tres casos:

- a) cuando los aeropuertos tienen un elevado grado de poder de mercado. Esto solamente ocurriría cuando la demanda de las líneas aéreas y pasajeros es muy fuerte y no existe competencia considerable de otros aeropuertos o medios de transporte;
- b) cuando es evidente, a partir de conductas actuales o anteriores, que los aeropuertos efectivamente sacarán ventajas de su poder de mercado si no se reglamenta. Las pruebas pertinentes deberían demostrar o una implantación sistemática de derechos excesivos o una discriminación no razonable o una fijación de precios voraz. Si no se ha demostrado ninguna de estas formas de conducta, la reglamentación resulta innecesaria y en realidad representaría una dilapidación posiblemente onerosa de recursos para el Estado, el explotador aeroportuario, y la comunidad de usuarios; y
- c) cuando los usuarios del aeropuerto no están ya protegidos por otra legislación general. Por ejemplo, en Europa, las leyes de competencia nacionales y de la Unión Europea ya tienen en cuenta la protección contra todo abuso de una posición dominante por un aeropuerto. Formas similares de protección existen en los Estados Unidos.

2. RECOMENDACIONES

2.1 Los Estados deberían considerar si ya existen suficiente legislación general del consumo y obligaciones contractuales antes de introducir nuevos controles específicos sobre los aeropuertos. Al hacerlo, deberían tomar nota de que, a diferencia de los muchos clientes pequeños y de poco poder de la mayoría de las empresas monopólicas, las líneas aéreas son grandes, bien organizadas, políticamente poderosas por derecho propio y capaces de utilizar plenamente todos los canales de compensación que les sean abiertos.

2.2 Cuando se llega a la conclusión de que es necesario introducir reglamentación específica adicional en los aeropuertos, debería tenerse cuidado de asegurar que la forma de la reglamentación no resulta excesivamente burocrática y costosa. También es importante que la reglamentación no resulte en una disminución de los derechos aeroportuarios al punto en que se limite la necesaria inversión en el aeropuerto. Finalmente, el marco reglamentario debería diseñarse para asegurar que los administradores del aeropuerto cuentan todavía con incentivos comerciales efectivos para maximizar el rendimiento.

2.3 Dado que en varios Estados ya existen sistemas de reglamentación aeroportuaria, esta experiencia debería proporcionar orientación útil a los Estados que inician nuevos sistemas. Al igual que con cualquier marco reglamentario, es esencial que el reglamentador establezca consultas completas y exhaustivas con el explotador aeroportuario en las primeras etapas del proceso legislativo.

2.4 Si se requiere reglamentación, no debería ser más onerosa de lo necesario, para asegurar que:

- a) proteja genuinamente a los consumidores;

- b) proporcione los incentivos acordes para que los explotadores aeroportuarios puedan procurar mejoras de la eficiencia, incluyendo la posibilidad de conservar una parte considerable de las mismas a largo plazo;
- c) proporcione a los aeropuertos los incentivos acordes para invertir en infraestructura a fin de satisfacer las necesidades de los consumidores con ventajas directas y observables para éstos;
- d) permita incorporar cambios externos a la base de costos del aeropuerto. Esto comprendería, por ejemplo, costos relativos a la protección del medio ambiente y a las mejoras de la seguridad;
- e) tenga en cuenta el mantenimiento y la mejora de los niveles de servicio; y
- f) limite la reglamentación solamente a aquellas actividades sobre las cuales un determinado aeropuerto ejerce monopolio y excluya actividades sobre las cuales el aeropuerto funciona en competencia con otras empresas.

3. **MEDIDA RECOMENDADA A LA CONFERENCIA**

3.1 Se invita a la Conferencia a convenir en que la reglamentación de los aeropuertos no sería necesaria en los casos en que no existen abusos de poder del mercado, o cuando la legislación nacional o supranacional sobre competencia ya proporciona adecuada protección para las líneas aéreas y otros usuarios del aeropuerto. Cuando se considere necesaria la reglamentación, debería estructurarse en forma de no provocar una reducción de los incentivos para las inversiones necesarias y para que no sea innecesariamente burocrática y costosa para el explotador aeroportuario. ACI opina que una eficaz reglamentación aeroportuaria debería basarse en los principios expuestos en el párrafo 2.4 de la presente. Además, discusiones completas y francas entre el reglamentador y los explotadores aeroportuarios antes de promulgarse las orientaciones de reglamentación pueden conducir a lograr un marco jurídico práctico y significativo.