

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

Montreal, 19 – 28 de junio de 2000

**Cuestión 5.2.1 del
orden del día: Principios de imposición de derechos aeroportuarios**

**MÉTODOS DE RECAUDACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS
A LOS PASAJEROS**

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

Esta nota se refiere a la política y orientaciones prácticas que proporciona la OACI sobre los métodos de recaudar derechos por servicios a los pasajeros, con énfasis en los aspectos de facilitación. Las medidas propuestas figuran en el párrafo 5.1.

1. ANTECEDENTES

1.1 Los derechos por servicios a los pasajeros son cada vez más importantes en las finanzas aeroportuarias. Sin embargo, el cobro directo de tales derechos a los pasajeros, en lugar de hacerlo a través de las líneas aéreas, ha estado causando problemas de facilitación, particularmente en los aeropuertos que tienen problemas de capacidad en la terminal. Estos problemas pueden agravarse en el futuro a medida que aumenta el tráfico, y se requieren mayores esfuerzos por mejorar la eficiencia de la terminal acelerando el flujo de tráfico. Teniendo esto presente, es necesario determinar si las actuales orientaciones de la OACI en este sentido son apropiadas.

2. POLÍTICA Y ORIENTACIONES PRÁCTICAS DE LA OACI SOBRE DERECHOS POR SERVICIOS A LOS PASAJEROS

2.1 La política de la OACI sobre derechos por servicios a los pasajeros se expone en el párrafo 19 de las *Declaraciones del Consejo a los Estados contratantes sobre derechos por el uso de aeropuertos y servicios de navegación aérea*¹ (Doc 9082/5):

“19. El Consejo reafirma que los derechos por servicios a los pasajeros no son objetables en

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

principio y reconoce que los ingresos devengados de dichos derechos son esenciales para la economía de un importante número de aeropuertos. Existen, sin embargo, objeciones de orden práctico a la recaudación de derechos por servicios a los pasajeros directamente del pasajero, en particular en los grandes aeropuertos, y las dificultades derivadas de este sistema de recaudación se agudizarán cada vez más debido al crecimiento continuo del tráfico de pasajeros y debido a la explotación de un mayor número de aeronaves de gran capacidad, especialmente en los edificios terminales congestionados durante las horas de máxima actividad. Se han encontrado métodos para mitigar estas dificultades, que se han puesto en práctica en algunos aeropuertos, y el Consejo estima que éstos pueden servir de guía para otros aeropuertos cuando tropiecen con las mismas dificultades. El Consejo destaca, además, la necesidad de que se celebren consultas, a nivel local, entre las autoridades aeroportuarias y las líneas aéreas, a fin de disminuir los problemas de recaudación. Más específicamente, el Consejo considera que cuando la recaudación de los derechos por servicios a los pasajeros directamente a los mismos en un aeropuerto ocasione problemas de facilitación, esos derechos deberían cobrarse, de ser posible, a las líneas aéreas.”

2.2 Con respecto a la recaudación de los derechos por servicios a los pasajeros, el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) de la OACI dice lo siguiente en el párrafo 5.36:

“Este método ha eliminado los problemas relacionados con la facilitación que habían surgido cuando se cobraban directamente de los pasajeros los derechos por servicios a los mismos. También se redujeron así los costes que su recaudación causaba a los aeropuertos y se mejoraron el control y la auditoría de los ingresos correspondientes. Sin embargo, cuando los derechos se cobran directamente a los pasajeros, el aeropuerto recibe inmediatamente las sumas correspondientes, sin obligación de dar previo aviso y consultar con las líneas aéreas, como se recomienda en las Declaraciones del Consejo”.

2.3 En 1995, la 11ª reunión Departamental de Facilitación (FAL/11) amplió el método recomendado correspondiente en el párrafo 6.4 del Anexo 9 - Facilitación, de la manera siguiente:

“6.4 Método recomendado.- Cuando en un aeropuerto internacional se exija pagar derechos por servicios a los pasajeros y su recaudación ocasione problemas de facilitación, estos derechos deberían imponerse, si fuera posible, previa consulta y notificación anticipada a las líneas aéreas quienes a su vez deberían recuperar los derechos de los pasajeros, de tal forma que se evite que éstos tengan necesidad de ponerse en una nueva cola en el aeropuerto”.

3. TENDENCIAS EN LOS MÉTODOS DE RECAUDACIÓN

3.1 Una encuesta basada en el *Manual de la OACI de tarifas de aeropuertos y de instalaciones y servicios de navegación aérea* (Doc 7100, edición de 1999) y complementada por otras fuentes, indicó que se cobraron derechos por servicio a los pasajeros u otros derechos relacionados con los pasajeros en aeropuertos principales de 171 de los 176 Estados contratantes de los que se tenían datos, en comparación con 145 de 156 Estados en una encuesta en 1990, que se efectuó antes de la Conferencia sobre Gestión de Aeropuertos e Instalaciones y Servicios en Ruta (CARFM) en 1991. Así como se concluyó en la encuesta de 1990, los métodos de recaudación utilizados se dividen en dos categorías: cobro de los derechos directamente a los pasajeros y cobro de los derechos a las líneas aéreas.

3.2 En 1999 se cobraron derechos por servicios a los pasajeros directamente a los pasajeros en 92 Estados, en comparación con 93 en 1990, mientras que en 82 Estados se cobraron los derechos a las líneas aéreas en 1999, en comparación con 55 en 1990. Ambas cifras incluyen a los Estados en donde se

cobraron derechos tanto a los pasajeros al salir como a las líneas aéreas al llegar (tres Estados en 1999 y 1990). Esto indica claramente que la tendencia reciente en los Estados ha sido cobrar a las líneas aéreas los derechos por servicios a los pasajeros.

3.3 Según una recomendación adoptada por la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) en 1970 (véase Apéndice), que sigue en vigor, todos los Estados en Europa cobran a las líneas aéreas los derechos por servicios a los pasajeros (aproximadamente la mitad de los Estados del mundo que cobran los derechos a las líneas aéreas están en esta región). Este método de recaudación se aplica en la mayoría de los Estados en el Caribe, mientras que en África y el Oriente medio se aplica en algo menos que la mitad de los Estados. En otras regiones la práctica más común es cobrar esos derechos directamente a los pasajeros.

3.4 El monto efectivo de los derechos por servicios a los pasajeros varía de un Estado a otro y algunas veces de un aeropuerto a otro en un mismo Estado. Un poco más de la mitad de los Estados que cobran esos derechos los imponen únicamente a los pasajeros internacionales y la tercera parte de los Estados tienen montos diferentes para los pasajeros internacionales, según su nacionalidad, destino o aeropuerto de salida. Cuando se cobran derechos tanto a los pasajeros internacionales como nacionales, los derechos para éstos últimos son por lo general mucho menores, pero no es posible determinar si esto solo refleja diferencias en el costo de proporcionar instalaciones y servicios aeroportuarios a los pasajeros nacionales en comparación con los internacionales.

4. CONCLUSIÓN

4.1 El número de Estados que cobran los derechos por servicios a los pasajeros a las líneas aéreas está aumentando rápidamente, mientras que los que cobran directamente a los pasajeros no han variado. La razón principal de este contraste es el problema de facilitación que se crea al cobrar los derechos directamente a los pasajeros. En vista de las tendencias observadas y del potencial creciente de problemas de facilitación, la Conferencia podría pensar en reforzar la política de la OACI para evitar que se cobren los derechos por servicios a los pasajeros directamente al pasajero en los aeropuertos. Como lo ilustran el texto del párrafo 19 del Doc 9082/5 y la recomendación de la CEAC, este es un tema complejo, que puede implicar funciones administrativas adicionales y dificultades para las líneas aéreas, particularmente si el derecho se incluye en la tarifa aérea (y, por ejemplo, como otros costos nuevos, es objeto de comisión cuando el tiquete se compra a través de un agente de viajes). Al mismo tiempo, es muy deseable evitar ese método y los procedimientos de simplificación así como la tecnología moderna pueden ofrecer soluciones. La Conferencia podría por lo tanto considerar sencillamente la adopción de una recomendación (que se incluiría en el Doc 9082 y en el Anexo 9) a efectos de que se evite el cobro de los derechos por servicios a los pasajeros directa y separada a los pasajeros en los aeropuertos. Como consecuencia de tal recomendación, podrían formularse orientaciones prácticas detalladas y completas, por ejemplo, en una enmienda del *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562).

4.2 De cualquier forma, según las conclusiones de la reunión departamental FAL/11, el texto del párrafo 19 del Doc 9082/5 podría mejorarse para que coincida con el método recomendado modificado del párrafo 6.4 del Anexo 9. Esto podría hacerse, por ejemplo, agregando la oración siguiente al final del párrafo 19: “Las líneas aéreas deberían a su vez cobrar el derecho a los pasajeros de tal forma que se evite la necesidad de hacer otra cola en el aeropuerto”.

4.3 Al mismo tiempo, la declaración en la primera oración del párrafo 19 del Doc 9082/5 de que el Consejo “reafirma que los derechos por servicios a los pasajeros no son objetables en principio” parece desactualizada teniendo en cuenta que tales derechos se pueden justificar plenamente, y que, además, se cobran en 171 Estados contratantes de la OACI. La Secretaría sugiere por lo tanto que se considere su supresión del Doc 9082.

5. **MEDIDAS PROPUESTAS A LA CONFERENCIA**

5.1 Se invita a la Conferencia a tomar nota de este documento y a:

- (i) decidir sobre una recomendación al Consejo sobre la conveniencia de evitar el cobro de derecho por servicios a los pasajeros en forma directa y separada a los pasajeros en los aeropuertos, tal como se indica en el párrafo 4.1 anterior; y
- (ii) recomendar al Consejo las modificaciones al Doc 9082 descritas en los párrafos 4.2 y 4.3.

APÉNDICE

SÉPTIMA REUNIÓN TRIENAL DE LA COMISIÓN EUROPEA
DE AVIACIÓN CIVIL (1970)

RECOMENDACIÓN NÚM. 1

MÉTODO PARA RECAUDAR LOS DERECHOS POR SERVICIOS A LOS PASAJEROS

- CONSIDERANDO que el Comité de Ministros del Consejo de Europa recomendó el 22 de septiembre de 1967 que se evitase la recaudación de derechos por servicios a los pasajeros, del pasajero mismo;
- CONSIDERANDO que en mayo de 1968 el Departamento de facilitación de la OACI llegó asimismo a la conclusión de que tal medida sería de desear;
- CONSIDERANDO que el sistema de recaudar derechos directamente de los pasajeros en los aeropuertos causa incomodidades a los viajeros y plantea dificultades de facilitación;
- CONSIDERANDO que parece actualmente de desear, y puede llegar a ser indispensable dentro de pocos años, abolir la recaudación individual de derechos por servicios a los pasajeros, tomando en consideración el desarrollo del tráfico aéreo en los próximos años y teniendo particularmente en cuenta la introducción de aeronaves de gran capacidad;
- CONSIDERANDO que los aspectos jurídicos y reglamentarios de los problemas en consideración, así como el ritmo de recuperación de costes aeroportuarios son cuestiones que incumben a cada Estado y de las cuales no puede encargarse la CEAC;
- CONSIDERANDO que es de desear que los Estados miembros, al poner en práctica dicha recomendación, sigan procedimientos uniformes en lo que se refiere a los aspectos contables y de coste de la recaudación de derechos por servicios a los pasajeros; y
- CONSIDERANDO que, según parece, tales procedimientos uniformes podrían adoptarse con la cooperación de las líneas aéreas, mediante un mecanismo que sería más sencillo, racional y conveniente para los pasajeros que el sistema actual,

LA COMISIÓN RECOMIENDA

- 1) que todo derecho calculado sobre la base del número de pasajeros a bordo se facture directamente a la línea aérea interesada, a la cual debiera permitirse que recupere este coste adicional del pasajero, en la medida de lo posible, al determinar nuevas tarifas;
- 2) que el nuevo método adoptado no entrañe nueva documentación para el cómputo de los derechos, aparte de la ya existente sobre el número de pasajeros;
- 3) que, en igualdad de otras condiciones, la conversión al nuevo método no produzca de por sí ingresos adicionales a los resultantes anteriormente de los derechos por servicios a los pasajeros;
- 4) que las líneas aéreas adopten medidas en común con respecto a los pasajes con el objeto de poner en práctica los nuevos métodos;
- 5) que, sin perjuicio de los reglamentos adoptados por ciertos Estados, para la puesta en práctica de los nuevos métodos, así como de toda modificación de tarifas o sobretasas necesaria para abarcarlos, se tome en consideración tanto la próxima introducción de aeronaves de gran capacidad como los ciclos de las Conferencias de tráfico de la IATA, y que, habida cuenta de estos dos elementos, se considere el 1º de abril de 1971 como la fecha más conveniente;
- 6) que cada Estado comunique lo antes posible a su(s) línea(s) aérea(s) miembro(s) de la IATA el nuevo método cuya introducción prevea;
- 7) que se tome como base para la evaluación el número de pasajeros que salgan;
- 8) que en la base de evaluación se incluyan todos los pasajeros de los servicios aéreos internacionales regulares y no regulares, con las siguientes excepciones:
 - a) los niños menores de dos años;
 - b) los pasajeros en tránsito directo (sin cambio de aeronave ni de número de vuelo);
 - c) los pasajeros en tránsito que no salgan de la zona de tránsito directo, excepto cuando lo exijan circunstancias técnicas o locales particulares sobre las cuales los pasajeros no tengan ningún control;
 - d) el personal de líneas aéreas en servicio, que viaje con billetes gratuitos;
- 9) que todos los pasajeros que viajen en aeronaves de negocios, taxis aéreos, etc., se incluyan en la base de evaluación, sea cual fuere el peso de la aeronave, siempre que verdaderamente utilicen los servicios del terminal del aeropuerto y que los vuelos en cuestión sean internacionales;

- 10) que, cuando no se evalúen los derechos, o se evalúen a un nivel distinto, con relación a ciertas categorías de pasajeros (por ejemplo, pasajeros en vuelos nacionales), las autoridades aeroportuarias se aseguren de que el coste de las instalaciones y servicios por los que se cobran los derechos se determine de modo equitativo, de manera que ningún usuario se crea obligado a sufragar costes que no debieran serle realmente asignados de acuerdo con los principios de una buena contabilidad;
- 11) que, para el cálculo de la base de evaluación, las administraciones de aviación civil utilicen el documento que actualmente envían las líneas aéreas para informar sobre el número de pasajeros, con reserva de que se modifique este documento según fuere necesario, previa consulta con las líneas aéreas, para incluir en él toda la información necesaria; y
- 12) que, cuando los pasajeros para los cuales se pida exención no puedan distinguirse con facilidad en base a la documentación de que dispongan las líneas aéreas, las autoridades aeroportuarias incluyan tales pasajeros, como primera medida, al facturar al explotador, y que el reembolso correspondiente se efectúe subsiguientemente en base a la información suplementaria proporcionada por el explotador.