



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

**Cuestión 2 del Examen de cuestiones clave y marco normativo conexo
orden del día:**

2.1 : Acceso a los mercados

LA ASIGNACIÓN DE TURNOS

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota de estudio se examina la cuestión de la asignación de turnos mediante un análisis de la situación actual y su repercusión en el transporte aéreo internacional. Asimismo, se ofrece información sobre las prácticas normativas de los Estados y la labor y orientaciones de política de la OACI al respecto.

Medidas: Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar la información y el análisis que se presentan en esta nota;
- b) respaldar las conclusiones del párrafo 5; y
- c) aprobar las recomendaciones recogidas en el párrafo 6.

Referencias:

El material de consulta sobre la ATConf/6 se encuentra disponible en la página web www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los turnos aeroportuarios son periodos de tiempo específicos asignados a una aeronave para despegar o aterrizar en un aeropuerto. Cuando la demanda de turnos en un aeródromo en particular rebasa la oferta disponible, puede considerársele «de capacidad limitada», instante a partir del cual se pondrá en marcha un proceso de «asignación de turnos». Las limitaciones de capacidad pueden surgir únicamente en ciertos momentos de la jornada o días de la semana, e incluso en temporadas concretas.

1.2 La asignación de turnos está vinculada a circunstancias aeroportuarias específicas en Estados específicos, si bien cada circunstancia local repercute en el acceso a los mercados y en la explotación de servicios internacionales prestados desde aeropuertos extranjeros. Como el tránsito aéreo continúa en aumento al igual que las operaciones de conexión radial, la asignación de turnos se tornará más habitual en aquellas regiones del mundo donde la demanda actual rebasa con creces la asignación inicial de turnos.

2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

2.1 El aumento del tránsito aéreo continúa excediendo la capacidad disponible de pistas, estacionamiento y procesamiento de pasajeros, y la escasez de turnos aeroportuarios de despegue y aterrizaje está afectando a un número creciente de aeropuertos. La situación varía ampliamente de una región a otra. Según la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA), sigue creciendo el número total de aeródromos con capacidad limitada, etiquetados de plenamente coordinados o de aeropuertos de nivel 3¹ y sujetos al Sistema de coordinación de horarios de la IATA, alcanzando los 136 en 2000, los 155 en 2010 y a partir de 2012, se espera que, los 159 (104 en Europa, de los cuales 92 se ubican en uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, 43 en Asia y el Pacífico y el resto distribuidos en el Medio Oriente, Norteamérica y Sudáfrica). Además, 121 aeropuertos de todo el mundo experimentan cierto grado de congestión, por lo que, si sus volúmenes de tránsito continúan incrementándose a un ritmo superior al de las inversiones de ampliación de su capacidad, se espera que muchos de ellos pasen a considerarse plenamente coordinados o de nivel 3.

2.2 Más aún, los patrones de tránsito también inciden en la disponibilidad de turnos de despegue y aterrizaje. La práctica de las líneas aéreas de llevar a cabo operaciones de conexión radial genera bancos u oleadas de vuelos hacia un mismo aeropuerto, procedentes de numerosos puntos que saldrán poco tiempo después rumbo a nuevos destinos. Si bien esta suerte de prácticas contribuyen a minimizar el tiempo de transbordo de los pasajeros, generan una serie de momentos de máxima afluencia a lo largo de la jornada, reduciendo así la disponibilidad de turnos en los aeropuertos de conexión.

2.3 Por tanto, se espera que la asignación de turnos, por definición una cuestión mundial que requiere de normas compatibles, si no adecuadas, adquiera más preponderancia e imponga limitaciones progresivas al desarrollo de la industria del transporte aéreo.

2.4 La insuficiencia de turnos incide de modo crucial en la capacidad de los transportistas aéreos para ejercer sus derechos de acceso a los mercados, otorgados a los Estados en virtud de acuerdos de servicios aéreos (ASA). A modo de ejemplo, en la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS), celebrada en 2008, los Estados africanos advirtieron de las crecientes dificultades para garantizar los turnos aeroportuarios fuera del continente, donde sus transportistas aéreos deseaban prestar sus servicios. Al parecer de estos Estados, tales dificultades habían incidido negativamente en el acceso y la explotación de estos transportistas de rutas internacionales fuera de África, por lo que los Estados en los que estaban registradas las correspondientes líneas aéreas deberían aplicar los principios de reciprocidad y equidad que recogen los ASA a fin de resolver la cuestión de de los turnos.

2.5 Mientras la ampliación de infraestructuras aeroportuarias y, en ocasiones, el incremento del uso de las instalaciones existentes pueden ofrecer una solución o constituir una mejora significativa a largo plazo, las soluciones normativas a corto para la asignación de turnos suelen ser difíciles de alcanzar, y, una vez alcanzadas, pueden resultar discutibles.

3. LABOR Y ORIENTACIONES DE POLÍTICA DE LA OACI AL RESPECTO

3.1 La OACI ha estudiado en profundidad el problema de la asignación de turnos, tanto en el contexto del acceso a los mercados como del desarrollo de infraestructuras, formulando orientaciones de

¹ Los aeropuertos de nivel 3 son aquellos en los que la demanda de acceso a pistas y puertas rebasa su capacidad, lo que se traduce en la necesidad de asignar turnos a las líneas aéreas mediante el Sistema de coordinación de horarios de la IATA.

política que comprenden: un estudio sobre las consecuencias normativas de la asignación de turnos de salida y llegada de vuelos en aeropuertos internacionales (Circular 283 publicada en 2001), conclusiones de la ATConf/5 sobre la materia (Doc 9819, Informe de la ATConf/5) y cláusulas modelo para los ASA bilaterales.

3.2 La idea central de las orientaciones de la OACI es que, al liberalizar el acceso a los mercados, deberían considerarse debidamente las limitaciones de la capacidad aeroportuaria y las necesidades de infraestructura a largo plazo. Además, para la Organización, todo sistema de asignación de turnos debería ser justo, no discriminatorio y transparente, y tener en cuenta los intereses de todas las partes interesadas, al tiempo que compatible mundialmente, sencillo, factible y económicamente sostenible y estar dirigido a maximizar el uso eficiente de la capacidad aeroportuaria. Al abordar el problema de la asignación de turnos, los Estados deberían tener en cuenta el marco jurídico que proporciona el Convenio de Chicago, las obligaciones en virtud de los ASA, las reglas nacionales y regionales aplicables y los mecanismos voluntarios para gestionar la falta de capacidad aeroportuaria.

3.3 Desde la ATConf/5, aunque en muchos aeropuertos se han construido nuevas pistas e intensificado su utilización, se ha incrementado la cifra de aeródromos con turnos limitados, así como el alcance de estas limitaciones. Numerosos transportistas son incapaces de conseguir los turnos necesarios, y los esfuerzos estatales por prestarles asistencia no han sido fructuosos. Semejante situación ha generado un cierto grado de frustración entre las partes afectadas. En respuesta a los Estados africanos que instaron a la OACI a tomar medidas adicionales para solucionar el problema de la asignación de turnos en la CEANS de 2008, el Consejo de la OACI encargó a la Secretaría que explorara la formulación de cláusulas bilaterales modelo sobre la asignación de turnos.

3.4 En consecuencia, la Secretaría, en consulta con el Grupo de expertos sobre reglamentación del transporte aéreo (ATRP) y basándose en las prácticas de los Estados y orientaciones de la OACI, preparó tres opciones de cláusulas bilaterales, que figuran en el Apéndice A. En enero de 2011, el Comité de Transporte aéreo las examinó, y respaldó la primera como cláusula modelo que se incluiría en el Modelo de acuerdo bilateral de servicios aéreos (MASA) de la OACI y se comunicaría a los Estados para uso opcional. El Comité también acordó que se informara a los Estados sobre la disponibilidad de las otras dos opciones, así como sobre la prerrogativa de los Estados de determinar si usaban alguna de las cláusulas propuestas. Se pidió también a la Secretaría que permaneciera atenta a la evolución de la situación y siguiera trabajando para presentar otras opciones de mayor aceptación. Cabe destacar que, en enero de 2012, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, celebrada en Addis Abeba (Etiopía), refrendó la «Política africana de aviación civil» que, entre otras cuestiones, pedía a los Estados africanos que en sus ASA utilizaran la opción 2 de las cláusulas modelo de la OACI sobre la asignación de turnos.

3.5 Para concluir, en el marco de las tasas aeroportuarias, la OACI ha elaborado orientaciones detalladas sobre las tarifas de los aeropuertos congestionados, recogidas en el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562).

4. **DELIBERACIONES**

4.1 Desde la ATConf/5, la cuestión de las limitaciones de la capacidad aeroportuaria y la búsqueda de soluciones apropiadas a la asignación de turnos continúa suponiendo un reto para los gobiernos, los operadores aeroportuarios y las líneas aéreas. También varían las políticas y prácticas estatales para abordar esta cuestión. La mayoría de países ha estado aplicando el sistema de la IATA presentado en las Directrices mundiales sobre turnos de la Asociación, que contienen un conjunto de normas acordadas por las líneas aéreas y los coordinadores de turnos. Algunos Estados han adoptado su propia reglamentación, soliendo basar en los principios de las directrices. Por ejemplo, la Unión Europea y los Estados Unidos han promulgado sus propias reglamentaciones en materia de asignación de

turnos, sometidas a examen o ajustes en los últimos años. En ocasiones, los Estados han abordado la cuestión en el marco de sus ASAS bilaterales, y existen casos en los que se ha permitido el «comercio de turnos» en aeropuertos muy congestionados. En los últimos años, tal división de enfoques normativos ha cosechado críticas.

4.2 Además, se ha señalado que los procedimientos de asignación de turnos ya existentes carecen de mecanismos de sanción que desincentivarían a algunos operadores aéreos a adoptar prácticas que reduzcan su eficiencia, tales como la sobrepuja de turnos, su restitución tardía e infrautilización, deficiencias todas ellas que es necesario subsanar.

4.3 Es obvio que la falta de capacidad aeroportuaria y los turnos inciden de forma negativa en la capacidad de los transportistas aéreos de ejercer sus derechos de acceso a los mercados, aunque se trata de un impedimento físico que no puede resolverse con soluciones a corto plazo. La naturaleza del problema dificulta la búsqueda de una solución mundial, ya que la escasez de capacidad varía de un aeropuerto a otro. No obstante, los Estados, transportistas y operadores aéreos han de abordar la cuestión desde una perspectiva más amplia y a largo plazo, otorgando la debida consideración a los requisitos y las limitaciones de capacidad establecidos en la planificación del desarrollo de infraestructuras. A este respecto, por recomendación del ATRP, la Secretaría realizó un segundo estudio sobre las limitaciones presentes y futuras de la capacidad aeroportuaria, de cuyos resultados se ofrece información en el Apéndice B. Cabría señalar que dichos resultados no son lo suficientemente concluyentes como para facilitar información pertinente a la Conferencia.

4.4 Con respecto a las dificultades o las disputas relativas la asignación de turnos, la forma más práctica de que los Estados las resuelvan es, como se recomienda en las orientaciones de la OACI, a través de los mecanismos de consulta y solución de diferencias de los ASA o de otros foros. En tanto, es necesario que los Estados, en coordinación con el sector de la aviación y la OACI, continúen examinando la aplicación de las normas y los procedimientos existentes en materia de turnos, tales como el principio de «utilización o pérdida», el comercio de turnos, su adquisición/venta y las normas locales que contravengan las directrices de la IATA, y examinen si los cambios son apropiados, habida cuenta, no obstante, de la necesidad de normas compatibles a escala mundial. En este sentido, la OACI puede seguir desempeñando un papel importante en la elaboración de orientaciones y/o la exploración de modos idóneos de abordar la cuestión, teniendo en cuenta los intereses de los Estados, la industria y otras partes interesadas.

5. CONCLUSIONES

5.1 De todo lo anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) los problemas de asignación de turnos están relacionados con circunstancias locales concretas, pero que afectan el acceso a los mercados y la explotación de los servicios aéreos internacionales. Con el continuo aumento del tránsito aéreo y de las operaciones de conexión radial, estos problemas persistirán, y posiblemente se incrementarán. Al variar las circunstancias de un Estado a otro, es poco factible encontrar soluciones globales. No obstante, la comunidad aeronáutica internacional ha de adecuar las normas y los procedimientos existentes de asignación de turnos, y explorar el modo en que los Estados y las partes interesadas del sector de la aviación podrían trabajar juntos hacia la mejora de políticas;
- b) la forma más práctica de resolver dificultades específicas es mediante consultas locales entre las partes interesadas, teniendo en cuenta sus obligaciones de

conformidad con los acuerdos internacionales y con las reglas nacionales y regionales aplicables y los intereses de todas las partes;

- c) la OACI ha estudiado en profundidad la cuestión de la asignación de turnos y ha formulado orientaciones para los Estados, aún pertinentes; y
- d) basándose en los resultados de los estudios, y pese a la estrecha colaboración con y a través de la industria, ofrecer datos fiables y previsiones de las presentes y futuras limitaciones de la capacidad aeroportuaria se antoja extremadamente complicado debido a la falta de información.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Se proponen a la Conferencia las siguientes recomendaciones para su examen:

- a) los Estados deberían tener debidamente en cuenta las inquietudes de otros Estados respecto a la asignación de turnos y sus repercusiones negativas en los servicios aéreos internacionales, y esforzarse al máximo por resolver los problemas que surjan. También deberían otorgar la debida consideración a la demanda de capacidad al planificar y desarrollar infraestructuras aeronáuticas;
- b) la OACI debería seguir al tanto de la situación y de las prácticas de los Estados para gestionar los problemas de asignación de turnos, incrementar la divulgación entre ellos de sus orientaciones de política, y alentarlos a que las apliquen;
- c) la OACI debería continuar desempeñando un papel de liderazgo en la preparación de orientaciones de política y trabajar en estrecha colaboración tanto con Estados como con las partes interesadas del sector aviación en la búsqueda de modos idóneos de abordar el acceso a los mercados y la asignación de turnos, teniendo en cuenta los intereses de los Estados, la industria y otras partes implicadas;
- d) la OACI debería mantener informados a los Estados de cualquier novedad significativa, así como de los resultados de su trabajo, incluida información aeroportuaria y demandas y/o limitaciones de capacidad de gestión del tránsito aéreo.

APÉNDICE A

MODELOS DE CLÁUSULAS BILATERALES SOBRE LA ASIGNACIÓN DE TURNOS

1. En el Boletín electrónico núm. 2011/14, del 11 de marzo de 2011, se informó a los Estados acerca de las tres opciones siguientes:

2. Esta cláusula modelo (**Opción 1**) fue aprobada por el Comité de Transporte aéreo para su inclusión en el modelo de acuerdo de servicios aéreos (MASA) y para su utilización facultativa por los Estados.

Texto de la cláusula	Notas explicativas
Opción 1	
[Artículo X Asignación de turnos]	<i>Las disposiciones sobre asignación de turnos pueden incluirse en el acuerdo como un artículo independiente o como parte de un artículo apropiado (por ejemplo, bajo un artículo sobre oportunidades comerciales).</i>
1. Cada Parte se asegurará de que sus procedimientos, directrices y reglamentos de gestión de turnos que se aplican a los aeropuertos de su territorio se implanten de manera justa, transparente, efectiva y no discriminatoria.	<i>En esta cláusula se establecen los principios generales que las partes deben aplicar al manejar las cuestiones relacionadas con los turnos.</i>

3. A continuación figuran dos opciones adicionales de cláusulas bilaterales (**Opciones 2 y 3**) que preparó la Secretaría de la OACI para que los Estados las usen, si lo desean.

Texto de las cláusulas	Notas explicativas
Opción 2	
1. Cada Parte facilitará a las líneas aéreas designadas de la otra Parte la explotación de los servicios convenidos, incluido el otorgamiento de los turnos necesarios para aterrizajes y despegues, con sujeción a los reglamentos nacionales e internacionales pertinentes, y de conformidad con los principios de justicia e igualdad de oportunidades, reciprocidad, no discriminación y transparencia. 2. Las dos Partes se esforzarán por resolver cualquier disputa respecto a la cuestión de los turnos que afecte a la explotación de los servicios convenidos,	<i>En el párrafo 1 se reconoce que las Partes tienen la obligación de facilitar el ejercicio de los derechos otorgados en el marco del acuerdo y de los principios generales que deben seguirse. Al mismo tiempo, se especifica claramente que la asignación y el otorgamiento de turnos están sujetos a las leyes y reglamentos nacionales pertinentes. La palabra « internacional » se utiliza para cubrir situaciones en las que puedan aplicarse reglamentos y directrices regionales o internacionales, como los</i>

<p>por medio de consultas y negociaciones de conformidad con las disposiciones del Artículo X (Consulta) o mediante las disposiciones para resolver diferencias del Artículo Y (Solución de diferencias).</p>	<p><i>reglamentos de la UE y las directrices de la IATA.</i></p> <p><i>En el párrafo 2 se indica a las Partes que utilicen los mecanismos de consulta y solución de diferencias para resolver cualquier disputa.</i></p>
<p>Opción 3</p>	
<p>1. En relación con la asignación y el otorgamiento de turnos en los aeropuertos situados en su territorio, cada Parte garantizará – de conformidad con los reglamentos, procedimientos o prácticas locales de asignación de turnos que estén en vigor o que, de lo contrario, se permitan – que a las líneas aéreas de la otra Parte:</p> <p>(i) se les conceda justicia e igualdad de oportunidades para conseguir turnos para la explotación de los servicios convenidos; y</p> <p>(ii) se les conceda un tratamiento que no sea menos favorable que el que se dé a cualquier otra línea aérea nacional o internacional que explote servicios similares hacia/desde el mismo aeropuerto.</p> <p>Los términos de este párrafo están sujetos a leyes y reglamentos nacionales e internacionales que se aplican a la asignación y el otorgamiento de turnos en sus aeropuertos.</p> <p>2. En caso de cualquier disputa en relación con la cuestión de la asignación de turnos que afecte al ejercicio de los derechos otorgados en el marco del presente Acuerdo, las dos Partes procurarán resolver la disputa por medio de consultas y negociaciones de conformidad con las disposiciones del Artículo X (Consulta) o mediante las disposiciones para resolver diferencias del Artículo Y (Solución de diferencias).</p>	<p><i>En el párrafo 1 se ponen de relieve los principios de justicia e igualdad de oportunidades y trato no discriminatorio que deben aplicarse en la gestión de turnos, reconociendo, al mismo tiempo, que también se aplican los reglamentos y procedimientos nacionales, regionales o internacionales.</i></p> <p><i>En el párrafo 2 se indica a las Partes que utilicen los mecanismos de consulta y solución de diferencias para resolver cualquier disputa.</i></p>

APÉNDICE B

LIMITACIONES PRESENTES Y FUTURAS DE LA CAPACIDAD AEROPORTUARIA

1. Desde la ATConf/5, prosiguen las limitaciones de la capacidad aeroportuaria. Al prepararse para la ATConf/6 a fin de afrontar, entre otros, los problemas asociados a la asignación de turnos, el ATRP, en su undécima reunión (ATRP/11), recomendó a la Secretaría de la OACI que facilitara información sobre las limitaciones presentes y futuras de la capacidad aeroportuaria y de la gestión del tránsito aéreo, de modo que los Estados puedan tener en cuenta la situación actual y la estimada a largo plazo.

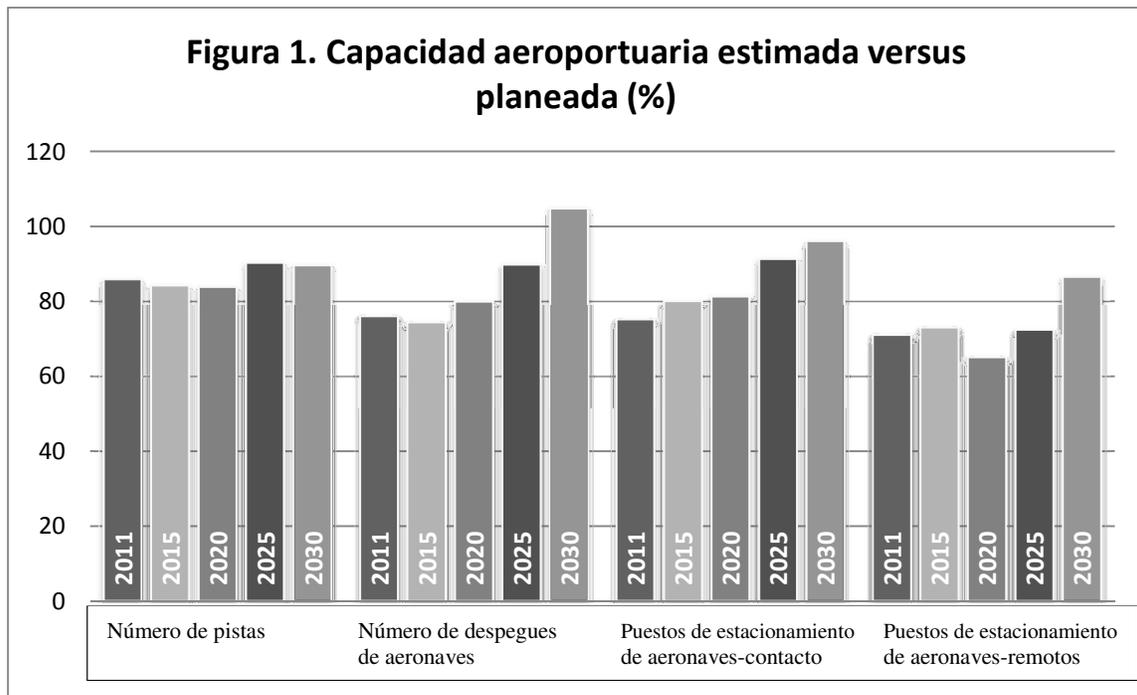
2. En colaboración con el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), en febrero de 2010 se envió un segundo cuestionario en el marco de un estudio sobre la materia a los principales 170 aeropuertos miembros del ACI. Al responder apenas unos pocos, se confeccionó un nuevo cuestionario que se distribuyó a inicios de octubre de 2012 entre los principales 500 aeropuertos del ACI (consúltese la parte final de este Apéndice). No obstante, y pese a la activa participación de éste, sólo 135 aeropuertos enviaron sus respuestas, de los cuales únicamente 45 facilitaron datos pertinentes para el estudio. En la Tabla 1 figuran más detalles acerca de su ámbito de aplicación.

Tabla 1. Ámbito de aplicación del estudio sobre limitaciones de la capacidad aeroportuaria

Región	Cifra de aeropuertos declarantes	Porcentaje de salidas de aeronaves ⁽¹⁾
África	7	3%
Asia y el Pacífico	5	7%
Europa	11	5%
Medio Oriente	2	8%
Norteamérica y el Caribe	20	35%
Sudamérica	1	0%
Mundo	45	16%

⁽¹⁾ Solo tránsito programado.

3. Basándose en los datos facilitados en las respuestas, constituye todo un reto ofrecer una visión detallada de la situación mundial en lo que respecta a las limitaciones de la capacidad aeroportuaria. No obstante, en el estudio puede observarse una tendencia interesante: pese a las amplitudes de capacidad, a partir de 2015 se incrementarán las limitaciones aeroportuarias, tanto en términos de despegue de aeronaves como de puentes de embarque para su estacionamiento, lo que prueba con claridad la necesidad de que se le otorgue la debida consideración a la capacidad aeroportuaria en la planificación estatal y el desarrollo de infraestructura aeronáutica, incluidas limitaciones y futura demanda. En la Figura 1 se ilustra esta tendencia, donde se destaca la evolución de la relación entre la capacidad aeroportuaria planeada y estimada.



— FIN —