



ASAMBLEA — 38º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 40: Desarrollo económico del transporte aéreo — Política

PRIORIDADES EUROPEAS CON RESPECTO A LA REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA
DEL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

(Nota presentada por Lituania en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹
y otros Estados miembros de la Conferencia europea de aviación civil²)

RESUMEN

Esta nota de estudio contiene recomendaciones con respecto a lo que deberían considerarse áreas clave y prioridades para la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, teniendo en cuenta el resultado de la sexta Conferencia mundial de transporte aéreo de la OACI (ATConf/6).

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a que:

- adopte e incluya en la Resolución A37-20 de la Asamblea las medidas que figuran en el párrafo 3.1; y;
- respalde que las prioridades señaladas en esta nota se reflejen en el Programa de trabajo de la OACI para 2014-2016.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el Objetivo estratégico de <i>Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible del transporte aéreo</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	La mayor parte de las tareas que se proponen para la OACI deberían llevarse a cabo en el marco del presupuesto regular de la Organización. Sin embargo, se hace referencia a la recomendación de la ATConf/6 de que se establezca un fondo voluntario específico para dar apoyo a la OACI en la realización de su mandato y el fortalecimiento de sus actividades en el ámbito del transporte aéreo.
<i>Referencias:</i>	ATConf/6-WP/49, ATConf/6-WP/50, ATConf/6-WP/51, ATConf/6-WP/54, ATConf/6-WP/55

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, La ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, Montenegro, Noruega, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La sexta Conferencia mundial de transporte aéreo de la OACI (ATConf/6- Montreal, 18-22 de marzo de 2013) fue un evento de importancia en el cual se adoptaron un conjunto de recomendaciones constructivas en relación con el futuro desarrollo del marco de reglamentación económica mundial para el transporte aéreo internacional. En la ATConf/6 hubo consenso general en cuanto a que el marco actual debía adaptarse para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sector del transporte aéreo y para tener en cuenta el entorno cada día más mundializado y competitivo en el que actualmente se realiza el transporte aéreo.

1.2 Es importante que la OACI como Organización y los Estados individualmente den la debida consideración al resultado de la ATConf/6 y que el 38° período de sesiones de la Asamblea de la OACI respalde las recomendaciones clave de dicha Conferencia. En esta nota de estudio figuran las opiniones de quienes la presentan con respecto a las medidas que la OACI y los Estados miembros deberían adoptar en seguimiento de la ATConf/6, en particular al examinar la Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo (Resolución A37-20 de la Asamblea), y al decidir acerca del Programa de trabajo de la OACI para 2014-2016.

1.3 En concordancia con las conclusiones de la ATConf/6, las áreas clave en las que deberían centrarse los esfuerzos son la liberalización del acceso a los mercados, la competencia leal, la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos y la protección del consumidor.

2. ÁREAS CLAVE DE LA REGLAMENTACIÓN ECONÓMICA

2.1 Liberalización del acceso a los mercados

2.1.1 En la ATConf/6, el consenso fue general en cuanto a que la liberalización del acceso a los mercados había generado beneficios económicos significativos, era beneficiosa para el desarrollo del sector del transporte aéreo, y contribuía a su sostenibilidad. Se apoyó la modernización del marco normativo mundial en relación con el acceso a los mercados, con el fin de adaptarlo al entorno comercial en rápida evolución y ahora mundializado. Se convino en que la OACI debía desempeñar una función de liderazgo en este proceso y establecer un punto focal para la ejecución de la tarea mediante la elaboración de una visión de largo plazo para la liberalización del acceso a los mercados, comprendido un acuerdo multilateral para facilitar la labor.

2.1.2 No obstante, un número considerable de Estados, incluyendo los que presentan esta nota, también hicieron notar el estrecho vínculo que existe entre el acceso a los mercados y la competencia leal. De hecho, están firmemente convencidos de que, en la explotación de los servicios aéreos internacionales, un mayor grado de liberalización debe ir acompañado de medidas para garantizar que la competencia se desarrolle de manera leal, abierta y sin discriminación. Esto ayudaría, a su vez, a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del transporte aéreo internacional.

2.2 Competencia leal y abierta

2.2.1 Con el fin de que la liberalización del acceso a los mercados y de la propiedad y el control de los transportistas aéreos tenga éxito y sea beneficiosa para todos los que participan en el transporte aéreo internacional, la competencia debería ser leal, abierta y basarse en condiciones equitativas (incluyendo, entre otras cosas, subsidios, impuestos, derechos a los usuarios, regalías, protección social, derechos del consumidor y protección del medio ambiente). Se invita a la OACI y sus Estados miembros a reconocer que las salvaguardias para garantizar que la competencia sea leal y abierta deben ser una condición para la eliminación de las restricciones del acceso a los mercados.

2.2.2 La ATConf/6 llegó a la conclusión de que la competencia leal es un principio general importante en la explotación de servicios aéreos internacionales. De acuerdo con lo recomendado por la ATConf/6, la OACI debería desarrollar herramientas para facilitar la cooperación, el diálogo y el intercambio de información entre los Estados a fin de promover enfoques más compatibles en materia de reglamentación para el transporte aéreo internacional. De hecho, la convergencia y la compatibilidad de los enfoques son los elementos generales clave que permiten establecer y mantener la competencia leal.

2.2.3 Más específicamente, la OACI debería actualizar su orientación sobre políticas de competencia leal y proponer que las condiciones para lograr, demostrar y consolidar un entorno de competencia leal y abierta (véase el Apéndice A) deberían tomarse como punto de partida de la labor que supone actualizar la orientación sobre políticas. Esto permitiría a la OACI elaborar principios básicos para la competencia leal y los instrumentos necesarios para establecerla y mantenerla.

2.3 **Liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos**

2.3.1 La ATConf/6 reconoció los beneficios de la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos y pidió a la OACI que promoviera y facilitara un mayor grado de liberalización en esta área. La OACI debería elaborar un acuerdo multilateral sobre la liberalización de la propiedad y el control de los transportistas aéreos y, entretanto, convendría alentar a los Estados miembros a seguir liberalizando las reglas aplicables a la propiedad y el control de los transportistas aéreos mediante las diversas medidas establecidas, entre ellas la exención de las restricciones al respecto en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos, o mediante la adopción de disposiciones de designación que reconocen el concepto de comunidad de intereses dentro de los grupos económicos regionales o subregionales.

2.3.2 Con las salvaguardias apropiadas para ayudar a garantizar condiciones equitativas con respecto, entre otras cosas, a la seguridad operacional, la capacidad financiera y las condiciones de trabajo, la OACI debería alentar a sus Estados miembros a abolir progresivamente las restricciones nacionales restantes en relación con la propiedad y el control de los transportistas aéreos. Esto contribuiría a los intereses del sector del transporte aéreo, por ejemplo, facilitando la inversión extranjera.

2.4 **Protección del consumidor**

2.4.1 La ATConf/6 acordó por unanimidad que debía protegerse a los consumidores de servicios de transporte aéreo y subrayó que, a escala mundial, dicha protección se beneficiaría en gran medida con un mayor grado de convergencia y compatibilidad en materia de reglamentación. En consecuencia, la OACI debería elaborar principios básicos de protección del consumidor, de alto nivel y sin carácter prescriptivo, para incluir no discriminación (especialmente para los pasajeros con impedimentos y pasajeros con movilidad reducida), transparencia en la información y compensación y asistencia en caso de denegación del embarque, cancelaciones con corto plazo y demoras prolongadas bajo determinadas circunstancias. Las propuestas para la elaboración de estos principios se adjuntan a la presente nota de estudio (véase el Apéndice B).

3. **DECISIÓN**

3.1 Se invita a la Asamblea a adoptar una decisión con respecto a lo siguiente:

- a) la OACI debería elaborar y adoptar una visión de largo plazo con respecto a la liberalización del transporte aéreo internacional, incluyendo el examen de un acuerdo internacional en virtud del cual los Estados puedan liberalizar el acceso a los mercados;

- b) los Estados deberían tener en cuenta que la competencia leal es un principio general importante en la explotación de servicios aéreo internacionales;
- c) la OACI debería alentar activamente a los Estados a que en sus acuerdos de servicios aéreos consideren la competencia leal y abierta, y confirmar que los Estados tienen derecho a requerir esto como base para llegar a acuerdo respecto de un mayor acceso a los mercados;
- d) los Estados, teniendo en cuenta la soberanía nacional, deberían elaborar leyes y políticas sobre competencia que se apliquen al transporte aéreo;
- e) la OACI debería desarrollar instrumentos, tales como un foro de intercambio para mejorar la cooperación, el diálogo y el intercambio de información entre los Estados miembros con el fin de promover enfoques normativos más compatibles para el transporte aéreo internacional, incluidos los trabajadores;
- f) la OACI debería seguir la marcha de los acontecimientos en el área de la competencia en el transporte aéreo internacional y actualizar sus políticas y orientación sobre competencia leal;
- g) los Estados deberían seguir liberalizando la propiedad y el control de los transportistas aéreos, según las necesidades y las circunstancias, mediante las distintas medidas que existen como la exención de las restricciones relativas a propiedad y control en los acuerdos bilaterales de servicios aéreos o las disposiciones de designación que reconocen el concepto de comunidad de intereses dentro de los grupos económicos regionales o subregionales;
- h) la OACI debería iniciar la preparación de un acuerdo internacional para liberalizar la propiedad y el control de los transportistas aéreos, teniendo en consideración los aspectos de seguridad operacional y seguridad de la aviación, el principio de reciprocidad, la necesidad de permitir una adaptación gradual y progresiva con salvaguardias, la necesidad de tener en cuenta las experiencias regionales, los requisitos del derecho interno de los diversos Estados, y las repercusiones en todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores;
- i) paralelamente, los Estados deberían considerar la abolición progresiva, en sus leyes nacionales, de las restricciones restantes con respecto a la propiedad y el control de los transportistas aéreos, con las salvaguardias necesarias según corresponda; y
- j) la OACI debería elaborar, a corto plazo, un conjunto de principios básicos de protección del consumidor, de alto nivel y carácter no prescriptivo, en el sector del transporte aéreo que deberían incluir la no discriminación, especialmente en el caso de pasajeros con impedimentos y pasajeros con movilidad reducida, la transparencia de la información y la compensación y asistencia en caso de denegación del embarque, las cancelaciones con corto plazo y las demoras prolongadas, en determinadas circunstancias.

3.2 Se invita a la Asamblea a respaldar que las recomendaciones contenidas en el párrafo 3.1 se reflejen en el Programa de trabajo de la OACI para 2014-2016.

3.3 Asimismo, se invita a la Asamblea a reflejar estas medidas en la Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo (Resolución A37-20 de la Asamblea).

4. **CONCLUSIÓN**

4.1 La OACI debería seguir desempeñando una función de liderazgo con respecto a la reglamentación económica del transporte aéreo internacional con el objetivo de garantizar su sostenibilidad. Por consiguiente, la OACI debería examinar sus políticas en el ámbito de la reglamentación económica y debería establecer y ejecutar el Programa para 2014-2016 que se centrará en las cuatro áreas arriba señaladas y que establecerá prioridades claras.

4.2 Los Estados que presentan esta nota están dispuestos a respaldar los esfuerzos de la OACI para implantar este programa e invitan a otros Estados a hacer lo mismo. Más aún, se invita a los Estados a que en sus relaciones bilaterales se ajusten a las políticas y principios de la OACI, en la consecución del objetivo de transporte aéreo sostenible.

APPENDIX A

CONDITIONS TO REACH A FAIR COMPETITION ENVIRONMENT³

1. In order to develop basic principles of fair competition, it is appropriate to set conditions to help determine whether there exists (or not) fair competition on a given air transport market. The following conditions are suggested:

a) Regulatory conditions:

- 1) the existence of efficient competition law at national or regional level covering the abuse of market power, merger control, anti-competitive agreements and concerted practices, which is applicable to international air transport, as well as clear, transparent and strict state aid rules applicable to undertakings under the jurisdiction of the State concerned⁴ and ensuring the achievement of the objectives associated with fair and open competition; and
- 2) transparent and non-discriminatory minimum rules, based on applicable ICAO Standards and Recommended Practices if any, covering the areas of aviation safety, security, air traffic management, ground handling, slots, air passenger rights, environmental protection, social rights of aviation personnel, taxes/user charges.

b) Institutional conditions:

- 1) separation of institutions: an independent civil aviation authority (independent from airlines, air navigation services providers, airports etc.), an independent competition authority, and an independent judiciary to review decisions by authorities in air transport matters; and
- 2) such independent authorities must have clear regulatory/judicial responsibilities and powers as well as the necessary administrative capacities (including resources) to effectively carry out their responsibilities.

c) Economic conditions:

when public entities provide - under specific conditions and respecting the applicable strict state aid rules - state aid, subsidies or support to their air carriers, they should act as a rational private investor would do, without distorting competition in the market. In case the market cannot provide air services serving public interest (e.g. to/from remote areas of the country), state aid may be provided subject to transparent and non-discriminatory rules enshrined in strict legal requirements;

³ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/51

⁴ See EU Information Paper ATConf/6-IP/4 on competition and state aid policies and laws applied to the air transport sector

- 1) transparent structures and relations between the State and economic entities throughout the whole aviation value chain should be in place including as regards financial flows; and
- 2) non-discriminatory and transparent treatment of foreign airlines: this would involve, for example, no royalties or mandatory commercial agreements between national and foreign airlines, but commercial freedom of foreign airlines regarding pricing, ticket selling etc., non-discriminatory taxes, refunds, charges and access to airport facilities and services.

2. **Possible instruments to establish and maintain fair and open competition**

2.1. On the basis of a global understanding of fair competition, instruments should be developed and used by ICAO Member States to establish and maintain conditions of fair competition in international air transport. These instruments may include, *inter alia*, national or regional legal and institutional frameworks, comprehensive aviation agreements, fair competition clauses in bilateral air services agreements, and a dispute resolution mechanism preferably through ICAO to resolve fair competition concerns between States, without prejudice to the application of competition law.

APPENDIX B

KEY PRINCIPLES OF CONSUMER PROTECTION⁵

1. The following basic principles are offered for consideration by ICAO to form the basis of an ICAO consumer protection policy in air transport in order to harmonise existing regulation and encourage States without legislation to protect passengers by adopting appropriate rules:

- a) Non-discrimination in access to air transport: this should include preventing air carriers from discriminating during ticketing by nationality, residence, disability or reduced mobility. For persons with disabilities and persons with reduced mobility, the provision of access and assistance has to be granted without any additional charges. Such persons should not be refused carriage on board an aircraft except on reasons of safety, which air carriers would have to justify;
- b) Transparency: this should include the right for the passengers to have accurate, timely and accessible information in particular to:
 - 1) be able to obtain information on what is included within the price of their ticket. Passengers should have access to all relevant information (e.g. on price and charges applicable) in order to make a reasoned decision before buying an air ticket. Such information will enable them to fairly compare ticket prices and provides a level competitive playing field for industry. This approach would also ensure that air carriers detail all the conditions and restrictions on any fare offered and that tickets are sold inclusive of all taxes, fees and charges, together with any "optional" charges – such as the carriage of luggage. This would prevent air carriers from advertising "tax-free" prices where charges that passengers have to pay are only added during the process of payment;
 - 2) be advised before departure on which air carrier they will be flying;
 - 3) receive appropriate information before the purchase of their flight ticket and at appropriate stages of travel, particularly when disruption occurs; and
 - 4) renounce travelling and obtain a full refund when the trip is not undertaken as planned due to the actions of the air carrier;
- c) Immediate and proportionate compensation and assistance: This includes compensation to be offered to the passengers under special circumstances, such as denial of boarding, short-notice cancellation of flights and under certain conditions long delays. It also includes the right for passengers to have assistance at departure or at connecting points in the form of, for example
 - 1) right to care, especially meals, refreshments, telephone calls, hotel accommodation and transport between the airport and place of accommodation; and
 - 2) right to rerouting or reimbursement and rebooking.

— FIN —

⁵ See EU-ECAC Working Paper ATConf/6-WP/55