



NOTA DE ESTUDIO

CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF)

SEXTA REUNIÓN

Montreal, 18 - 22 de marzo de 2013

Cuestión 2 del

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

2.3: Protección del consumidor

TRANSPARENCIA DE PRECIOS EN EL TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL

(Nota presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota de estudio se analiza especialmente la cuestión de la transparencia de precios en relación con la protección de los usuarios finales del transporte aéreo y se proponen medidas para que los Estados y la OACI se ocupen de la situación.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a:

- a) revisar la información y las evaluaciones presentadas en esta nota;
- b) apoyar las conclusiones que figuran en el párrafo 3; y
- c) aprobar las recomendaciones que figuran en el párrafo 4.

Referencias: Los textos de referencia de la ATConf/6 pueden consultarse en www.icao.int/meetings/atconf6.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La cuestión de la protección del consumidor se trata en general en el documento ATConf/6-WP/5, en el que se ofrece, entre otras cosas, información sobre los antecedentes de las actividades previas de la OACI al respecto. La presente nota de estudio trata aspectos específicos relacionados con la transparencia de precios, ya que es uno de los ámbitos que han dado lugar a una actividad reguladora importante en distintas regiones y en los que el fomento de la convergencia redundaría en mayores beneficios.

1.2 La transparencia de precios es una preocupación común a todos los usuarios finales del transporte aéreo y en la presente nota se examinará tanto desde la perspectiva de los servicios de transporte de pasajeros como de flete.

1.3 Los estudios demuestran que las tarifas son la base por la cual los pasajeros suelen seleccionar el transportista. En algunos casos, las técnicas de comercialización establecen “tasas ocultas” que no respetan la necesidad de informar a los pasajeros sobre tarifas transparentes. Un estudio publicado en diciembre de 2009 (*Eurobarómetro especial*, Comisión Europea) indicaba que solamente el 43% de

los pasajeros que habían viajado por aire durante el último año consideraban que la información sobre los precios se presentaba con claridad; la mayoría de los pasajeros (el 52%) opinaba que la información no estaba clara.

1.4 El *Air Travel Consumer Report* (Informe del consumidor de transporte aéreo) publicado en agosto de 2012 (Departamento de Transporte de los Estados Unidos) muestra que las quejas de los pasajeros relativas a la transparencia de precios ascendieron a aproximadamente el 12% del total. En el contexto de ese informe, los problemas en materia de transparencia de precios incluían los siguientes: i) información incorrecta o incompleta sobre las tarifas, las condiciones y la disponibilidad de descuentos, los recargos, los aumentos de tarifas y el nivel de las tarifas en general; y ii) publicidad desleal, engañosa u ofensiva para los consumidores.

2. SINOPSIS DE LAS NOVEDADES REGIONALES RECIENTES

2.1 **Brasil:** el Brasil ha promulgado un reglamento que obliga a los transportistas aéreos a incluir en las tarifas todos los elementos indispensables para el transporte aéreo, como el combustible. Solamente pueden cobrarse por separado elementos que son independientes del servicio aéreo básico, como la compra de bebidas. Los impuestos se utilizan exclusivamente para artículos que se trasladarán a otras entidades, como los explotadores aeroportuarios y el gobierno. Los impuestos aplicados a un mismo servicio no varían de una compañía a otra, lo que permite al consumidor acceder más fácilmente a la información, mejora la comparación de precios y fomenta la competencia y, por consiguiente, el bienestar del consumidor y la eficiencia económica.

2.2 **Arabia Saudita:** el Reglamento de protección del consumidor de la Autoridad General de Aviación Civil, promulgado en 2005, establece, entre otras cosas, en su artículo 15 que: i) el transportista aéreo debe atenerse al principio de la transparencia máxima en la publicidad de sus vuelos y de los servicios que preste en relación con ellos; ii) el transportista aéreo no comunicará información engañosa relativa a los precios [...]; iii) los precios publicitados se consideran precios totales y el transportista aéreo no tiene derecho a añadir tasas adicionales, a menos que lo indique explícitamente en los textos publicitarios; iv) el transportista aéreo está obligado a informar al consumidor sobre sus derechos [...] en un lugar visible y de manera claramente legible, incluso en el sitio web corporativo.

2.3 **Estados Unidos:** la norma del Departamento de Estado *Enhancing Airline Passenger Protections* (Mejora de la protección de los pasajeros de líneas aéreas) (núm. DOT-OST-2010-0140) establece que el precio indicado será el precio total que deberá abonar el consumidor al transportista, o al agente, para el transporte aéreo, el viaje o el componente del viaje en cuestión. Los derechos incluidos en el único precio total indicado (por ejemplo, los impuestos) pueden mostrarse por separado o mediante vínculos o ventajas emergentes en los sitios web donde se muestra el precio total, pero no deberán ser falsos ni engañosos. Esos derechos no podrán mostrarse en un lugar destacado ni en un tamaño igual o mayor que el precio total y, al informar sobre el costo por pasajero, se hará de manera que refleje con precisión el costo del artículo al que se refiera. En un caso reciente, se impuso una multa a un transportista aéreo extranjero por violación de la norma de publicidad de precios. El motivo fue la información insuficiente comunicada a los clientes del programa de fidelización sobre el importe monetario que debían pagar que, además de los impuestos públicos, incluían cuantiosas tasas denominadas “recargos por combustible” en un encabezado descrito como “impuestos”. La advertencia emitida por el Departamento de Transporte recuerda a los transportistas que, si optan por describir los impuestos y las tasas establecidas por el transportista, esa descripción debe ser precisa y diferenciar entre los impuestos y las tasas establecidas por el gobierno, por una parte, y las tasas establecidas por el transportista, por otra. Otra disposición importante de esta norma indica que el transportista no podrá ofrecer otros servicios opcionales en relación con el transporte aéreo en caso de que esos servicios

opcionales se sumen automáticamente a la compra a menos que el consumidor tome la medida contraria, es decir, si no marca la opción de exclusión. El consumidor debe optar con conocimiento de causa por la inclusión de ese servicio (es decir, aceptarlo) y el uso de opciones de exclusión se considera una práctica desleal y engañosa.

2.4 **Unión Europea:** de conformidad con el reglamento (CE) 1008/2008, de 24 de septiembre de 2008, se indicará en todo momento el precio final que deba pagarse, que incluirá la tarifa o flete aplicable así como todos los impuestos aplicables y los cánones, recargos y derechos que sean obligatorios y previsibles en el momento de su publicación. Además de la indicación del precio final, se precisará al menos lo siguiente: a) la tarifa o flete; b) los impuestos; c) las tasas de aeropuerto; y d) otros cánones, recargos o derechos, tales como los relacionados con la seguridad extrínseca o el combustible; cuando se hayan añadido a la tarifa o flete los conceptos contemplados en las letras b), c) y d). Además, los suplementos opcionales de precio se comunicarán de una manera clara, transparente y sin ambigüedades al comienzo de cualquier proceso de reserva, y su aceptación por el pasajero se realizará sobre una base de opción de inclusión. La directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, establece que el consumidor recibirá información “de manera clara y destacada” sobre los principales términos de la compra, incluido el precio total que deba pagarse. Ese precio total incluirá los impuestos así como, cuando proceda, todos los gastos adicionales de transporte, entrega o postales, y cualquier otro gasto.

2.5 Como se observó en un estudio llevado a cabo en 2012 por la Secretaría sobre la base de información obtenida directamente del sitio web de tres líneas aéreas (venta directas), se necesita más claridad en la información sobre el precio de los billetes. Para cada una de las tres líneas aéreas, se obtuvo la información siguiente en relación con una misma ruta internacional: i) tarifa base, ii) componentes adicionales del precio y iii) precio total. Los detalles del estudio se presentan en el apéndice. Cabe extraer las conclusiones siguientes:

- a) Para los servicios de pasajeros:
 - 1) la tarifa base puede representar una fracción de hasta solamente el 10% del precio final abonado por el pasajero, es decir, el resto de los componentes pueden constituir más del 90% del precio total;
 - 2) el nivel de detalle en la descripción de los distintos componentes del precio y la tarifa total no es el mismo en todas las líneas aéreas que ofrecen la misma ruta;
 - 3) los idiomas en que se ofrecen las descripciones difieren y no siempre hacen referencia al mismo componente de la tarifa total;
 - 4) determinados elementos, que pueden considerarse costos directamente relacionados con la explotación de las líneas aéreas, como el “recargo por combustible”, el “recargo impuesto por el transportista” o “derechos de emisión” (cuando el billete se abona mediante venta directa), pueden multiplicar por 6 o más la tarifa base;
- b) Para los servicios de flete, la estructura de precios es muy diferente. En los dos ejemplos, la tarifa base constituía el 86% y el 88% del precio final pagado por el usuario.

2.6 Los ejemplos anteriores demuestran las características y las prácticas distintivas del mercado de transporte de pasajeros y flete desde la perspectiva de la información sobre los precios. En primer lugar, para los servicios de pasajeros existe una diferencia significativa de precios entre la tarifa

base y el precio total (hasta una sexta parte), debido a la elevada importancia relativa de otros componentes del precio. En segundo lugar, las prácticas de comercialización y los diferentes gravámenes impuestos al sector parecen impulsar la aparición de mayor variedad de componentes del precio en los billetes de pasajeros, mientras que en los servicios de flete los ejemplos muestran un solo componente adicional que representa aproximadamente entre el 12% y el 14% del precio base. En vista de esas diferencias, la necesidad de armonización o convergencia normativa parecería más urgente para los servicios de pasajeros que para los de flete. No obstante, con objeto de confirmar las diferencias, sería conveniente que la OACI profundizara en el estudio de las estructuras de precios de ambos mercados con miras a decidir si los servicios de flete también se beneficiarían de orientaciones de la OACI en materia de transparencia de precios y determinar así la necesidad de un texto de orientación específico.

2.7 Es probable que el principio de facilitar a los usuarios de servicios de transporte aéreo información completa y precisa sea refrendado por gran número de transportistas aéreos, Estados y otros interesados en el transporte aéreo. A este respecto, los transportistas aéreos deberían ofrecer mayor transparencia al anunciar las tarifas de sus servicios y abstenerse de someter a los consumidores a prácticas desleales, como el uso de “letra pequeña” en la publicidad.

2.8 Las prácticas desarrolladas por las líneas aéreas en materia de derechos en los últimos años generan una “zona gris” y crean incertidumbre tanto para el consumidor durante la compra del billete de avión como para los explotadores. Los términos “impuestos” y “derechos” se definen en la orientación normativa de la OACI que figura en el Doc 8632, *Criterios de la OACI sobre impuestos en la esfera del transporte aéreo internacional*, y en el Doc 9082, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea*.

2.9 Actualmente no hay ninguna definición para otros componentes de los precios, como el “recargo por combustible”, relacionados con los gastos de explotación de los transportistas. Ese término, que se utiliza habitualmente como palabra genérica, se suele entender como la imposición o recaudación de un gravamen por una autoridad jurídica. Tampoco existe una definición oficial de la OACI para el término “gravamen”, usado igualmente en forma genérica y que se suele entender como la imposición o recaudación de un tributo por una autoridad jurídica.

2.10 En el contexto de la OACI, un gravamen puede referirse tanto a un “derecho” como a un “impuesto”, pues: a) un impuesto es un gravamen establecido por el gobierno nacional o local para recaudar ingresos que generalmente no se aplican a la aviación civil en su totalidad ni en relación directa con los costos, y b) un derecho es un gravamen establecido y aplicado concretamente para recuperar los costos que supone proporcionar instalaciones y servicios para la aviación civil. Podría ser conveniente que la OACI elaborara orientaciones para facilitar la detección de distintos componentes de los precios, posiblemente mediante definiciones coherentes de todos los gravámenes, los derechos y las tasas que se imponen al consumidor. Esas definiciones deberían ser compatibles con las existentes de la OACI.

3. CONCLUSIONES

3.1 Teniendo en consideración la demanda de mayor claridad y los beneficios de fomentar nuevos enfoques comunes de la transparencia de precios, puede ser adecuado que la OACI elabore orientaciones comunes sobre el contenido y el formato de la información que se debe facilitar al consumidor en relación con el precio de los billetes de avión. Por motivos de coherencia, esas orientaciones podrían proponer definiciones comunes de distintos componentes del precio y elaborarse en el contexto de los principios básicos que se tratan en el documento ATConf/6-WP/5. La OACI podría profundizar en el estudio y el análisis de las características y las necesidades distintivas de los servicios de transporte de pasajeros y flete en materia de transparencia de precios.

3.2 Esas orientaciones propuestas deberían ser coherentes con las políticas de la OACI en relación con los impuestos y los derechos, que figuran en el Doc 8632 y el Doc 9082, donde se distingue claramente entre los derechos y los impuestos que han de abonar los usuarios. La intención de esas políticas no es emitir juicios sobre si el nivel de un impuesto o derecho concreto es aceptable o no. Aunque las orientaciones de la OACI en materia de políticas son aplicables al tratamiento que los Estados imparten a los explotadores, no pretenden interferir en las prácticas corporativas de los transportistas, teniendo presente que esas políticas están encaminadas específicamente a fomentar la transparencia.

4. RECOMENDACIONES

4.1 Se proponen las siguientes recomendaciones para su examen por la Conferencia:

- a) la OACI debería cooperar con todos los interesados en el transporte aéreo con miras a reunir información pertinente y elaborar instrumentos analíticos destinados a comprender mejor la estructura de los precios de los billetes de avión;
- b) con objeto de impulsar la coherencia en la presentación de la información sobre los precios del transporte aéreo y la compatibilidad de las normas correspondientes entre los Estados, la OACI debería elaborar orientaciones específicas sobre la transparencia de precios en el marco de los principios básicos de protección del consumidor tratados en el documento ATConf/6-WP/5;
- c) la OACI debería realizar estudios y análisis de las características y las necesidades distintivas de los servicios de transporte de pasajeros y flete en materia de transparencia de precios;
- d) la OACI debería seguir desempeñando una función primaria en la elaboración de orientaciones normativas para hacer frente a las nuevas cuestiones relativas a la transparencia de precios, teniendo en cuenta los intereses de los Estados, la industria, los usuarios del transporte aéreo y otros interesados en la aviación.

APPENDIX

CASE STUDIES

1. **Passenger services** – A survey was undertaken in 2012 by the ICAO Secretariat, using price information available directly from the web site of three airlines (direct sales). On the same international route, for each of the three airlines, the following information was identified, namely, base fare, additional price elements, and total price. On a specific international route, three airlines are advertising air tickets: Airline A; Airline B (in code-share on Airline A); and Airline C.

- a) Base air fare – the same base fare of 9 EUR has been observed for the three airlines.
- b) Additional price components
 - 1) *Airline A*: 97.36 EUR without any description other than “taxes”
 - 2) *For Airline B*: 98.42 EUR, with the following description, among others:
 - i. **Carrier imposed surcharge**: 50 EUR – to be noted that Airline B provides another wording in Spanish: “Recargo por carburante”, meaning “Fuel surcharge”
 - ii. **Airport services charges**: 15.06 EUR
 - iii. **Airport fee**: 12.75 EUR which was translated in French as: “Taxes et redevances d’aéroport” (meaning “Airport taxes and charges”)
 - iv. **Passenger service charge - international**: 10.53 EUR
 - v. **Security tax**: 3.84 EUR, which was incorrectly translated in French as: “Taxe de sécurité” (instead of “Taxe de sûreté”)
 - vi. **Issuing fees**: 1 EUR
 - 3) *For Airline C*: 117.36 EUR, with the following description:
 - i. **Fuel surcharge**: 60 EUR
 - ii. **Security**: 3.84 EUR, translated in French as “sécurité” (i.e safety)
 - iii. **Rest**: 43.52 EUR
- c) Total price – (in brackets, percentage of the base fare compared with the total price)
 - 1) *Airline A*: 106.36 EUR (8 per cent)
 - 2) *Airline B*: 107.42 EUR (8 per cent)

3) Airline C: 126.36 EUR (7 per cent)

2. **Freight services** – price information was also extracted from the web sites of express freight shipping services providers.

a) Freight carrier A - 50 pounds of freight shipped by air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 803 CAD

2) Fuel surcharge: 108 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 912 CAD (88 per cent)

b) Freight carrier B - 20 pounds of freight shipped via air from Canada to France, the price of which was broken down as follows:

1) Base charge: 370 CAD

2) Fuel surcharge: 57 CAD

3) Total charge (in brackets, percentage of the base fare compared with the total charge): 427 CAD (86 per cent)

Findings

a) For passenger services

1) the base air fare can represent a fraction as low as 10 per cent of the final price paid by the passenger, meaning that other price components can represent more than 90 per cent of the total price;

2) the level of detail in the description of the different price components and the total fare is not the same for all airlines;

3) the languages in which the descriptions are provided do not always refer to the same component of the total fare;

4) certain elements, which can be considered as costs directly related to the operation of the airlines, such as “fuel surcharge”, “carrier imposed surcharge” or “issuing fees” (when the ticket is paid on direct sales), can represent more than 6 times the base fare;

b) For freight services, the price structure is quite different. In the 2 examples, the base charge represent 86 and 88 per cent of the final price paid by the user.