



NOTA DE ESTUDIO

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

(Montreal, 15 - 20 de septiembre de 2008)

**Cuestión 1 del
orden del día:**

**Cuestiones relativas a la interacción entre los estados, los proveedores
y los usuarios**

1.1:

Vigilancia económica

VIGILANCIA ECONÓMICA

(Presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En esta nota se analiza la finalidad de la vigilancia económica para aeropuertos y servicios de navegación aérea y se consideran las maneras de escoger la forma apropiada de vigilancia económica. Se reafirma que la vigilancia económica es responsabilidad del Estado y se presentan diversos objetivos de política pública, incluyendo la prevención del riesgo de que un proveedor de servicios pudiera abusar de su posición dominante. Si la vigilancia económica más allá de las leyes de competencia se considera necesaria, el grado de competencia, los costos y beneficios conexos, así como los marcos jurídico, institucional y de gobernanza deberían tenerse en cuenta. En la nota se propone enmendar el texto de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) para aclarar la finalidad, el alcance y la selección de la vigilancia económica.

Las medidas recomendadas a la Conferencia figuran en el párrafo 5.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los Estados son responsables en última instancia de la seguridad operacional, la seguridad y la vigilancia económica de las operaciones de los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea. La expresión “vigilancia económica” se refiere a la supervisión que efectúa un Estado de las prácticas comerciales y operacionales de los proveedores de servicios. La vigilancia económica puede adoptar varias formas diferentes, desde un enfoque “ligero” (basarse en las leyes de competencia) a intervenciones normativas más directas en las decisiones económicas de los proveedores de servicios. Los Estados pueden desarrollar su función de vigilancia económica a través de la “reglamentación económica”, por ejemplo en forma de legislación o reglamentación, o el establecimiento de un mecanismo normativo.

1.2 En esta nota se analizan la finalidad y la forma de la vigilancia económica y se consideran maneras de escoger la forma apropiada de vigilancia económica, con respecto a las

circunstancias específicas de cada Estado. También se examina el texto actual pertinente de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082). Cabe mencionar que los aspectos relativos a “propiedad, gobernanza y control”, incluyendo la separación entre funciones normativas y operacionales, se tratan en las notas WP/7 y WP/12.

2. ANÁLISIS

2.1 La comercialización y la privatización de aeropuertos y servicios de navegación aérea han continuado en los últimos años, trayendo más competencia y presiones comerciales para los proveedores de servicios. En el caso de los aeropuertos, se ha registrado una continua tendencia hacia la privatización. En los servicios de navegación aérea, la tendencia ha sido más hacia la comercialización que a la privatización.

2.2 No obstante, estas situaciones no entrañan cambios a la responsabilidad de los Estados respecto de la vigilancia económica de los proveedores de servicios. Las condiciones del mercado y los grados de competencia no son uniformes y existe el riesgo de que un proveedor de servicios pudiera abusar de su posición dominante. Aun en el caso de mercados competitivos, la concentración de los proveedores de servicios en la competencia y la reducción de costos puede a veces tener consecuencias negativas sobre los intereses de ciertas categorías de usuarios. Además, la comercialización y la privatización pueden haber reducido el conocimiento y el cumplimiento por los proveedores de servicios de las obligaciones internacionales de los Estados, incluyendo las políticas de la OACI sobre derechos (véase WP/17).

2.3 Los objetivos de la vigilancia económica podrían comprender: asegurar que no hay abuso de posición dominante de parte de los proveedores de servicios; asegurar la no discriminación y la transparencia en la aplicación de los derechos; proporcionar incentivos para los proveedores de servicios y los usuarios a efectos de alcanzar acuerdos sobre los derechos; asegurar que los proveedores de servicios elaboran e implantan los sistemas de gestión del rendimiento apropiados (véase WP/5); y asegurar inversiones en capacidad para satisfacer la futura demanda. La prioridad de cada objetivo puede variar dependiendo de las circunstancias específicas en cada Estado y debería existir un equilibrio entre tales objetivos de política pública y los esfuerzos de las entidades autónomas o privadas por obtener los resultados óptimos de la comercialización o la privatización.

2.4 En el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) y el *Manual sobre los aspectos económicos de los servicios de navegación aérea* (Doc 9161) figura una lista de posibles formas de vigilancia económica. En resumen, comprenden: a) aplicación de las leyes de competencia; b) reglamentación de reserva, por la cual las intervenciones normativas se aplican solamente en el caso de que el comportamiento de la entidad sujeta a reglamentación transgrede límites “aceptables” declarados públicamente; c) arreglos institucionales como los requisitos de consulta con los usuarios (a menudo complementados por procedimientos de arbitraje o solución de controversias), divulgación de información, y una estructura particular de propiedad, control y financiera; d) una comisión consultiva compuesta por terceros, por la cual un grupo de partes interesadas examina la fijación de precios, las inversiones o las propuestas de niveles de servicio; e) reglamentación de los contratos, por la cual el Estado otorga un contrato, o concesión, para proporcionar servicios aeroportuarios o de navegación aérea en ciertas condiciones; f) reglamentación basada en incentivos o precios tope; y g) reglamentación del costo del servicio o tasa de rentabilidad.

2.5 Es posible concebir variaciones de cada uno de los enfoques de la vigilancia económica planteados anteriormente. En algunas situaciones, la combinación de dos o más enfoques puede lograr la mejor forma de vigilancia económica. En general, la selección de la forma apropiada depende, entre otras cosas, del grado de competencia y de los marcos jurídico, institucional y de gobernanza, incluyendo las funciones, derechos y responsabilidades de las distintas partes involucradas, así como los costos relativos

a formas específicas. Cualquiera sea el enfoque que se adopte, la vigilancia económica debería realizarse en forma transparente, eficiente y eficaz en cuanto a los costos con un amplio grado de flexibilidad para que pueda adaptarse a las circunstancias cambiantes.

2.6 No obstante, en el Doc 9082 hay poca referencia (o reconocimiento del hecho de que existen) a diferentes formas de vigilancia económica. Además, el párrafo 15 del Doc 9082, que recomienda el establecimiento de un mecanismo independiente de reglamentación económica, no está calibrado o graduado con arreglo a la forma de vigilancia económica que se haya adoptado.

2.7 Por el contrario, el texto de orientación en los Doc 9161 y Doc 9562 reconoce que la vigilancia económica, mediante la aplicación de las leyes de competencia, es probablemente adecuada cuando la competencia es “suficientemente fuerte”. Una de las justificaciones de escoger otras formas de vigilancia económica requiere, por consiguiente, que las leyes de competencia sean insuficientes para enfrentar el riesgo de que un proveedor de servicios abuse de su posición dominante. La cuestión aquí es cómo identificar las circunstancias en que la competencia, o la amenaza de ella, no fueran suficientemente fuertes. En general, el grado de las limitaciones de los mercados competitivos debería medirse en términos de competencia real y posible por parte de proveedores de servicios cercanos o de otros medios de transporte. El tamaño de las entidades y el volumen de tráfico pertinentes al mercado también son factores que deben tenerse en cuenta.

2.8 Aun cuando la competencia pueda no considerarse suficientemente fuerte, podría haber circunstancias en las cuales la necesidad de intervenciones normativas específicas sea menos obvia. Por ejemplo, los proveedores de servicios, en colaboración con los usuarios, son la parte mejor ubicada para determinar las normas de servicio óptimas, el sistema de derechos y el nivel de los derechos en relación con los servicios prestados (véase WP/6). Lo mismo valdría si el proveedor de servicios es de propiedad parcial o total de los usuarios. En tales casos, el alcance de la vigilancia económica debería limitarse a fomentar que los cambios al sistema de derechos y al nivel de los mismos se introduzcan de común acuerdo entre el proveedor de servicios y todas las categorías de usuarios. Las intervenciones de la reglamentación económica deberían mantenerse en un mínimo y según se requiera, por ejemplo, cuando existe desacuerdo entre las partes.

2.9 Otro factor importante en la evaluación del enfoque más apropiado son los posibles costos y beneficios relativos a otras formas de vigilancia económica. El funcionamiento y la administración de la vigilancia económica no son gratuitos y los costos asociados pueden aumentar a medida que el enfoque adoptado por un Estado avanza desde un enfoque “ligero” (como los requisitos de divulgación de información) a un programa más completo (como la reglamentación de la tasa de rentabilidad). En el extremo, el costo de la reglamentación puede superar los beneficios previstos. Por consiguiente, la elección de una forma apropiada que vaya más allá de las leyes de competencia supone evaluar la gama de opciones para proteger los intereses públicos a un costo de reglamentación mínimo.

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis precedente, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Los Estados deberían tener en cuenta que la vigilancia económica es responsabilidad del Estado y tiene, entre otros, los objetivos de prevenir el riesgo de que un proveedor de servicios pudiera abusar de su posición dominante, asegurar la no discriminación y la transparencia en la aplicación de los derechos, proporcionar incentivos para consultas con los usuarios, asegurar el desarrollo de sistemas de gestión del rendimiento apropiados y cerciorarse de que la capacidad satisface la demanda futura, en equilibrio con los esfuerzos de las entidades autónomas o privadas por obtener los resultados óptimos de la comercialización o la privatización.

- b) Los Estados deberían escoger la forma apropiada de vigilancia económica con arreglo a sus circunstancias específicas, manteniendo en un mínimo y según se requiera las intervenciones de reglamentación. Al decidir si es necesario una vigilancia económica que vaya más allá de las leyes de competencia, deberían tenerse en cuenta el grado de la competencia, los costos y beneficios relativos a otras formas de vigilancia, así como los marcos jurídico, institucional y de gobernanza.
- c) La OACI debería enmendar el Doc 9082 para aclarar la finalidad y el alcance de la vigilancia económica para los aeropuertos y servicios de navegación aérea con referencia a sus diferentes formas y a la selección de la forma más apropiada de vigilancia.

4. PROPUESTA DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 Con arreglo a la conclusión c) del párrafo 3.1, se propone insertar los dos nuevos párrafos siguientes sobre vigilancia económica en el Doc 9082 inmediatamente después del párrafo 15:

Vigilancia económica

xx. El Consejo recomienda que, dada la continua tendencia hacia la comercialización y la privatización en el suministro y explotación de aeropuertos y servicios de navegación aérea, la vigilancia económica procure lograr un equilibrio entre los esfuerzos de las entidades autónomas o privadas por obtener los resultados óptimos de la comercialización o privatización y aquéllos objetivos de política pública que comprenden, sin limitarse a ellos, los siguientes:

- i) impedir que los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea apliquen prácticas anticompetitivas o abusen de su posición dominante;*
- ii) asegurar la no discriminación y la transparencia en la aplicación de los derechos;*
- iii) proporcionar incentivos para que los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, así como los usuarios, alcancen acuerdos sobre derechos y niveles de servicio;*
- iv) asegurar que los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea desarrollen e implanten sistemas de gestión del rendimiento apropiados; y*
- v) asegurar inversiones en capacidad para satisfacer la futura demanda.*

yy. El Consejo también recomienda que los Estados mantengan en un mínimo y según se requiera las intervenciones de reglamentación económica. Al decidir si es necesaria una vigilancia económica más allá de las leyes de competencia, deberían tenerse en cuenta los costos y beneficios relativos a otras formas de vigilancia, así como los marcos jurídico, institucional y de gobernanza. Es de interés de todas las partes involucradas que la vigilancia económica se establezca en forma transparente, eficiente y eficaz en función de los costos.

4.2 Obsérvese que, como consecuencia del nuevo texto sobre políticas propuesto, el actual párrafo 15 del Doc 9082 deberá ajustarse. Las propuestas que figuran en las notas WP/7 y 12 deberían considerarse en este contexto.

5. **MEDIDAS RECOMENDADAS A LA CONFERENCIA**

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) examinar y adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 3.1; y
- b) examinar y aprobar la propuesta de enmienda del Doc 9082 que figura en el párrafo 4.1.

— FIN —