



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:

1.3:

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

Consulta con los usuarios

CONSULTA CON LOS USUARIOS

(Presentada por la Secretaría)

RESUMEN

En la presente nota se procura establecer directrices a las que deberían adherir los aeropuertos y los servicios de navegación aérea para asegurar que los usuarios son adecuadamente consultados sobre aspectos que podrían afectarles materialmente, es decir niveles y estructura de los derechos, desarrollo de capacidad e inversiones. La nota llega a la conclusión de que, en los casos en que ya no se hubieran concertado arreglos de cooperación entre proveedores y usuarios, debería establecerse un procedimiento de consulta regular y permanente. Para ello, se propone una enmienda del texto de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082).

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las buenas relaciones entre reglamentadores, proveedores y usuarios son importantes para el desarrollo saludable del transporte aéreo. Las consultas y la cooperación entre proveedores de servicios y usuarios son factores esenciales en las actividades para aumentar la eficiencia y mejorar la eficacia en función de los costos del suministro y explotación de aeropuertos y servicios de navegación aérea. En la presente nota se procura establecer directrices sobre consultas, con miras a mejorar la cooperación entre proveedores de servicios y usuarios.

1.2 Las consultas con los usuarios sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea y su planificación deberían también abarcar todos los demás aspectos, a los que se hace referencia en las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), que comprenden principios con referencia a las consultas, concretamente, gestión del rendimiento, financiación previa de proyectos, recaudación de derechos por servicios a los pasajeros, recuperación de los costos de las medidas de seguridad y derechos ambientales.

2. ANÁLISIS

2.1 Existe una amplia variación entre los proveedores de servicios en cuanto al grado de consulta y participación de los usuarios. Aunque algunos aeropuertos han establecido arreglos de cooperación como acuerdos sobre niveles de servicio (definiendo el nivel del servicio proporcionado y las reglas que rigen la relación entre el aeropuerto y los usuarios con respecto a los servicios convenidos), muchos otros aeropuertos y proveedores de servicio de navegación aérea (ANSP) en el mundo no mantienen un procedimiento de consulta regular y adecuado, o no consultan a los usuarios en absoluto.

2.2 Sin consultas, o cualquier otro mecanismo de cooperación, existe el riesgo de que las necesidades y requisitos de los usuarios no sean conocidos por los reglamentadores y proveedores de servicios, lo que podría llevar a la suboptimización del desarrollo de los aeropuertos y los sistemas de navegación aérea. Por ejemplo, las estrategias individuales podrían resultar en inversiones innecesarias y onerosas, así como en cuestiones de capacidad o seguridad operacional que entrañarían aumentos en los costos y los derechos para los usuarios y sus clientes. Inversamente, podría no proporcionarse en forma oportuna a los usuarios los servicios y la capacidad muy necesaria.

2.3 Cuando no existen arreglos de cooperación que sean aceptables para los proveedores de servicios y los usuarios, los Estados deberían garantizar que todos los usuarios en cuestión son adecuadamente consultados sobre aspectos que podrían afectarles materialmente, es decir niveles y estructura de los derechos, desarrollo de capacidad e inversiones. Los objetivos de las consultas son aumentar el entendimiento mutuo entre proveedores y usuarios, proporcionarles conciencia y conocimiento de los planes e intenciones de los demás y aumentar las oportunidades de éxito de cualquier cambio de política o inversión importante haciendo que todas las partes traten de avanzar en la misma dirección. La cuestión aquí es ver qué tipo de mecanismo de consulta serviría mejor para lograr estos objetivos.

2.4 En los párrafos 31-32 y 49-50 del Doc 9082 se recomienda establecer consultas antes de toda revisión de los derechos o imposición de otros nuevos así como antes de finalizar planes de desarrollo o proyectos de capital. No obstante, según se señala en el párrafo 2.1, los mecanismos de consulta ad hoc pueden ser fácilmente dejados de lado o ignorados por los proveedores de servicios. Por consiguiente, se recomienda que el Doc 9082 incluya un mecanismo de consulta más robusto que debería mantenerse aún cuando un proveedor no contemple cambios en los derechos, desarrollo de capacidad o inversiones.

2.5 Deberían determinarse procedimientos específicos para tales consultas regulares y permanentes con un criterio de caso por caso, teniendo en cuenta la forma de vigilancia económica adoptada en el Estado en cuestión así como el volumen y la escala de las actividades del proveedor de servicios. Independientemente de los procedimientos, deberían adoptarse todas las medidas posibles para lograr consenso antes de avanzar con cambios importantes, aunque cabe reconocer que puede no ser posible, o incluso conveniente, lograr consenso en cada situación. La información de los usuarios obtenida durante las consultas, debería considerarse, en la medida de lo posible, antes de alcanzar una decisión con respecto a cualquier propuesta.

2.6 Un factor para lograr consultas exitosas es la buena voluntad de todas las partes involucradas. La parte consultada (usuario) tiene la misma responsabilidad que la parte que consulta (proveedor de servicios) en cuanto a la participación activa en el procedimiento de consulta. Otros factores que han de considerarse son la transparencia y la claridad. Por ejemplo, los planes de desarrollo de capacidad deberían estar apoyados por estudios comerciales, y las inversiones importantes deberían apoyarse mediante la divulgación de información financiera apropiada explicando adecuadamente todas las hipótesis, incluyendo análisis de las consecuencias para las partes interesadas.

2.7 En los párrafos 31 y 49 del Doc 9082 se recomienda que los proveedores de servicios notifiquen con cuatro meses de anticipación como mínimo las revisiones propuestas de los derechos o la implantación de nuevos derechos y que se de a los usuarios un aviso previo razonable de la decisión final. Con respecto a esto último, un período de notificación mínimo, es decir por lo menos un mes antes de la implantación, proporcionaría a los usuarios tiempo para efectuar ajustes a sus tarifas, si es necesario, y también les permitiría contar con algún tiempo para invocar un mecanismo de solución de controversias, si existe, antes de que entren en vigor los derechos revisados.

2.8 En el Doc 9082, las consultas con los usuarios con respecto a los aeropuertos y los servicios de navegación aérea se tratan actualmente por separado, es decir los párrafos 31-33 para los aeropuertos y los párrafos 49-51 para los servicios de navegación aérea, aunque son similares. Dado que el marco general de las consultas con los usuarios es común a los aeropuertos y a los servicios de navegación aérea y para que sean concisos y de fácil referencia, estos párrafos podrían fusionarse en un paquete único aplicable a ambos servicios, con las enmiendas necesarias para reflejar el análisis anterior, y ubicarse en la Sección 1 del Doc 9082.

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis precedente pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) los Estados deberían asegurarse de que se establece un procedimiento de consulta regular y permanente con todos los usuarios en sus entidades aeroportuarias y de servicios de navegación aérea donde ya no existan arreglos de cooperación entre proveedores y usuarios;
- b) los Estados deberían asegurarse de que, como parte de dicho procedimiento, se consulta a los usuarios sobre el nivel y estructura de los derechos pero también sobre el desarrollo de capacidad e inversiones, y que la información proporcionada por los usuarios durante las consultas se considere, en la medida de lo posible, antes de alcanzar una decisión con respecto a cualquiera propuesta; y
- c) la OACI debería enmendar el Doc 9082 para incluir el concepto de procedimiento de consulta regular y permanente en nuevos párrafos sobre consulta con los usuarios que abarquen a los aeropuertos y a los servicios de navegación aérea.

4. PROPUESTA DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 Con arreglo a la conclusión c) del párrafo 3.1, se propone sustituir los párrafos 31-33 y 49-51 del Doc 9082 por los siguientes cuatro nuevos párrafos sobre consulta con los usuarios, que deberían ubicarse inmediatamente después del actual párrafo 17:

Consulta con los usuarios *

Derechos

xx. El Consejo destaca la importancia de consultar a los usuarios de los aeropuertos y de los servicios de navegación aérea antes de introducir cambios en los sistemas de imposición de derechos o en los niveles de estos

* La consulta con los usuarios debería abarcar todos los otros aspectos de los derechos que figuran en este documento de política en los que se establezcan principios relativos a las consultas.

últimos. El objeto de las consultas es asegurar que el proveedor proporciona a los usuarios información adecuada relativa a los cambios propuestos y considere debidamente los puntos de vista de los usuarios y las consecuencias que los derechos tendrán en ellos. En la medida de lo posible, debería tratarse de que los proveedores y los usuarios logren un acuerdo. Si no se llega a un acuerdo, el proveedor podría siempre imponer los derechos de que se trate mientras que los usuarios conservan su derecho de apelar ante un órgano independiente del proveedor, si lo hubiere, pero el procedimiento de apelación habrá de utilizarse de forma compatible con la forma de vigilancia económica adoptada por el Estado en cuestión. Si no hay un mecanismo de apelación vigente es aún más importante que proveedores y usuarios hagan lo posible por alcanzar un acuerdo sobre cualquier cambio en los sistemas de imposición de derechos o niveles de los mismos antes de introducirlos.

Planificación de aeropuertos y servicios de navegación aérea

yy. El Consejo considera también que es importante consultar a los usuarios y a los organismos que los representan con respecto a los planes de desarrollo de capacidad e inversiones. La finalidad de dicha consulta es asegurarse de que las reformas en cuestión satisfacen las necesidades de los usuarios, y de que estos últimos están conscientes de las repercusiones financieras respecto de los derechos que tendrían que pagar. Análogamente, a fin de permitir que las entidades aeroportuarias y los proveedores de servicios de navegación aérea planifiquen mejor sus futuras necesidades financieras, los usuarios, en particular los transportistas aéreos, deberían por su parte proporcionar a cada una de las entidades aeroportuarias y proveedores de servicios de navegación aérea, y con suficiente anticipación, datos sobre la planificación tomando como base pronósticos de cinco a diez años relativos a los tipos, características y cantidad de aeronaves que se prevea se utilizarán en el futuro, el crecimiento previsto de los movimientos de aeronaves, pasajeros y carga que han de tramitarse y otras cuestiones pertinentes .

Mecanismo de consulta regular y permanente

zz. Cuando no exista ningún otro arreglo de cooperación entre proveedores y usuarios que sea aceptable a todas las partes involucradas, el Consejo alienta a los Estados y a sus entidades aeroportuarias y proveedores de servicios de navegación aérea a establecer un procedimiento de consulta regular y permanente con todas las categorías de usuarios o las organizaciones que los representan que operan en los aeropuertos o en el espacio aéreo particular. Deberían determinarse procedimientos específicos para consultas efectivas caso por caso teniendo en cuenta la forma de vigilancia económica adoptada en el Estado en cuestión. En los procedimientos de cada aeropuerto y espacio aéreo se deberá también tener en cuenta el volumen y el alcance de las actividades del aeropuerto y del proveedor de servicios de navegación aérea. A condición de tenerse en cuenta estas consideraciones, el Consejo recomienda que:

- i) Cuando el explotador aeroportuario, el proveedor de servicios de navegación aérea u otra entidad competente contemple una revisión de los derechos o la imposición de otros nuevos, normalmente debería darse a los usuarios o a sus órganos representativos aviso previo adecuado con una

antelación mínima de cuatro meses, de conformidad con los reglamentos vigentes en cada Estado.

- ii) Cuando se contemple la revisión de derechos existentes, o la imposición de nuevos derechos, debería darse a los usuarios la oportunidad de presentar sus puntos de vista y consultar con el explotador aeroportuario, al proveedor de servicios de navegación aérea u otra entidad competente. Debería proporcionarse a los usuarios información transparente y suficiente sobre los aspectos financieros y operacionales así como otra información pertinente a fin de permitir que puedan formular comentarios fundamentados.*
- iii) Debería darse a los usuarios un aviso previo razonable, de por lo menos un mes, de la decisión final sobre toda revisión de derechos o imposición de nuevos derechos. Este período de un mes no necesita añadirse a los cuatro meses prescritos en i).*
- iv) En general, las consultas deberían aclarar el carácter de las propuestas, las partes que más probablemente se verán afectadas, la fundamentación comercial de las propuestas, los análisis financieros que se han realizado, las cuestiones específicas sobre las cuales se solicita opinión y el cronograma para las respuestas. Debería darse a todas las partes interesadas la oportunidad de presentar sus opiniones. Los documentos de decisión deberían contener razones claras para los resultados escogidos y mostrar las formas en que se han tenido en cuenta, o no, las respuestas.*

Mecanismo de primera instancia

xy. El Consejo considera, con respecto a los derechos en particular, que con el rápido crecimiento del número de aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea que son independientes del control gubernamental directo, podría ser necesario, en el interés de los aeropuertos, los proveedores de servicios de navegación aérea y sus usuarios, designar una parte neutral a nivel local para prevenir y resolver controversias antes de que ingresen en el ámbito internacional (mecanismo de primera instancia). Este mecanismo debería ser flexible y concentrarse en la conciliación o mediación pero podría llegar al arbitraje completo si el Estado en cuestión así lo decide. Dicha función podría incluirse en las atribuciones de un órgano independiente con las responsabilidades mucho más amplias de supervisar las operaciones de los proveedores autónomos de servicios, a que se hace referencia en el párrafo 15, o podría establecerse por separado.

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.