



**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 2 del orden del día: Cuestiones específicas relacionadas con los aspectos económicos y de gestión de los aeropuertos**  
**Cuestión 2.4 del orden del día: Aspectos de no discriminación**

**DERECHOS DIFERENCIALES**

(Presentada por la Secretaría)

**RESUMEN**

En esta nota se analizan los efectos positivos y negativos de los derechos diferenciales y las formas de proteger a los usuarios de los efectos negativos. Aunque los derechos diferenciales podrían aumentar los beneficios económicos con el uso eficiente de los recursos, también inherentemente podrían distorsionar la competencia tanto entre aeropuertos como entre usuarios, con un efecto neto general variable, dependiendo de una serie de factores. En la nota se concluye que los Estados deberían evaluar esos efectos en cada caso y asegurar que los derechos diferenciales cumplan con los principios de no discriminación ni subsidios cruzados, de transparencia y de duración limitada. Para reflejar claramente esos principios se propone una enmienda del texto correspondiente en el Doc 9082, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea*.

La decisión de la Conferencia figura en el párrafo 5.

**1. INTRODUCCIÓN**

1.1 En años recientes, los explotadores de aeropuertos han establecido diversas formas de derechos diferenciales para atraer y retener nuevos servicios aéreos, por ejemplo, programas de incentivos para determinados usuarios y descuentos en los derechos por servicios a los pasajeros. Aunque la diferenciación de los derechos aeroportuarios en sí es acorde con las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) y es una práctica comercial reconocida en la industria de la aviación, preocupa que algunos de esos derechos puedan ser discriminatorios y no transparentes y por lo tanto anticompetitivos.

1.2 En esta nota se analizan los efectos positivos y negativos de los derechos diferenciales, así como la forma de evaluar el efecto neto global de la forma específica de derechos diferenciales, y se examinan las formas de proteger a los usuarios de esos efectos negativos. También se considera el texto actual sobre derechos diferenciales del Doc 9082.

## 2. ANÁLISIS

2.1 Existen varias formas de derechos diferenciales, tales como descuentos iniciales o reembolsos para las líneas aéreas que inician servicios nuevos (ayudas para empezar), descuentos por volumen, derechos diferenciales según la hora del día (precios de horas punta/no punta) y derechos más bajos por servicio a los pasajeros en las terminales destinadas específicamente para los transportistas de bajo costo. Si la diferencia en los derechos refleja diferencias en el costo de proporcionar los servicios, se pueden considerar como derechos basados en los costos. Sin embargo, en muchas circunstancias, la diferencia en los derechos no corresponde directamente a diferencias en los costos de proveer los servicios aeroportuarios sino que refleja la disposición de los usuarios para pagar esos servicios. A continuación se analizan tales derechos diferenciales.

2.2 Por una parte, si los derechos diferenciales están bien diseñados, podrían mejorar el aspecto económico en términos de productos e inversiones. Por ejemplo, la ayuda inicial para las líneas aéreas, que puede reducir el riesgo de abrir rutas nuevas, podría permitir que los aeropuertos más pequeños atraigan más servicios aéreos y por lo tanto alcancen la masa crítica y el punto de equilibrio. En algunos aeropuertos congestionados, los derechos para las horas punta podrían promover un uso más eficiente de la capacidad existente, más que un sistema uniforme de cobro. Asimismo, en industrias que requieren mucho capital, como un aeropuerto, los derechos variables podrían hacer más atractivas las inversiones en ese aeropuerto y facilitar la recuperación de los costos de la inversión, ayudando así a que las inversiones se realicen oportunamente.

2.3 Por otra parte, los derechos diferenciales pueden tener efectos adversos inherentes tanto para la competencia entre aeropuertos como entre usuarios. Por ejemplo, cuando los aeropuertos tienen un mayor poder en el mercado, los derechos diferenciales podrían ser parte de una estrategia para impedir que ciertos proveedores de servicios aeroportuarios entren en el mercado. Cuando los aeropuertos son propiedad de las autoridades públicas y están administrados por éstas (que no actúan como lo haría un inversionista privado en un mercado) o reciben subsidios de Estados, la reducción de los derechos aeroportuarios para determinados usuarios podría ser una forma de ayuda estatal a esos usuarios. Cuando el Estado subsidia el aeropuerto, se puede distorsionar la competencia entre aeropuertos y beneficiar indirectamente a determinados usuarios, por ejemplo, con derechos aeroportuarios más bajos y, por lo tanto, distorsionar la competencia entre usuarios.

2.4 La magnitud del efecto neto global relacionado con una forma particular de diferenciación de derechos varía según una serie de factores, incluyendo el grado de poder en el mercado del aeropuerto (en general, entre más competitivo sea el mercado, menos probable será que los precios diferenciales tengan efectos negativos), el grado de divergencia entre los derechos y los costos, la duración del programa diferencial y el número y categorías de usuarios afectados. En consecuencia, se requiere una evaluación de cada caso según la situación particular para determinar si los derechos diferenciales convienen o perjudican a los usuarios. Considerando que determinada forma de derechos diferenciales podría perjudicar a los usuarios en algunas situaciones y beneficiarlas en otras, no sería práctico tratar de identificar modalidades específicas de derechos diferenciales en las políticas de la OACI del Doc 9082. Es más apropiado que las políticas se limiten a describir principios de alto nivel para proteger a los usuarios de posibles efectos negativos de los derechos diferenciales.

2.5 En ese sentido, algunos principios ya se han incluido en el párrafo 23 iii) del Doc 9082, en el que se recomienda que los derechos diferenciales cumplan con el Artículo 15 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* (Convenio de Chicago, Doc 7300) y con otros principios de las políticas, incluyendo los dos principios siguientes que se enumeran en el párrafo 23: a) no debe haber discriminación entre usuarios extranjeros y usuarios nacionales, ni tampoco entre dos o más usuarios extranjeros; y b) no deber haber subsidios cruzados, es decir, que cualquier déficit en la recuperación de los costos debidamente atribuibles a los usuarios interesados no recaiga sobre otros usuarios. En la práctica, el principio de no discriminación podría interpretarse como que “todas las categorías de usuarios que cumplan los mismos criterios y que presten los mismos servicios aéreos o servicios similares deberían tener un tratamiento igual”.

2.6 La transparencia es otro principio importante en el contexto de los derechos diferenciales y debería incluirse en el párrafo 23. Cabe señalar que este principio no significa que los aeropuertos tengan que divulgar al público información comercialmente delicada, sino publicar la existencia de derechos diferenciales así como el objetivo y los criterios para ofrecerlos. Asimismo, cuando hay ayuda estatal para diferenciar los derechos aeroportuarios (o mantener los derechos en un nivel bajo artificialmente), los Estados deberían aplicar la conclusión de la quinta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/5, 2003), de que los Estados deberían tomar medidas transparentes y eficaces basadas en criterios claros y en una metodología para asegurar que la ayuda o subsidios no afecten la competencia en el mercado.

2.7 Existe otro principio ampliamente reconocido con respecto a la duración de los descuentos, reembolsos especiales y otras reducciones de los derechos que un aeropuerto ofrezca a determinadas categorías de usuarios. Como se espera que los servicios aéreos que reciben tratamiento preferencial con el tiempo sean rentables (salvo en el caso de algunos servicios aéreos esenciales de carácter público o social<sup>1</sup>), la imposición de límites de tiempo puede ser apropiada específicamente para las ayudas iniciales y programas similares de incentivos para atraer o retener servicios aéreos nuevos. En muchas partes del mundo hay aeropuertos que ya han establecido ayudas iniciales con una duración limitada. Sin embargo, en la actualidad sólo el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) hace referencia al principio de la duración limitada. Teniendo en cuenta su aceptación general, el principio de la duración limitada de las ayudas iniciales debería también incluirse en el Doc 9082.

### 3. CONCLUSIONES

3.1 De todo lo anterior pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) En su función de supervisión económica, los Estados deberían evaluar, cuando sea necesario, y caso por caso según las circunstancias locales, los efectos positivos y negativos relacionados con fórmulas específicas de derechos diferenciales que apliquen los aeropuertos.
- b) Los Estados deberían asegurar que los derechos diferenciales no sean discriminatorios; que sean transparentes en términos de su determinación, objetivos y criterios; que los costos relacionados con esos derechos no se asignen, ya sea directa o indirectamente, a otros usuarios que no se beneficien de ellos; y que, si el objetivo es atraer o retener servicios aéreos nuevos, sólo se ofrezcan por un tiempo limitado.

---

<sup>1</sup> El término servicios aéreos esenciales se refiere a los servicios aéreos que un Estado considere que hay que prestar y cuyo mercado pueda no ofrecer suficientes incentivos para prestarlos (por ejemplo, servicios aéreos vitales a destinos lejanos o periféricos). En este sentido, la Secretaría de la OACI publicó en 2005 un estudio sobre un programa de Servicios esenciales y promoción del turismo (ESTDR, sigla en inglés) en cooperación con la Organización Mundial del Turismo (OMT) ([www.icao.int/icao/en/atb/epm/Ecp/EssentialRouteScheme.htm](http://www.icao.int/icao/en/atb/epm/Ecp/EssentialRouteScheme.htm)).

- c) La OACI debería enmendar el párrafo 23 del Doc 9082 para reflejar los principios de transparencia y duración limitada de las ayudas iniciales al aplicar los derechos diferenciales.

#### 4. PROPUESTA DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 Conforme a la conclusión c) del párrafo 3.1, se propone enmendar el apartado 23 v) del Doc 9082 de la manera siguiente:

- v) *Cuando se otorguen a determinadas categorías de usuarios cualesquiera derechos preferenciales, descuentos especiales u otras clases de reducciones en los derechos que normalmente hayan de abonar respecto a las instalaciones aeroportuarias, los gobiernosEstados deberían cerciorarse, en la medida de lo posible, de que de que haya transparencia en su determinación, objetivos y criterios para ofrecerlos. eCualquier recuperación deficiente de los costos debidamente asignables a los usuarios en cuestión no debería recaer sobre otros usuarios. Si el objetivo es atraer o retener servicios aéreos nuevos, tal reducción de los derechos sólo debería ofrecerse por un tiempo limitado.*

#### 5. DECISIÓN DE LA CONFERENCIA

5.1 Se invita a la Conferencia a:

- a) considerar y a adoptar las conclusiones que figuran en el párrafo 3.1; y
- b) considerar y avalar las enmiendas propuestas del Doc 9082 que figuran en el párrafo 4.1.

— FIN —