



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
1.3: Consulta con los usuarios

CONSULTA CON LOS USUARIOS

[Nota presentada por el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI)]

RESUMEN

Las consultas con los usuarios son un elemento importante en la elaboración de los derechos de usuario de los aeropuertos y en la planificación de la infraestructura aeroportuaria. Los aeropuertos tienen una amplia gama de usuarios que comprende a los explotadores de aeronaves, los pasajeros y expedidores y, posiblemente, otros usuarios finales. En el contexto de las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) las consultas deberían definirse más específicamente como consultas con los explotadores de aeronaves. Las partes involucradas tienen la responsabilidad de participar activa y constructivamente en el procedimiento de consulta y principalmente tener en cuenta los intereses actuales y futuros de los pasajeros y otros usuarios finales. No obstante, las consultas son, por definición, diferentes de las negociaciones y no exigen un acuerdo entre las partes. El proveedor aeroportuario conservará su autonomía y su libertad de fijar derechos después de considerar la información obtenida de los usuarios durante el procedimiento de consulta. Es fundamental que todo procedimiento de apelación sea compatible con la forma de vigilancia económica adoptada en el Estado en cuestión.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Las buenas relaciones entre proveedores y usuarios son importantes para el desarrollo firme del transporte aéreo. Las políticas y textos de orientación actuales de la OACI (Doc 9082) subrayan la necesidad de establecer consultas antes de proceder a una revisión de los derechos o a la imposición de nuevos derechos, y antes de finalizar planes de desarrollo y proyectos de capital.

¹ Traducción proporcionada por ACI.

1.2 El Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) ha apoyado las consultas con los usuarios como mecanismo dinámico y eficaz de elaborar los derechos de usuario de los aeropuertos y optimizar el desarrollo aeroportuario para evitar la intervención de terceras partes, es decir, gobiernos o reglamentadores.

2. ANÁLISIS

2.1 Sin una eficaz comunicación entre los proveedores de servicios y sus partes interesadas, hay riesgo de que no se proporcionen oportunamente las mejoras de infraestructura y las ampliaciones de capacidad necesarias, lo que llevaría a una costosa congestión para los usuarios y a una limitación de la competencia en y entre los aeropuertos en detrimento de los consumidores y el bienestar general.

2.2 Las consultas se dirigen a aumentar la comprensión mutua entre proveedores y usuarios, concientizarlos y brindarles conocimiento de los planes e intenciones de cada uno, y deberían resultar en que todas las partes avanzaran en la misma dirección para asegurar las inversiones y la financiación necesarias.

2.3 Por definición, las consultas son diferentes de las negociaciones en el sentido de que no exigen acuerdo entre las partes, ni dan a los usuarios derecho de veto. El aeropuerto debe considerar una variedad de intereses que no siempre se ajustan a los intereses de los explotadores de aeronaves. Las estrategias comerciales y de competencia de los explotadores de aeronaves y de los aeropuertos pueden ser divergentes, por ejemplo, si un aumento de la capacidad aeroportuaria significa bajar las barreras al ingreso de nuevos transportistas aéreos. Por consiguiente, es esencial que el proveedor conserve su autonomía y libertad de fijar derechos y planear futuras inversiones considerando debidamente, al mismo tiempo, los aportes y resultados de las consultas.

2.4 Los procedimientos específicos de las consultas con respecto a su contenido y frecuencia deberían determinarse con carácter nacional o local, teniendo en cuenta el volumen y la escala de las actividades y planes del proveedor de servicios así como el número de usuarios y participantes involucrados. Las consultas permanentes tienen el riesgo de que el proveedor pueda perder su autonomía así como de una excesiva revelación de información comercial delicada. La base de toda consulta debe ser una propuesta específica. Las consultas permanentes pueden tener como resultado la oportunidad de instruir al proveedor sobre la gestión de sus negocios cotidianos y plantearían cargas irracionales y distracciones a la administración aeroportuaria.

2.5 Las opiniones e información obtenidas de los usuarios durante las consultas deberían considerarse, en la medida de lo posible, antes de que el proveedor tome una decisión. No obstante, aunque la finalidad de las partes debería ser el logro de consenso, debe reconocerse que dicho consenso puede no alcanzarse en todas las situaciones o con respecto a todas las propuestas. Para facilitar las consultas, los explotadores de aeronaves deben reconocer los ciclos de planificación de los aeropuertos y proporcionar información que tenga en cuenta el horizonte de planificación del aeropuerto abarcando hasta 10 años o más. La información brindada por los explotadores de aeronaves debería relacionarse con los futuros tipos, características y cantidades de aeronaves, el crecimiento previsto de pasajeros y carga que han de tramitarse y las instalaciones específicas que los usuarios desean utilizar.

2.6 Los aeropuertos reconocen la complejidad de prever los planes y estrategias de las líneas aéreas, particularmente con respecto a cada aeropuerto; no obstante, el aeropuerto necesita ver el panorama más amplio que comprende las necesidades de los pasajeros, el desarrollo y los objetivos de la comunidad a la que presta servicio así como la economía nacional y, en no menor medida, su propia estrategia futura y su posición en la industria. La estrategia y la planificación de cada línea aérea es un factor importante para el futuro desarrollo aeroportuario, pero sólo es parte del panorama que los aeropuertos deben tener presente.

2.7 El establecimiento de plazos para notificar la decisión final del proveedor se considera como demasiado e innecesariamente prescriptivo. La finalidad de las políticas de la OACI es establecer directrices para los Estados contratantes. En este contexto, el establecimiento de períodos de aviso parece inapropiado y debería quedar a discreción de los Estados.

2.8 En el caso de que las consultas no conduzcan a un consenso entre las partes, el proveedor debe continuar teniendo libertad de ejecutar su decisión. Todo derecho de apelación de los explotadores de aeronaves debería ajustarse a la forma de vigilancia económica adoptada en el Estado. En un mercado funcional esta libertad comercial no debería verse comprometida por un procedimiento de apelación que posiblemente interfiera con la decisión del proveedor. Sólo en el caso de que el mercado no logre remediar el riesgo de abuso de posición dominante por parte del proveedor, la decisión de éste debería estar sujeta a examen por un órgano de apelaciones.

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis precedente, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Los Estados deberían fomentar el establecimiento de procedimientos de consulta regulares entre los usuarios y los proveedores de infraestructura aeroportuaria donde ya no existan arreglos de cooperación entre esas partes. El procedimiento de consulta debería ser flexible y basarse en propuestas concretas del proveedor.
- b) La OACI debería subrayar que las consultas deberían tener en cuenta principalmente las necesidades actuales y futuras de los pasajeros y otros usuarios finales.
- c) La OACI debería enmendar los párrafos 31-33 del Doc 9082 para especificar las características y finalidad del procedimiento de consulta. La decisión de refundir los párrafos 31-33 y 49-51 en un solo nuevo párrafo que pasaría a ser parte de la introducción del Doc 9082 recaerá en la Conferencia.

4. PROPUESTA DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 Con arreglo a la conclusión c) del párrafo 3.1, se propone enmendar los párrafos 31-33 del Doc 9082 como sigue:

Consultas con los usuarios

Derechos

31. El Consejo destaca la importancia de consultar a los ~~usuarios de los aeropuertos explotadores de aeronaves~~ antes de introducir cambios en los sistemas de imposición de derechos o los niveles de estos últimos. Tales consultas deberían tener en cuenta principalmente las necesidades actuales y futuras de los pasajeros y otros usuarios finales. El objeto de las consultas es lograr que el proveedor proporcione a los usuarios información suficiente relativa al cambio propuesto y considere debidamente los puntos de vista de los usuarios y el efecto que los derechos tendrán en ellos. En la medida de lo posible, debería tratarse de que los cambios se efectúen de común acuerdo entre usuarios y proveedores. Si no se ha llegado a un acuerdo, los aeropuertos podrían siempre imponer los derechos de que se trate, mientras que los usuarios conservan su derecho de apelar ante un órgano independiente del aeropuerto, si lo hubiere, pero que el procedimiento de apelación habrá de utilizarse de forma compatible con ~~el régimen de reglamentación~~ la forma de vigilancia económica del Estado en cuestión (véase también el párrafo 33). No es posible establecer un procedimiento específico para consultas de

este tipo, debido a la diversidad de marcos administrativos, financieros y jurídicos en que funcionan los aeropuertos. En los procedimientos de cada aeropuerto deberían también tenerse en cuenta el volumen y el alcance de las actividades del aeropuerto. No obstante, a condición de tenerse en cuenta estas consideraciones el Consejo recomienda que:

- i) Cuando el explotador de un aeropuerto u otra entidad competente contemple una revisión de los derechos o la imposición de otros nuevos, normalmente debería darse a los usuarios u a sus órganos representativos aviso previo 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 a la imposición de otros nuevos, debería darse a los usuarios la oportunidad de presentar sus puntos de vista al explotador del aeropuerto o a la entidad competente. Para ello, debería proporcionarse a los usuarios información transparente y adecuada sobre los aspectos financieros, operacionales y otros, a fin de permitir que puedan formular comentarios fundamentados.*
- iii) Debería darse a los usuarios un aviso previo razonable de la decisión final sobre toda revisión de derechos o imposición de nuevos derechos.*
- iv) Las consultas deberían realizarse sobre la base de propuestas específicas, aclarando qué partes se verían más probablemente afectadas, las cuestiones específicas sobre las que se solicita información, el plazo para las respuestas y, para proyectos importantes, los análisis comerciales de las propuestas y los análisis financieros que se han realizado. Todas las partes afectadas deberían tener la oportunidad de presentar sus opiniones.*

Planificación aeroportuaria

32. El Consejo considera también que es importante, en vista del costo muy elevado y siempre en aumento de los nuevos aeropuertos y de las reformas importantes en los aeropuertos existentes, consultar a los usuarios o a los organismos que los representan antes de finalizar los planes relativos a los proyectos. Dicha consulta tiene por objeto asegurarse de que, cuando fuere posible, las reformas en cuestión satisfagan las necesidades de los usuarios y de que estos últimos están conscientes de las repercusiones financieras respecto a los derechos que tendrían que pagar. En la misma forma, a fin de permitir a las entidades aeroportuarias planificar mejor sus futuras necesidades financieras, los usuarios de los aeropuertos, en especial los transportistas aéreos, deberían por su parte proporcionar a cada una de las entidades aeroportuarias 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 las aeronaves que se prevea serán utilizadas en el futuro; el aumento previsto en el transporte de pasajeros y mercancías, las instalaciones y servicios especiales que deseen los usuarios de los aeropuertos y otros datos pertinentes. La planificación podría realizarse mejor mediante discusiones bilaterales entre las autoridades aeroportuarias y los transportistas aéreos, ya sea directamente, ya sea por medio de sus respectivos organismos representativos.

Mecanismo de primera instancia

33. El Consejo considera, en particular con respecto a los derechos, que con el rápido aumento del número de aeropuertos que son independientes de control gubernamental

directo, tal vez sea necesario, en interés de los aeropuertos y sus usuarios, contar con una parte neutral, a nivel local, para neutralizar y resolver controversias antes de que pasen al nivel internacional (un mecanismo de primera instancia). Compatible con la forma de vigilancia económica adoptada por el Estado en cuestión, Dicho mecanismo debería ser flexible y centrarse en la conciliación o mediación, pero podría abarcar hasta el arbitraje completo, si así lo decide el Estado interesado. Podría incorporarse una función de este tipo en las atribuciones de un órgano independiente que tenga responsabilidades mucho más amplias (véase el párrafo 15) en relación con la supervisión de las operaciones de servicios autónomos, o podría establecerse como órgano distinto.

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 —