



ASAMBLEA — 42º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión 26: Desarrollo económico del transporte aéreo

CELEBRACIÓN DEL 10.º ANIVERSARIO DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

[Nota presentada por la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA)]

RESUMEN

En 2015, con la aprobación del Consejo y del 38.º período de sesiones de la Asamblea (A38) y en colaboración con los Estados, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) desarrolló y adoptó un conjunto de principios básicos de protección del consumidor. La Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA) aplaude a la OACI por su liderazgo al adoptar un avance tan importante para fomentar una mayor compatibilidad y armonización entre los enfoques seguidos por los distintos Estados en este contexto de proliferación de regímenes nacionales y regionales en materia de reglamentación de la protección del consumidor.

En la década transcurrida, se ha producido un nuevo aumento de las iniciativas reglamentarias, lo cual ha dado lugar a diversos problemas de aplicación. Además, la experiencia ha puesto de manifiesto que varios aspectos importantes no se abordaban plenamente o no estaban previstos en los principios básicos. Por ello, es oportuno que la Asamblea revalide su apoyo a los principios básicos y estudie la conveniencia de facilitar más orientaciones para ayudar a los Estados a seguir los principios básicos y garantizar su pertinencia durante la próxima década y las posteriores.

Decisiones de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- revalidar su apoyo a los principios básicos;
- invitar a los Estados a velar por que los principios básicos queden reflejados en la elaboración de los nuevos reglamentos o en la modificación de los reglamentos existentes; y
- solicitar a la OACI que estudie la conveniencia de elaborar orientaciones que reflejen la evolución desde 2015.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico <i>El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo.</i>
<i>Repercusiones financieras:</i>	Insignificantes, puesto que este trabajo puede ser desarrollado en el seno de los órganos de trabajo de la OACI existentes.
<i>Referencias:</i>	<i>Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional</i> <i>Principios básicos de protección del consumidor de la OACI.</i>

¹ Las versiones en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por la IATA.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) es conocedora de los problemas relacionados con los reglamentos de protección del consumidor desde la Quinta Conferencia mundial de transporte aéreo, celebrada en 2003, en la que se concluyó que los Estados deberían tomar medidas para evitar la inseguridad jurídica que pudiera derivarse de la aplicación extraterritorial de las leyes nacionales. En 2012, de conformidad con las recomendaciones del Grupo Experto en Reglamentación del Transporte Aéreo (ATRP), la OACI llevó a cabo un estudio sobre la eficacia de los reglamentos de protección del consumidor. En la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo celebrada en 2013, la OACI reconoció que cada vez eran más los Estados que estaban promulgando reglamentos de protección del consumidor en el ámbito del transporte aéreo y que se necesitaba un enfoque coordinado.

1.2 En 2015, con la aprobación del Consejo y del 38.º período de sesiones de la Asamblea y en colaboración con los Estados, la OACI elaboró y adoptó un conjunto de principios básicos de protección del consumidor (los «principios básicos») como respuesta al incremento de reglamentos nacionales y regionales específicos para la aviación en materia de derechos de los pasajeros o protección del consumidor que se había experimentado en los últimos años.

1.3 Los principios básicos no forman parte y no están destinados a formar parte del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago). Sin embargo, los reglamentos de protección del consumidor no deben incurrir en injerencia o contradicción del Convenio de Chicago. Más concretamente, los reglamentos nacionales deberían ser compatibles y conformes con los regímenes de los tratados internacionales en materia de responsabilidad de las compañías aéreas que se establecen en el *Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas Relativas al Transporte Aéreo Internacional* (Convenio de Varsovia de 1929) y en el *Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional* (Convenio de Montreal de 1999). Además, los reglamentos nacionales no deberían interferir en la capacidad de otros Estados para tomar decisiones políticas legítimas, incluida la opción de no promulgar reglamentos. Los reglamentos de protección del consumidor deberían aplicarse exclusivamente a los hechos que se produzcan en el territorio del Estado regulador, o bien fuera de dicho territorio en lo que respecta a las aeronaves matriculadas en él.

1.4 El segundo principio fundamental es que los reglamentos de protección del consumidor deberían respetar la necesidad de proporcionalidad. Los principios básicos reconocen que, cuando los Estados adoptan reglamentos de protección del consumidor, conviene establecer un equilibrio adecuado entre la protección de los consumidores y la competitividad del sector, teniendo en cuenta las diferentes características sociales, políticas y económicas de los Estados, y sin perjuicio de la seguridad operacional y la seguridad de la aviación.

1.5 En tercer lugar, los principios básicos establecen que los reglamentos de protección del consumidor deberían tener en cuenta las consecuencias de las interrupciones masivas. La red mundial de transporte aéreo es vulnerable a perturbaciones tales como erupciones volcánicas, sucesos relacionados con la salud pública tales como la COVID-19 o interrupciones del servicio de sistemas tales como el incidente de CrowdStrike en 2024. Estos incidentes tienen consecuencias para toda la red y afectan a todas las partes implicadas en la prestación de servicios de transporte aéreo.

1.6 En reconocimiento del carácter dinámico del sector del transporte aéreo, los principios básicos se concibieron para ser un «documento vivo» en todo momento, que podía y debía perfeccionarse y mejorarse oportunamente en función de la experiencia adquirida y las opiniones recibidas. Tras estos 10 años, es oportuno que la Asamblea revalide su apoyo a los principios básicos y estudie la conveniencia de facilitar orientaciones en determinados ámbitos para ayudar a los Estados a seguir los principios básicos.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE

2.1 La experiencia práctica ha puesto de manifiesto varios aspectos a los que debe prestarse atención para que los principios básicos consigan sus objetivos declarados. Algunos de ellos ya estaban previstos cuando se adoptaron los principios básicos, mientras que otros han surgido a consecuencia de la forma en que ha evolucionado el sector del transporte aéreo.

2.2 Los numerosos regímenes existentes en la actualidad carecen de reciprocidad en lo que a su reconocimiento o coordinación se refiere. Por ejemplo, en muchos itinerarios habituales, un pasajero podría estar legitimado a reclamar sus derechos en virtud de dos, o incluso de tres reglamentos de protección del consumidor. Aunque algunas leyes reconocen la posibilidad de reclamaciones concurrentes, no garantizan suficientemente que no se produzcan reclamaciones múltiples. Asimismo, es fundamental que se respete la prerrogativa política de cada Estado a la hora de decidir si establece o no reglamentos específicos para la aviación en materia de protección del consumidor. En este mismo sentido, la adopción de reglamentos de protección del consumidor por parte de un Estado no debería interferir en las decisiones soberanas adoptadas por terceros Estados en relación con su territorio. Las orientaciones sobre la aplicación coherente de los reglamentos de protección del consumidor en las distintas jurisdicciones contribuirían a evitar o paliar tales conflictos y solapamientos.

2.3 En cuanto al principio de proporcionalidad, en la práctica muchos regímenes de reglamentación de la protección del consumidor crean una carga económica considerable que, en última instancia, repercute en los pasajeros mediante subidas de los precios de los billetes. Es más: ha quedado demostrado que los ejemplos de reglamentos de protección del consumidor sumamente preceptivos son, en gran medida, ineficaces para reducir interrupciones tales como los retrasos y las cancelaciones ya que, en muchos casos, las causas de dichas interrupciones escapan al control de las compañías aéreas.

2.4 Además, la experiencia de los últimos 10 años ha puesto de manifiesto varios ámbitos en los que la elaboración de orientaciones podría resultar útil. Entre ellos se incluyen:

- a) Circunstancias extraordinarias: El concepto de *fuerza mayor* o circunstancias extraordinarias se ha incorporado en muchos regímenes de reglamentación de la protección del consumidor. Sin embargo, no existe ninguna definición clara o consensuada de qué se entiende por circunstancias extraordinarias ni ninguna lista armonizada de las situaciones que se consideran constitutivas de circunstancias extraordinarias o *fuerza mayor*.
- b) Interrupciones masivas: Aunque los principios básicos indican que los Estados deberían tener en cuenta las repercusiones de las interrupciones masivas, en la práctica no existe ningún enfoque armonizado para responder a dichas interrupciones. La OACI debería estudiar la elaboración de un conjunto de principios u orientaciones prácticos para responder a episodios de interrupciones masivas tales como los del volcán de Islandia, la pandemia de COVID-19 o la interrupción de CrowdStrike en todo el mundo. Tales orientaciones deberían reconocer el papel de todas las partes interesadas en la respuesta ante estos episodios de interrupción masiva, sobre todo la importancia de los planes de contingencia.
- c) Responsabilidad compartida: Los principios básicos ya reconocen que todas las partes interesadas tienen una función que desempeñar en la respuesta ante situaciones de interrupción masiva; sin embargo, este enfoque sistémico es igualmente aplicable durante las operaciones normales. El transporte aéreo es un sistema complejo en el que la responsabilidad del rendimiento operativo y la prestación de servicios recae en las partes interesadas más diversas. A fin de garantizar que todas las partes interesadas de la cadena

de valor se sientan debidamente incentivadas, podría estudiarse la posibilidad de elaborar orientaciones sobre la responsabilidad compartida que reflejen adecuadamente las interdependencias inherentes a las operaciones de transporte aéreo.

- d) Papel de los intermediarios: Cuando los pasajeros compran sus viajes a través de un agente o intermediario, estas partes desempeñan un papel importante a la hora de garantizar que los pasajeros reciban una información y asistencia adecuadas en caso de interrupción. Esta función fundamental suele omitirse en los regímenes de reglamentación de la protección del consumidor, por lo que las orientaciones de la OACI serían de utilidad para ofrecer un enfoque armonizado que los Estados pudieran adoptar.

3. CONCLUSIÓN

3.1 La labor de la OACI debería incluir las siguientes tareas:

- i. Elaborar orientaciones para evitar el riesgo de problemas jurisdiccionales tales como la aplicación extraterritorial y la duplicación reglamentaria.
- ii. Fijar una definición común de las circunstancias extraordinarias (o de términos similares para describir el mismo concepto) y establecer una lista no exhaustiva de situaciones que deberían considerarse como constitutivas de circunstancias extraordinarias.
- iii. Elaborar orientaciones en materia de preparación y respuesta ante episodios de interrupción masiva, incluyendo la importancia de los planes de contingencia.
- iv. Elaborar orientaciones que den a conocer el concepto de responsabilidad compartida en las operaciones normales, así como en caso de interrupción masiva, con el fin de reflejar adecuadamente las interdependencias existentes en el sistema de la aviación y garantizar que todas las partes interesadas se sientan debidamente incentivadas para minimizar las interrupciones.
- v. Reconocer el papel de los intermediarios y estudiar la posibilidad de elaborar orientaciones que reflejen las responsabilidades de los intermediarios en el marco de los reglamentos de protección del consumidor.

3.2 La adopción de los principios básicos de la OACI en 2015 fue un avance importante en el intento de fomentar la armonización y la compatibilidad de los regímenes reglamentarios de todo el mundo. No obstante, la amalgama de reglamentos de protección del consumidor existente hoy en día sigue provocando consecuencias no deseadas para los consumidores, inhibiendo la conectividad, aumentando los costes y reduciendo las posibilidades de elección. Tras estos 10 años, ha llegado el momento de revalidar el apoyo a los principios básicos y de elaborar más orientaciones para garantizar que se adecúen a los fines perseguidos durante la próxima década y las posteriores.