



NOTA DE ESTUDIO

ASAMBLEA — 40º PERÍODO DE SESIONES

COMISIÓN ECONÓMICA

Cuestión núm. 35: Desarrollo económico del transporte aéreo

PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR / DERECHOS DEL PASAJERO DE
TRANSPORTE AÉREO

(Nota presentada por Finlandia en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros¹ y los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil²)

RESUMEN

Esta nota de estudio se centra en la aplicación de los principios básicos de la OACI –de alto nivel, no vinculantes y sin carácter prescriptivo– en materia de protección del consumidor y la evolución de la experiencia de los pasajeros que utilizan el transporte aéreo.

El mercado de transporte aéreo ha evolucionado desde la adopción de los principios básicos, en 2015; y también lo han hecho las reglas de los Estados miembros de la OACI en materia de protección del consumidor y específicamente en materia de derechos del pasajero de transporte aéreo. Por lo tanto, es importante compartir las experiencias y las opiniones sobre cómo se han aplicado los principios básicos hasta el momento a nivel mundial.

Además, más allá del concepto tradicional de derechos del pasajero, la industria de la aviación se ha desarrollado considerablemente, lo que ha dado lugar a la aparición de nuevas prácticas, no siempre contempladas por los actuales regímenes de protección del pasajero.

Decisión de la Asamblea: Se invita a la Asamblea a:

- solicitar a la OACI que actúe para facilitar el intercambio de ideas y buenas prácticas en relación con la aplicación de los principios básicos de protección del consumidor de la OACI y de un sistema de vigilancia, tal como se presenta en el párrafo 2;
- pedir a la OACI que garantice que, al llevar a cabo estas tareas, reconozca la evolución de la percepción de las expectativas de los pasajeros, sus derechos y la calidad del servicio ofrecido, tal como se presenta en el párrafo 3; y
- a tal fin, invitar a la OACI a ocuparse de estos asuntos a través de uno de sus órganos ya existentes.

<i>Objetivos estratégicos:</i>	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico de <i>Desarrollo económico del transporte aéreo</i> .
<i>Repercusiones financieras:</i>	Las actividades relacionada con esta nota de estudio podrán estar sujetas a la disponibilidad de recursos del presupuesto del Programa regular de la OACI para el período 2020-2022.

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

² Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, Mónaco, Montenegro, Noruega, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Turquía y Ucrania.

<i>Referencias:</i>	C-WP/14804 Resolución A39-15, <i>Declaración consolidada de las políticas permanentes de la OACI en la esfera del transporte aéreo</i> <i>Principios básicos de protección del consumidor de la OACI</i> https://www.icao.int/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples.pdf Comunicación a los Estados SP 38/1 – 15/60 fechada el 31 de julio de 2015
---------------------	--

1. INTRODUCTION

1.1 En el transcurso de las últimas décadas, el transporte aéreo se ha convertido en un elemento primordial de la sociedad actual. Lo que en un principio sólo estaba al alcance de unas pocas personas es ahora una industria que transporta anualmente miles de millones de pasajeros y toneladas de carga, conectando ciudades y países y derribando así la barrera que representaba la distancia para brindar a gran parte de la población mundial acceso a empleos, ocio, capacitación u oportunidades culturales.

1.2 Históricamente, el transporte aéreo se ha duplicado cada 15 años y se espera que continúe haciéndolo. Junto con la liberalización continua del transporte aéreo, la protección y reconocimiento de los derechos de los pasajeros aéreos han adquirido mayor importancia a nivel internacional, regional y nacional. El Convenio de Montreal de 1999 establece determinadas reglas unificadas sobre la responsabilidad de los transportistas aéreos por el transporte aéreo de pasajeros, equipaje y carga. Han transcurrido más de cuatro años desde la adopción de los principios básicos de protección del consumidor de la OACI, y según una investigación de la Secretaría de la OACI (véase C-WP/14804), más de 60 Estados han dictado reglamentos de protección del consumidor específicos para la aviación. En total, 191 Estados cuentan con reglamentos de protección del consumidor específicos para la aviación o generales que protegen a los pasajeros aéreos³.

1.3 Reconociendo el carácter de alto nivel, no vinculante y no prescriptivo de los principios básicos de la OACI, Europa apoya fervientemente que se intercambien ideas sobre su aplicación a fin de establecer determinadas buenas prácticas que puedan ayudar a fomentar la convergencia y la compatibilidad operacionales a largo plazo en este ámbito a nivel mundial. Esto es fundamental para garantizar la igualdad de condiciones entre las líneas aéreas de todo el mundo y evitar la doble imposición de regímenes de derechos de los pasajeros.

1.4 Por otra parte, el sector de la aviación ha evolucionado considerablemente, lo que ha dado lugar a la aparición de nuevas prácticas por parte de las líneas aéreas que los pasajeros no siempre perciben de manera positiva. La densificación de las cabinas de las aeronaves, con asientos no aptos para todos los tipos de pasajeros, la falta de transparencia en la asignación de asientos para forzar sobrepagos de asientos adyacentes, o los casos extremos como aquellos en los que pasajeros que ya estaban a bordo han debido abandonar la aeronave sin otro motivo que una política de sobreventa son solo algunos ejemplos de prácticas que aprovechan las lagunas de la legislación y vulneran el nivel mínimo de calidad de servicio que todos los pasajeros del mundo deberían disfrutar. Frente a recientes casos de insolvencia de compañías aéreas, también se plantea la cuestión de la protección y asistencia de los pasajeros.

2. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA OACI DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

2.1 En la Sexta Conferencia mundial de transporte aéreo (ATConf/6), celebrada en marzo de 2013, se abordó la necesidad de resguardar a los consumidores de servicios de transporte aéreo, se señaló la importancia de proteger sus intereses y la necesidad de convergencia y compatibilidad y se

³ Base de datos de la OACI sobre normas de protección del consumidor específicas para la aviación.

recomendó que la OACI siguiera vigilando de cerca la evolución de la situación de la protección de los consumidores y mantuviera su papel de liderazgo para formular lineamientos de políticas, teniendo en cuenta los intereses de los Estados, la industria, los pasajeros aéreos y demás actores de la aviación.

2.2 En junio de 2015, el Consejo de la OACI adoptó los “Principios básicos de protección del consumidor”, que incluyen recomendaciones relevantes de alto nivel para antes, durante y después de viajar.

2.3 Por decisión del Consejo, los principios básicos de protección del consumidor de la OACI se difundieron a todos los Estados mediante la comunicación SP 38/1-15/60 fechada el 31 de julio de 2015. Se alentó a que los Estados miembros y las partes interesadas del sector apliquen los principios básicos en la elaboración de políticas y en las medidas normativas y operacionales. Los Estados que presentan esta nota están comprometidos con la aplicación de estos principios básicos.

2.4 En la comunicación también se pedía a los Estados miembros que proporcionaran información sobre la experiencia adquirida o problemas encontrados en la aplicación de los principios básicos.

2.5 En su 39º período de sesiones en 2016, la Asamblea de la OACI instó a los Estados miembros y a las partes interesadas a que tuvieran en cuenta y aplicaran estos principios básicos de alto nivel, no vinculantes y sin carácter prescriptivo para la protección del consumidor en la elaboración de políticas y en las medidas normativas y operacionales y a que mantuvieran informada a la OACI de la experiencia adquirida o las problemáticas surgidas por su aplicación.

2.6 La labor de la OACI en el pasado reciente se ha centrado principalmente en las “interrupciones masivas” y las disrupciones de los vuelos causadas por “circunstancias extraordinarias”. Sin embargo, la protección de los pasajeros va más allá, como también reconocen los principios básicos.

2.7 En reconocimiento del dinamismo de la industria del transporte aéreo, los principios básicos son un “documento vivo”, que ocasionalmente se podrá perfeccionar o mejorar durante su aplicación, en virtud de la experiencia adquirida y los comentarios recibidos.

2.8 Al tiempo que promueve permanentemente los principios básicos de protección del consumidor y que alienta a los Estados a implementarlos plenamente, la OACI podría funcionar como foro de intercambio de ideas y buenas prácticas al respecto. Si bien queda claro que estos temas se abordan de manera diferente en distintas partes del mundo por las diferentes condiciones socioeconómicas locales y el papel de los reguladores del mercado, es importante compartir las experiencias sobre cómo se han aplicado hasta ahora los principios básicos. Se debería alentar a todos los Estados y las partes interesadas a que se sumen al debate. Sobre esta base, se podrían determinar y compartir las buenas prácticas.

3. EXPERIENCIA/CALIDAD DEL SERVICIO

3.1 El concepto tradicional de derechos de los pasajeros aéreos se basa en el supuesto de que los usuarios siempre tienen la opción de elegir y, por lo tanto, elegirán los servicios que mejor se adaptan a sus preferencias y necesidades. Esta suposición no se aplica cuando el usuario no tiene opción. En muchos casos, es posible que la única opción de la gente sea utilizar el transporte aéreo y a veces encuentran una oferta limitada, con pocas o ninguna posibilidad de elegir entre explotadores.

3.2 A medida que el transporte aéreo evoluciona rápidamente y se torna más accesible, los pasajeros esperan cada vez más un grado de protección que vaya más allá del estricto cumplimiento de las

condiciones especificadas en el contrato de transporte. En las próximas décadas, la presión de los ciudadanos aumentará para que las autoridades competentes tomen cartas en el asunto. Ahora es necesario que los Estados miembros de la OACI, en coordinación con la industria, evalúen si es necesario seguir trabajando para determinar si se justifica algún grado de coherencia entre los enfoques de los derechos de los pasajeros.

3.3 Para llevar a cabo esta tarea de manera satisfactoria, es importante que la OACI empiece a trabajar en ella sin demora, precisando las diferentes percepciones, expectativas y sensibilidades de los usuarios en cada parte del mundo, caracterizándolas y generando una base de conocimientos sólida que guíe la labor de la OACI en este ámbito, basándose en una comprensión más profunda de las necesidades de los usuarios. La OACI podría examinar la realidad y crear una base de conocimientos que, cuando sea apropiado, permita y fomente la elaboración de textos de orientación sobre los derechos de los pasajeros.

4. **DECISIÓN DE LA ASAMBLEA**

Se invita a la Asamblea a:

- a) solicitar a la OACI que tome medidas para facilitar un intercambio de ideas y buenas prácticas sobre la aplicación de los principios básicos de protección del consumidor de la OACI y de un sistema de vigilancia, tal como se presenta en el párrafo 2;
- b) pedir a la OACI que garantice que, al llevar a cabo estas tareas, reconozca la evolución de la percepción de las expectativas de los pasajeros, sus derechos y la calidad del servicio ofrecido, tal como se presenta en el párrafo 3; y
- c) a tal fin, invitar a la OACI a que se ocupe de este asunto a través de uno de sus órganos existentes.

— FIN —