



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
1.1: Vigilancia económica

VIGILANCIA ECONÓMICA

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

RESUMEN

En el último decenio los aeropuertos han mejorado continuamente en términos de calidad de servicio, eficiencia y eficacia en función de los costos. También se han visto sometidos a considerables presiones comerciales de parte de pasajeros, explotadores de aeronaves, nuevos modelos comerciales de las líneas aéreas así como de sus propios pares. Todo problema de falla del mercado (p. ej., abuso de la posición dominante) que pudiera ocurrir debería ser tratado primero y principalmente por las leyes nacionales de competencia dentro del marco de la responsabilidad del Estado en cuanto a vigilancia económica. La finalidad última de las leyes de competencia como parte del proceso de vigilancia económica consiste en proteger los intereses del usuario final, es decir, el consumidor.

Aplicar normas similares a los aeropuertos y a los proveedores de servicios de navegación aérea ignora las diferencias entre ambos proveedores en cuanto a su situación competitiva, sus clientes y participantes, su diversidad, sus activos y sus beneficios sociales y económicos.

Toda intervención de reglamentación debería mantenerse en un mínimo, estar sujeta a un análisis de costo-beneficio y asegurar suficientes inversiones para satisfacer la demanda futura.

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

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La transformación de la industria aeroportuaria durante los dos últimos decenios de un proveedor de infraestructura de propiedad pública a una industria de servicios parcialmente privatizada o de sociedades anónimas y ampliamente comercializada ha sido impulsada por una demanda y un aumento

¹ Traducción proporcionada por ACI.

del tránsito aéreo fuertes y sostenidos, estimulados por la liberalización de las rutas y las economías en crecimiento, especialmente en los mercados emergentes. La resultante necesidad de invertir cantidades considerables en nuevas mejoras y ampliaciones de infraestructura requeridas ha exigido nuevas estructuras de gobernanza y propiedad en los aeropuertos así como inversionistas privados. A medida que los gobiernos se retiran de la gestión y propiedad de los aeropuertos, estas nuevas entidades deben vigilarse con respecto a su fijación de precios y planificación dentro del marco de la vigilancia económica nacional para encarar los diversos riesgos de abuso de las posiciones dominantes.

1.2 Los explotadores aeroportuarios se concentran actualmente en prestar servicios a sus pasajeros y comunidades y se les reconoce por las importantes contribuciones que aportan a las economías nacionales y locales. Los aeropuertos han evolucionado como generadores autosuficientes de valor económico que se financian con la autorización y necesidad de generar ganancias.

1.3 Los aeropuertos, como partes del sistema aeronáutico, conectan e impulsan la economía mundial y son importantes contribuyentes al turismo, la principal industria del mundo. La industria aeroportuaria conserva su perspectiva a largo plazo sobre el crecimiento industrial y debe prepararse para la futura demanda que continuará aumentando también a largo plazo. La adición de capacidad al sistema de tránsito aéreo sigue siendo una tarea y una responsabilidad importantes de la industria aeroportuaria y exige un enfoque flexible y adaptable de la vigilancia económica nacional.

2. ANÁLISIS

2.1 A lo largo del último decenio, los aeropuertos se han visto sometidos a considerables presiones comerciales de parte de pasajeros, explotadores de aeronaves, nuevos modelos comerciales de las líneas aéreas, como los transportistas de bajo costo y las alianzas, y también de sus pares en la industria. Los aeropuertos procuran atraer pasajeros y líneas aéreas por igual compitiendo con otros aeropuertos en cuanto al origen o destino y tráfico de conexión. Al mismo tiempo, muchos aeropuertos enfrentan a transportistas o grupos de transportistas dominantes con grandes participaciones en el mercado que aplican presiones sobre la fijación de precios y la eficiencia de los aeropuertos, y a menudo constituyen una barrera al ingreso de otros transportistas, lo que limita la competencia en detrimento del consumidor.

2.2 Además de aplicar presiones sobre los derechos de usuario, las líneas aéreas y sus alianzas han pasado a ser más exigentes con respecto a los servicios, diseño y trazado de terminales exigiendo servicios e instalaciones terminales a su medida o áreas terminales específicas. Las consecuencias operacionales y financieras para el explotador aeroportuario se aceptan y absorben con frecuencia para conservar o aumentar las operaciones de línea aérea y no perderlas frente a los aeropuertos competidores.

2.3 Los pasajeros también han pasado a ser más exigentes con respecto a los procesos, servicios, diseños de terminal y actividades comerciales de los aeropuertos. Los aeropuertos deben responder a estas expectativas en aumento para seguir siendo atractivos en cuanto a puntos de origen, destino o tránsito en el interés de los pasajeros y de la industria de líneas aéreas. A medida que éstas continúan encarando importantes actividades para mejorar la experiencia a bordo, los aeropuertos también deben invertir en la experiencia en tierra.

2.4 Los aeropuertos ya no son empresas monotemáticas, dado que han evolucionado de meros proveedores de infraestructura a proveedores de servicios, comerciantes, empresas inmobiliarias y constructores, etc. El foco principal de la gestión aeroportuaria es ahora, en grado considerable, la satisfacción del pasajero a medida que la experiencia en el aeropuerto ha pasado a ser un factor crítico en la planificación de los viajes reflejando directamente la satisfacción con respecto a las líneas aéreas.

2.5 A partir de agosto de 2008, más de 120 aeropuertos de todo el mundo se han embarcado en un programa de evaluación comparativa de la satisfacción de los clientes ofrecido por ACI. El programa mide la satisfacción del cliente en más de 30 áreas de servicio y proporciona datos críticos y análisis sobre la manera más efectiva de mejorar la satisfacción. El programa continúa creciendo rápidamente, lo que no se explicaría si no fuera porque los aeropuertos experimentan las presiones de pasajeros y líneas aéreas para mejorar constantemente sus servicios y rendimiento.

2.6 La demanda de viajes aéreos continúa aumentando. Las líneas aéreas han encargado cantidades sin precedentes de nuevas aeronaves que se entregarían durante los próximos 10 años preparándose para una prevista duplicación del tráfico aéreo para 2025. Es evidente que la actual capacidad en tierra no es suficiente para ajustarse a dicho crecimiento. Si no se proporciona nueva infraestructura, ello resultará inevitablemente en elevados costos para la economía, el medio ambiente y los participantes, así como para los usuarios de los aeropuertos. La capacidad insuficiente también reducirá el nivel de competencia entre los aeropuertos puesto que la congestión les impide atraer nuevos negocios y más pasajeros.

2.7 La vigilancia económica debe considerar los ciclos de planificación de los aeropuertos que son fundamentalmente diferentes de los de las líneas aéreas. Mientras éstas pueden y deben adaptarse a ciclos económicos en un plazo relativamente breve reduciendo la capacidad y sacando de servicio a aeronaves. Los aeropuertos, dado el carácter de sus activos, deben adoptar una visión a largo plazo de los futuros desarrollos del mercado que posiblemente abarque hasta 20 años. Al planificar las futuras inversiones y los costos conexos, los aeropuertos adoptan una visión a largo plazo de la economía y la demanda así como de los intereses de consumidores y comunidades.

2.8 La finalidad de la vigilancia económica es proteger los intereses actuales y futuros del consumidor y del público en general (bienestar). Formas más estrictas de la vigilancia económica (p. ej., reglamentación de precios y activos) sólo deberían aplicarse después de evaluar el grado de competencia y agotar el marco jurídico, institucional y gubernamental (p. ej., leyes nacionales de competencia). Toda intervención de reglamentación debería mantenerse en un mínimo y ser eficaz en cuanto a costos y, más concretamente, los costos directos e indirectos de la reglamentación no deberían superar sus beneficios.

2.9 Aplicar normas económicas similares a los aeropuertos y a los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) puede llevar a confusiones y debería hacerse con mucha cautela. Estas dos industrias son fundamentalmente distintas en términos de su grado de comercialización y privatización, su base de usuarios, su diversidad, sus servicios, sus activos y su posición en el mercado. Los ANSP no compiten entre sí, no tienen relaciones con la comunidad local ni prestan servicios directos a los pasajeros. Los ANSP ejercen soberanía sobre el espacio aéreo nacional, lo organizan y lo protegen. Los incentivos de los ANSP para aumentar la eficiencia son limitados dado que sus usuarios no tienen opciones o alternativas. Dado que las políticas respectivas de la OACI que han de enmendarse son ampliamente idénticas y deben continuar aplicándose a ambos grupos de proveedores, las políticas futuras deben ser suficientemente universales y genéricas para que no tengan efectos indebidos en ninguna de las dos industrias.

2.10 Las conclusiones y enmiendas propuestas con respecto a formas más específicas de vigilancia económica o principios generales de fijación de derechos deben ser coherentes con la hipótesis subyacente de la presente nota en el sentido de que los aeropuertos funcionan fundamentalmente en un entorno competitivo. Por consiguiente, los objetivos propuestos de la vigilancia económica establecidos en el Doc 9082 no deberían entrañar ninguna obligación por parte del Estado de adoptar medidas que vayan más allá de su marco jurídico, institucional y de gobernanza existente.

3. CONCLUSIONES

3.1 Del análisis precedente, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Los Estados deberían asegurar que la vigilancia económica se aplique a todos los proveedores de servicios con el objetivo de evitar el abuso de una posición dominante en el interés de los consumidores y del bienestar general.
- b) Los Estados deberían determinar la forma apropiada de vigilancia económica caso por caso dependiendo del grado de competencia y deberían tener en cuenta sus marcos nacionales, jurídicos, institucionales y de gobernanza, principalmente las leyes de competencia. Toda intervención de reglamentación debería mantenerse en un mínimo y ser eficaz en cuanto a los costos y, más concretamente, los costos directos e indirectos de la reglamentación no deberían superar sus beneficios.
- c) Los Estados deberían adoptar una visión a largo plazo de la industria aeronáutica y de la demanda de los consumidores y asegurar que los aeropuertos cuentan con la capacidad y viabilidad financieras de invertir adecuadamente y en forma oportuna en la futura infraestructura, lo que constituye la base del crecimiento futuro y fomentará la competencia dentro de la industria aeroportuaria y de las líneas aéreas.
- d) Los Estados deberían tener en cuenta que las políticas de la OACI sobre vigilancia económica que han de enmendarse ya se aplican tanto a los aeropuertos como a los ANSP y continuarán haciéndolo. Así pues, toda enmienda de las políticas actuales de la OACI debería tener en cuenta las diferencias claras entre ambos tipos de proveedores, en particular el carácter divergente de la competencia.
- e) La OACI debería tener en cuenta que las conclusiones y enmiendas propuestas con respecto a formas más específicas de vigilancia económica o principios generales de fijación de derechos deben ser coherentes con la hipótesis subyacente de esta nota en el sentido de que los aeropuertos, por sí mismos, no tienen una posición dominante en el mercado. La definición de objetivos de política pública en el marco de la vigilancia económica no debería por lo tanto entrañar, prescribir o constituir obligación alguna de los Estados más allá de su marco nacional jurídico, institucional y de gobernanza existente.

4. PROPUESTA DE ENMIENDA DE LAS POLÍTICAS

4.1 Con arreglo a la conclusión e) del párrafo 3.1, se propone enmendar el nuevo texto del Doc 9082 sobre vigilancia económica propuesto por la Secretaría de la OACI en WP/4 como sigue:

Vigilancia económica

xx. *El Consejo recomienda que, dada la continua tendencia hacia la comercialización y privatización en el suministro y explotación de aeropuertos y servicios de navegación aérea, la vigilancia económica procure lograr un equilibrio entre los esfuerzos de las entidades autónomas o privadas por obtener los resultados óptimos de la comercialización o privatización y aquellos objetivos de política pública que comprenden, sin limitarse a ellos, los siguientes:*

- i) *impedir que los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea apliquen prácticas anticompetitivas o abusen de su posición dominante;*

ii) *asegurar la no discriminación y la transparencia en la aplicación de los derechos;*

iii) ~~proporcionar incentivos para~~ *fomentar* que los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea, así como los usuarios, alcancen acuerdos sobre derechos y niveles de servicio;

iv) ~~asegurar que los aeropuertos y proveedores de servicios de navegación aérea desarrollen e implanten sistemas de gestión del rendimiento apropiados~~ *fomentar la elaboración de indicadores de rendimiento apropiados por todos los proveedores de servicios;* y

v) *asegurar inversiones en capacidad para satisfacer la futura demanda.*

yy. *El Consejo también recomienda que los Estados mantengan en un mínimo y según se requiera las intervenciones de reglamentación económica. Al decidir si es necesaria una vigilancia económica más allá de las leyes de competencia, deberían tenerse en cuenta el grado de competencia, los costos y beneficios relativos a otras formas de vigilancia, así como los marcos jurídico, institucional y de gobernanza. Es de interés de todas las partes involucradas que la vigilancia económica se establezca en forma transparente, eficiente y eficaz en función de los costos.*

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.