

**COMISSÃO LATINO-AMERICANA
DE AVIAÇÃO CIVIL**



**LATIN AMERICAN CIVIL
AVIATION COMMISSION**

COMISIÓN LATINOAMERICANA DE AVIACIÓN CIVIL

**SECRETARÍA
APARTADO 27032
LIMA, PERÚ**

CLAC/A18-NE/17
20/10/08

XVIII ASAMBLEA ORDINARIA DE LA CLAC

(Santiago de Chile, Chile, 27 al 30 de octubre de 2008)

**Cuestión 9 del
Orden del Día:**

Criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total en los servicios aéreos y aeroportuarios

(Nota de estudio presentada por ACI-LAC)

Sobre La Resolución CLAC 17-05. Una preocupante recomendación de la CLAC

1. Conforme a lo planteando por ACI-LAC en los últimos cuatro años (desde que se aprueba – sujeto a revisión la Resolución original sobre Criterios y Directrices de Servicio al Cliente y Calidad Total en los Servicios Aéreos y Aeroportuarios) y reiterados en múltiples reuniones de la CLAC, reiterados en la última reunión del GEPEJTA realizada en Bogotá, Colombia, 18 al 20 de Junio de 2008, ACI-LAC considera que esta directriz, así como la Resolución en general, debe ser evaluada. En este caso, a los efectos de clarificar los aspectos preocupantes de la resolución, se ha realizado un examen integral de la misma.

2. Al considerar que la Resolución A 17-05 de la CLAC “se resuelve que “Los Estados Miembros apliquen criterios y directrices en materia de servicio al cliente y calidad total en los servicios de transporte aéreo y aeroportuario en la medida que sean compatibles con sus legislaciones internas”; y que la Resolución tiene por objeto establecer criterios y directrices en dos aspectos de los servicios de transporte aéreo y aeroportuario: servicio al cliente y calidad total.

3. Sin embargo, un análisis integral de los fundamentos, objeto y contenido de la Resolución nos lleva a concluir que:

- a) Los criterios y directrices de calidad total y atención al cliente para el transporte aéreo no son tales puesto que se trata de un catálogo de condiciones generales del

contrato de transporte aéreo, derechos y obligaciones similares a los fijados unilateralmente por la línea aérea, impuestos al pasajero bajo el sistema de adhesión. Así en materia de atención al cliente y calidad del servicio del transporte aéreo, aborda el tema con una filosofía y forma que, lejos de tutelar al cliente/usuario/pasajero lo perjudica.

- b) Desconoce el concepto de servicio aeroportuario. No contempla al aeropuerto desde la concepción de un **servicio** y solo se ocupa de este con la única finalidad de reconocer derechos al transportista aéreo respecto del operador aeroportuario. En consecuencia, la Resolución es incongruente al pretender establecer parámetros o estándares de calidad de un servicio que no reconoce como tal (el del Servicio Aeroportuario). Inclusive, la Resolución tampoco reconoce al Consejo Internacional de Aeropuertos (Airports Council International ACI) como entidad privada que representa y constituye la voz de los aeropuertos.
- c) El servicio al cliente y calidad aeroportuaria constituye una materia de suma especialización técnica que se reduce meramente a un catalogo de deberes y obligaciones a cargo del operador aeroportuario y las autoridades locales competentes que traducen, únicamente, necesidades y deseos de las líneas aéreas sin considerar la naturaleza de servicio que posee la actividad aeroportuaria que involucra a muchos otros actores de la industria, las comunidades, los gobiernos y del propio operador del aeropuerto.
- d) No es propio de un sistema de calidad de servicio, establecer previsiones de índole estrictamente jurídicas de responsabilidad civil del Transporte Aéreo. Sin embargo la Resolución lo hace en el caso de las definiciones del alcance de las operaciones de *embarque* (artículo 1.13) y *desembarque* (artículo 1.11) y el *período de responsabilidad* del transportista aéreo (artículo 1.27). Ello sin perjuicio de asumir posición en un tema sumamente debatido y eligiendo una tesis de máxima limitación de la imputación de responsabilidad hacia el transportista, en perjuicio del pasajero u del propio aeropuerto (la determinación de los casos de responsabilidad del transportista aéreo en las operaciones de embarque y desembarque se han establecido mayormente en función de criterios jurisprudenciales).
- e) Las normas de atención al cliente y calidad total de servicio tienen por finalidad, básicamente, proteger a quien recibe el servicio de transporte aéreo, fortalecer la situación del más débil (el pasajero). La Resolución no cumple con ese objetivo. Por el contrario, su contenido fortalece la situación jurídica (los derechos y atribuciones) de la parte fuerte de la relación (el transportista) e impone deberes y obligaciones a la parte débil (el pasajero).

En ese sentido, llama la atención también que el capítulo de “Sistemas de Atención al Usuario del Transporte Aéreo” las acciones dirigidas (puesto que no constituyen obligaciones) al transportista aéreo son previstas en el campo del voluntarismo (“poder ser”) y no desde como esquema obligatorios (“deber ser”) tal como si sucede con las obligaciones de los operadores aeroportuarios respecto de las aerolíneas (Arts. 67).

- f) En la era del servicio, la Resolución utiliza conceptos clásicos que han quedado superados. Ya no es indistinto identificar bajo el concepto “usuario” tanto al *pasajero* como a la *línea aérea*. La línea aérea no es usuario. La noción de usuario

asume una situación jurídica de debilidad, digna de protección especial de ley. Las líneas aéreas deben denominarse como “operadores aéreos”, clientes o en ultimo caso, usuarios intermedios u otro termino equivalente.

4. El Comité de Asuntos Políticos y Regulatorios de ACI-LAC realizó un trabajo exhaustivo en base a la visión aeroportuaria sobre esta Recomendación y aporta a título de colaboración para una futura y necesaria revisión de la Resolución A 17-5, el punto de vista de los aeropuertos en materia de calidad de servicio aeroportuario la cual se describe a continuación:

1. LAS NORMAS DE ATENCIÓN AL CLIENTE Y CALIDAD DE SERVICIOS. NATURALEZA DE LA “RELACIÓN DE CONSUMO”.

Las regulaciones en materia de calidad de servicios tienen por finalidad la tutela, protección y defensa. Buscan asegurar de la parte proveedora o “fuerte” un valor en el servicio que el consumidor, cliente o usuario no está en condiciones de exigir por sí solo.

Esas normas son, fundamentalmente, una carta de derechos y garantías para el consumidor o usuario de forma tal que este cuente con herramientas y elementos que equiparen el desequilibrio con el que accede a la relación jurídica de consumo.

Ello es más importante aun en los casos en que el prestador recurre a formalidades –contratos- del tipo “de adhesión” o con “cláusulas predispuestas” o tiene blindada sus prestaciones con regímenes de protección especial.

Las normas de calidad de servicios son de un lado de garantía, de derechos. De otro lado, son a la vez catálogos de obligaciones y exigencias para los proveedores o prestadores de los servicios o bienes.

Veamos como se da esa relación de consumo/calidad en el transporte aéreo de pasajeros.

1.2. La “relación de consumo” en el servicio de transporte aéreo.

En el mundo de los contratos de servicios y comparándolo incluso con otros medios de transporte, el contrato de transporte aéreo (de *adhesión*) que formalizan las líneas aéreas (*prestador/parte fuerte*) con el pasajero (*usuario/parte débil*) es paradigmático en punto de la debilidad del usuario frente al prestador.

Entre las situaciones de debilidad que el contrato de transporte aéreo presenta se incluyen:

- Límites de responsabilidad del transportista
- Indemnizaciones tarifadas mínimas por pérdidas o daños en el equipaje
- Derecho a sobreventa – *overbooking*.
- Indemnizaciones parciales y mínimas en caso de cancelaciones o demoras.
- Brevísimos plazos de caducidad –tres días- para reclamar (protesta) al transportista.

No se nos escapa que este régimen de privilegios del transporte aéreo para con el pasajero frente a otros medios de transporte obedeció y obedece a las particulares características del medio aéreo, como históricamente lo justificó la doctrina y los propios fundamentos de cada marco normativo.

Claro que en los últimos años esta tendencia se viene revirtiendo. El tratado de Montreal de 1999, las nuevas y exigentes normas e la Unión Europea en materia de indemnización de *overbooking*, demoras y cancelaciones, las sentencias de jueces otorgando indemnizaciones por encima de los límites – especialmente en concepto de daño moral-, etc. son ejemplos de esa tendencia.

Sin embargo, en sentido contrario a la protección del más débil, la Resolución de la CLAC contempla una regulación que, como veremos, termina por legitimar la protección de la parte fuerte de la relación jurídica del contrato de transporte aéreo.

1.3. La relación de consumo en el servicio aeroportuario.

Esta es quizás la más novedosa de las relaciones jurídicas. Es que efectivamente los aeropuertos se convirtieron en verdaderos centros de negocios indistintamente de la gestión pública, privadas o privada de prestadoras de servicios.

Esto transformo el ordenamiento jurídico.

En primer lugar, el derecho aeronáutico tradicional no pudo ser fuente de regulación toda vez que nunca considero ni considera al aeropuerto como una empresa de servicios sino como una mera infraestructura obligada a dar servicios en condición neutra. De allí que sus normas y principios no resuelvan las necesidades del servicio aeroportuario.

En segundo término las normas aeroportuarias se fueron gestando en la medida que las necesidades fueron apareciendo. Así cuando los Estados decidieron dar en concesiones sus aeropuertos, fijaron en las normas de la concesión pautas y reglas para su prestación. En otros casos, la propia convicción de la prestación de un verdadero servicio llevo a las autoridades a fijar unilateralmente Términos y Condiciones de uso de los aeropuertos.

ACI consideró desde 1996 la calidad de servicio era una de las cuatro facetas de la facilitación, conjuntamente con la eficiencia operacional/reducción de costos, el uso de las facilidades y la competencia.

La facilitación fue un concepto nacido a la luz de la concepción tradicional de los aeropuertos según la cual eran meras infraestructuras al servicio del transporte aéreo.

En la era del servicio aeroportuario la facilitación debe pasar a ser parte de un concepto mas amplio y extensivo: **Calidad aeroportuaria**. El gran desafío de este tiempo es entonces definir, y hacer realidad, **la calidad aeroportuaria**. En ese sentido ACI y ACI-LAC viene aportando desde hace varios años pautas, criterios y estándares.

La Resolución esta muy lejos de colaborar en ese desafío. Ni siquiera, como dijimos, reconoce el servicio aeroportuario por lo que mal podría aportar en materia de calidad aeroportuaria.

2. LA ATENCIÓN AL CLIENTE Y CALIDAD TOTAL EN EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE AÉREO EN LA RESOLUCIÓN CLAC A 17-05

La Resolución define expresamente los elementos objetivos y subjetivos de la relación jurídica que se entabla con motivo u ocasión del desarrollo del transporte aéreo.

Ellos son el término **calidad** (objeto) y **cliente, usuario y transportista aéreo** (sujetos)

- **Calidad:** el conjunto de propiedades, ingredientes, atributos, características y componentes que constituyen, determinan, distinguen o individualizan un bien o servicio y que le confieren la aptitud para satisfacer las necesidades del usuario. (Artículo 1. Acápite 5)
- **Cliente:** persona que compra en un establecimiento o utiliza sus servicios. (Artículo 1. Acápite 8)

- **Usuario:** personas que utilizan los servicios aéreos y/o aeroportuarios en calidad de pasajeros, incluyendo aquellas personas naturales o jurídicas que intervienen en la actividad del transporte aéreo como “operadores”, que para el buen desempeño de su labor requieren de los medios idóneos. Abarca tanto el concepto de pasajero, como el de operador; entendiéndose transportistas aéreos, compañías de seguridad, instituciones del Estado y otros concesionarios. (Artículo 1. Acápito 38)
- **Transportista aéreo:** persona natural o jurídica que presta servicios de transporte por aeronave, efectuados mediante tarifa. Puede igualmente llamarse: transportador, línea aéreo o aerolínea. (Artículo 1. Acápito 37)

2.1. Aspectos objetivos. Calidad del transporte aéreo.

Como ya dijimos los criterios y directrices de calidad total y atención al cliente que de desprenden de la Resolución en realidad constituyen no son otra cosa que una reproducción de las condiciones generales del contrato de transporte aéreo, derechos y obligaciones que son fijados unilateralmente por la línea aérea, impuestos al pasajero bajo el sistema de adhesión y consagrando pautas indemnizatorias que bajo apariencia de beneficiar al pasajero tienen el efecto limitante para aquellos sistemas jurídicos que quieran profundizar la protección de los pasajeros.

2.2 Aspectos subjetivos. El Usuario pasajero.

La Resolución impone obligaciones al pasajero frente a la línea aérea si es que pretende obtener del prestador, un servicio de calidad. El Capítulo 3 se denomina DEBERES DEL PASAJERO Y DERECHOS DEL TRANSPORTISTA e incluye 13 artículos (artículo 33 al 47). No es muy común observar normas de calidad de los servicios públicos que impongan deberes y obligaciones a quien tiene que recibir el servicio.

Es cierto que la Resolución consagra el Capítulo de los DERECHOS DEL PASAJERO Y DEBERES DEL TRANSPORTISTA. (Artículos 2 al 32).

En cualquier caso las obligaciones y los derechos de los pasajeros y las obligaciones y derechos de los transportistas son las mismas que las previstas en los contratos de transporte que dan forma a la relación jurídica entre ambos. Cláusulas que han consagrado, históricamente, el régimen de privilegio y especialidad del transporte aéreo frente a otros servicios y que han consagrado los públicos y notorios avasallamiento de los usuarios.

Si lo que se pretende es proteger al pasajero, elevar al rango de Resolución de la CLAC contenidos similares al contrato de transporte es, cuando menos, un obstáculo en esa protección de lo derechos del pasajero, incluyendo el ellos el derecho a la calidad del servicio.

Menos aun consagrando expresamente criterios indemnizatorios que, al final de día, funcionan como argumentos o fundamento para oponerse a aquellos Estados que soberanamente quisieran buscar caminos alternativos, mas protectores para los usuarios, limites mas favorables a los pasajeros que los consagrados en la Resolución.

En definitiva, el instrumento que debiera servir de elemento para equilibrar la relación de fuerzas entre el fuerte y el débil en la relación de consumo del transporte aéreo, cristaliza ese desequilibrio.

Las aerolíneas no son Usuarios del servicio aeroportuario en los términos definidos por la Resolución.

En este caso el objeto de la relación jurídica no es el transporte aéreo sino el servicio aeroportuario. Y a tal efecto las líneas aéreas, históricamente buscaron refugiarse en la noción de *usuario*. Sin embargo, creemos que el rol de Usuario identifica un sujeto débil y desprotegido y queda reservado en la relación de consumo a ese sujeto.

Es la línea aérea un *sujeto débil* en la relación jurídica de consumo que entabla con el aeropuerto? Es la línea aérea un Usuario? Definitivamente no. Todo lo contrario, suelen ser las líneas aéreas las poderosas dominantes de los aeropuertos.

Ello es así tanto a partir del poder que supone utilizar los aeropuertos bajo la modalidad de *Hub & Spoke como* en las modalidades *punto a punto*, en especial las empresas Low Cost que imponen las condiciones al aeropuerto por operar en esos aeropuertos.

No se nos escapa que la documentación de la OACI, desarrollada con anterioridad a la era del servicio aeroportuario denominó (y aun denomina) usuarios a los operadores aéreos. Esta asociación se introdujo, principalmente, en los documentos relacionados con los aspectos económicos del transporte aéreo.

Esta asimilación, en la era del servicio aeroportuario, ya no tiene razón de ser y la nueva realidad reclama su corrección. La pasada Conferencia Mundial en aspectos económicos de los aeropuertos promovida por la OACI para actualizar las políticas en la materia – *CEANS 2008*- fue testigo del clamor de ACI por la petición de pérdida de estatus de “*usuario*” de las líneas aéreas, reservando para ellas la denominación de “*operador aeroportuario*”.

Es de desear que la necesaria reformulación de la Resolución incorpore este criterio puesto que se estima que probable que en la próxima actualización de los documentos OACI relacionados con los aspectos económicos de los aeropuertos también se considere una revisión de los conceptos.

2.4. Más allá de la calidad total. El periodo de responsabilidad civil del transportista aéreo.

Sin perjuicio de lo extraño que puede resultar incorporar en una norma de esta naturaleza aspectos de la responsabilidad civil del transportista, es llamativa la posición y determinación con que la CLAC toma posición en un tema históricamente sensible, debatido a punto tal que –considerando las variantes y posibilidades en juego - los Tratados Internacionales no han definido los alcances del periodo de responsabilidad del transportista frente al pasajero.

Se trata de la responsabilidad objetiva del transportista legislada en el Convenio de Varsovia de 1929 (Sistema de Varsovia) y en el del Montreal de 1999 en virtud de los cuales el transportista es responsable por daños causados en caso de muerte o lesión corporal de un pasajero por la sola razón de que el accidente que causo la muerte o lesión se haya producido a bordo de la aeronave o *durante cualquiera de las operaciones de embarque o desembarque*.

De esos conceptos se infiere el periodo durante el cual el transportista aéreo esta sometido al régimen de responsabilidad que establecen los tratados.

“Así la determinación del inicio y final del transporte aéreo no es baladí. Esto es así por las especiales características que presenta esta modalidad de transporte en la que el embarque y desembarque en el avión va precedido y seguido de determinadas acciones que deben ser analizadas para determinar si están

incluidas o no en el periodo de responsabilidad del transportista aéreo que prevén los instrumentos convencionales.”¹.

Esta expresión de “operaciones de embarque o desembarque” requiere determinar concretamente en cada caso si el accidente ocurrido debe o no encuadrar en dichas operaciones. “Ello no es precisamente sencillo ya que las fronteras de dichas operaciones no se ofrecen de una manera clara y determinada, y por supuesto, están perfiladas por la estructura de cada aeropuerto y por la organización de cada operación aérea.”

Enseña el prestigioso y reconocido profesor Mapelli: “Teniendo en cuenta que desde que en 1929 se promulgó el Convenio de Varsovia una multitud de litigios se han suscitado entre compañías aéreas y usuarios pretendiendo la relimitación de las operaciones de embarque y desembarque, es de suponer que el legislador ha preferido remitir a los tribunales esa definición. En efecto, tan solo ante el examen de un caso concreto y a la vista del hecho –circunstancias, lugar, momento, etc.- podrá deducirse si el suceso se encuentra o no dentro del marco temporal de la responsabilidad de transportista.”²

En la doctrina mas moderna se sostiene que “El parámetro fundamental debe fijarse en la esfera de actividad del empresario transportista aéreo ya que no es lo mismo que el hecho dañoso ocurra durante la espera en la terminal de un aeropuerto sin que medie intervención del citado transportista que el mismo ocurra durante la ejecución de una instrucción proveniente del transportista, aunque sea durante la espera en la terminal del aeropuerto”³.

Las nociones de embarque y desembarque cambian con el progreso de la tecnología, los métodos presentación y facturación de los pasajeros, el diseño de los aeropuertos. El periodo de tiempo en el cual los pasajeros están bajo el control de las líneas aéreas se ha extendido considerablemente teniendo en cuenta las antiguas modalidades de las operaciones. Con ello “it is expected that the scope of international air travel will continue to be expanded and extended, from the gate to deep within the heart of airports”⁴.

Considerando los diferentes aspectos y dificultades que el tema plantea, veamos como la CLAC se avoca al tratamiento del tema.

La CLAC define *operación de Embarque*: el acto de subir a bordo de una aeronave con objeto de comenzar un vuelo, exceptuados aquellos tripulantes o pasajeros que se hayan embarcado en una de las etapas anteriores del mismo vuelo directo. Se entiende que el embarque se inicia cuando el pasajero abandona el edificio Terminal del aeropuerto respectivo.

Entiende por *Operación de Desembarque*: el acto de salir de una aeronave, después del aterrizaje, exceptuados los tripulantes o pasajeros que continúen el viaje durante la siguiente etapa del mismo vuelo directo. Se entiende que el desembarque concluye cuando el pasajero ingresa al edificio Terminal del

¹ **De Paz Martin, Jesus** “ La responsabilidad en el transporte aéreo internacional. De Varsovia (1929) a Montreal (1999). Ed. Marcial Pons, UCLM. Barcelona 2006.

² **Mapelli Enrique**, “Consideraciones jurídicas sobre el Convenio de Montreal. Simposio conmemorativo de los 40 años de ALADA, Buenos Aires, octubre de 2000

³ **De Paz Martin, Jesus** “ La responsabilidad en el transporte aéreo internacional..Op Cit.

⁴ En igual sentido **Moore Larry** señala: The views on where and when this coverage begins and ends are far from uniform...All of that has presently changed. The modern traveler boards an airplane simply by going to a nominal gate, which is actually a reception area, and exiting through a contrived hallway that leads into the airplane. Seldom is there a need to walk out of the building and cross the runway, whether boarding onto or departing from an airplane. Ver “Taking the fall and other mishaps: airport injury”. Annals of Air and Space Law.Mc Gill.Vol XXIV. 1999.

aeropuerto respectivo.

Define el *Período de responsabilidad del transportista aéreo*: se inicia desde el momento en que el pasajero se dirige a la aeronave, abandonando el Terminal, muelle o edificio del aeropuerto, hasta que acceda a sitios similares una vez concluido el vuelo, todo ello rigiéndose por lo establecido en los convenios internacionales sobre transporte aéreo⁵.

Finalmente establece cuando el los pasajeros tienen *derecho a ser indemnizados* por daño, muerte o lesiones. Según el artículo 29 esos sucesos deben ser sufridos a bordo o durante la ejecución del transporte a partir de las operaciones de embarque y hasta que concluya el desembarque.

Se desprende de estos textos que la CLAC asume una postura según el pasajero no tiene derecho a ser indemnizado en la medida que el hecho dañoso no se produzca en las circunstancias que prevé el artículo 29.

Ello significa dejar de lado los criterios de la jurisprudencia, los criterios doctrinarios y la posibilidad de dejar a los tribunales determinar el alcance de la operación de embarque y desembarque, considerar las circunstancias del caso, el grado de control de la línea aérea sobre el pasajero, la existencia o no de órdenes del transportista. Incluso *puede plantearse la cuestión a cerca de la responsabilidad del transportista aéreo durante los periodos de estancia en la terminal de una aeropuerto que se hayan provocado por el retraso o cancelación de un vuelo imputables a la correspondiente compañía aérea.*

En definitiva restringe el derecho de defensa, de demanda, de reclamo del pasajero.

3. SERVICIO AEROPORTUARIO. ATENCIÓN AL CLIENTE Y CALIDAD TOTAL EN LA RESOLUCIÓN CLAC A 17-05

3.1. El operador aeroportuario y el servicio aeroportuario.

En un esfuerzo de generosidad y audacia lingüística la Resolución menciona al servicio aeroportuario. Ello esta lejos de significar un reconocimiento del aeropuerto como verdadero servicio.

Prueba de ello es que sí define al **Operador aeroportuario** como “el responsable de la gestión aeroportuaria. (Artículo 1. Acápito 20). Veamos que surge de una comparación entre la definición de Operador Aeroportuario con la antes transcrita del **Transportista Aéreo**⁶.

La Resolución destaca en el Transportista el rol de prestador a cambio de una tarifa. Lo presenta desde una aptitud/facultad para desarrollar un servicio y reconoce en esa actividad un vínculo económico - la tarifa - a la que tiene derecho por esa prestación.

En cambio, de la definición de “operador aeroportuario” surge la idea de *responsabilidad*, que presume un lugar pasivo, de obligación y sin vínculo económico que se adopta.

La CLAC, en la Resolución, no reconoce al operador aeroportuario como un prestador de servicios ni la condición de actividad sujeta a una contraprestación (tarifa, precio o tasa). Lo relega a la simple condición

⁶ “**Transportista aéreo**: persona natural o jurídica que presta servicios de transporte por aeronave, efectuados mediante tarifa. Puede igualmente llamarse: transportador, línea aérea o aerolínea.”

de sujeto responsable de la gestión aeroportuaria, coincidiendo con la visión tradicional, que ve en los aeropuertos un mero instrumento al servicio del operador aéreo.

Esta concepción se advierte también en el plano institucional.

La Resolución reconoce en el artículo 1, expresamente, a los organismos públicos internacionales y regionales competentes en materia de Aviación Civil como son:

- OACI (acápito 19)
- CLAC (acápito 7)

También reconoce a las organizaciones privadas con ingerencia en asuntos del servicio de transporte aéreo internacional y regional, como son los valiosos miembros observadores de la propia CLAC:

- IATA (acápito 18)
- ALTA (acápito 2)

Sin embargo y de manera coherente con el hecho de no reconocer el servicio aeroportuario, la Resolución omite reconocer a ACI y ACI-LAC, miembro observador de la OACI desde hace muchos años (e inclusive observador de la Comisión de Navegación Aérea de la OACI desde fecha reciente) y miembro observador CLAC desde el año 2002.

Ninguna legitimidad puede tener una norma que pretenda regular aspectos de calidad o atención al cliente de un servicio que no reconoce como tal.

3.2 El operador aeroportuario. Obligaciones y deberes.

La coherencia de la Resolución en el sentido de desconocer el servicio aeroportuario, al Consejo Internacional de Aeropuertos (Airports Council International) – ACI- se extiende a los contenidos que establece para regular los aspectos de atención al cliente y calidad total.

El CAPITULO SÉPTIMO se titula “DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS Y DE LOS OPERADORES AEROPORTUARIOS” y abarca desde los artículos 74 a 78. Cuatro artículos dedicados al aeropuerto y que contienen obligaciones escritas según la fórmula “El operador aeroportuario deberá...”.

En ese sentido la Resolución impone al aeropuerto cuarenta y un (41) obligaciones.

El CAPITULO OCTAVO se titula “CONTROL DE CALIDAD DE SERVICIO AL USUARIO” y consta de tres capítulos. Capítulo A) DEBERES DE LAS AUTORIDADES AERONÁUTICAS O AUTORIDADES COMPETENTES (artículo 80) B) DEBERES DEL OPERADOR AEROPORTUARIO (artículo 81) y C) DEBERES DEL ORGANISMO REGULADOR (artículo 82).

En este caso el catálogo incluye veintiocho (28) obligaciones más del operador aeroportuario.

En todo la Resolución no se dispone ningún derecho del Operador Aeroportuario.

Y si bien entre las 69 obligaciones previstas existen algunas dirigidas a satisfacer necesidades de los pasajeros (muy pocas), la gran mayoría de ellas están vinculadas a asegurar servicios y acciones en beneficio de las líneas aéreas, declaman genéricamente una cantidad de controles superpuestos y

reiterados, bregan por la aplicación de programas de calidad, aplicación de estándares IATA y promueven la participación y control de las líneas aéreas en el ejercicio de las actividades del aeropuerto.

Este desconocimiento del servicio aeroportuario es el desconocimiento de la realidad misma.

La relación jurídica aeroportuaria entre el operador aeroportuario y las líneas aéreas y/o los pasajeros y/o las autoridades de control y/o cualquier tercero tiene por origen y fundamento principios, políticas y necesidades que la Resolución no contempla.

A diferencia de la Resolución, en materia de servicio aeroportuario, sea en temas de calidad o de atención al cliente, es el aeropuerto o la autoridad aeroportuaria competente quien debe fijar e imponer al transportista las obligaciones y condiciones de uso a las que debe someterse para acceder al aeropuerto y sus servicios. Y esas condiciones se determinan considerando los intereses de **todos** los que usan o tienen interés en el funcionamiento del aeropuerto y no solo a partir de las necesidades y ventajas de los transportistas aéreos, para quienes el aeropuerto no es más que un **costo**.

Por lo demás la Resolución promueve la inseguridad jurídica, en tanto supone desconocer el desarrollo del derecho aeroportuario que se viene estableciendo en la Región y que brega por dotar al servicio aeroportuario de herramientas y elementos necesarios para su prestación en las condiciones de regularidad, continuidad, eficiencia y seguridad que los propios Estados requieren al fijar sus políticas aeroportuarias y más genéricamente, aerocomerciales.

4. CALIDAD DE SERVICIO AEROPORTUARIO. APORTES PARA LA NECESARIA REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN CLAC A 17-05.

Creemos necesario mirar hacia adelante y dejar nuestros aportes para colaborar en el procedimiento de “saneamiento” que desde su aprobación venimos proponiendo en el seno de la misma CLAC.

Ello debe producirse con urgencia, de forma tal de evitar situaciones como las ocurridas en **Ecuador** quien a través de la Resolución DGAC 058/2008 ha transcripto prácticamente los contenidos de los Capítulos Séptimo y Octavo de la Resolución 17-05, lo que, de hecho y de derecho, significa incorporar la Recomendación de la CLAC al orden jurídico interno de ese país.

En la era del servicio aeroportuario se requiere pensar el servicio y su calidad considerando a todos los sujetos que son parte de la operación y desarrollo de la actividad: las líneas aéreas, los pasajeros, los prestadores de actividades comerciales, los organismos estatales y claro esta, el operador aeroportuario.

En esa línea ACI viene elaborando estándares de calidad aeroportuarias. En el año 2000 editó la publicación “**La calidad de servicio en los aeropuertos: normas y medidas**”. Allí se proporciona amplia información respecto de la Calidad Aeroportuaria.

Tal vez la visión más desarrollada hasta la era del servicio aeroportuario provino de los estándares, pautas de diseño y construcción de los aeropuertos producidos bajo el paraguas de la autorregulación IATA y adaptada como referencia por muchos países. Nos referimos a los tradicionales Niveles de Servicio IATA definidos como categorías A, B, C que miden básicamente criterios de espacio por pasajero. Pero, como dijimos, esos estándares de calidad IATA están concebidos a la luz de la tradicional visión de IATA de los aeropuertos: un costo, simple infraestructura al servicio de las líneas aéreas.

ACI no solo ha desarrollado esos conceptos de calidad de servicio aeroportuario. Hoy ha puesto en tela de juicio los propios estándares IATA proponiendo desarrollar criterios y estándares propios y empiezan a ser superados como ya hemos expuesto en otra oportunidad.

Hemos señalado que los aeropuertos de todo el mundo vienen logrando ser cada vez escuchados voz en un terreno que históricamente fue “*capturado*” por IATA. ACI sigue adelante con la decisión de confeccionar sus propias normas técnicas y prácticas recomendadas para el diseño y desarrollo de los aeropuertos. Con ello se supera una debilidad estructural de la industria aeroportuaria: la ***incongruencia*** de que sean las líneas aéreas y no los aeropuertos quienes fijen los criterios y estándares de diseño y calidad del servicio aeroportuario.

4.1 Quien determina la calidad del servicio aeroportuario?

No son entonces, hoy, las líneas aéreas quienes están en posición de determinar que es y que no es Calidad de Servicio Aeroportuario. Por el contrario quienes están en condiciones de determinar la calidad del servicio aeroportuario son lo propios aeropuertos. Esa es la visión mundial de ACI.

El Manual de Política General de ACI declara expresamente: “*La calidad de servicio es vital para los explotadores aeroportuarios que son las únicas entidades capaces de establecer normas de calidad completas y generales en los aeropuertos y que ya cooperan con todas las demás organizaciones y agencias que están presentes en sus locales. Los explotadores aeroportuarios deberían vigilar una amplia gama de factores relacionados con la calidad, según las necesidades de los usuarios y las características del aeropuerto. Los aeropuertos también deberían elaborar planes de continuidad de funcionamiento del aeropuerto que sean completos y coordinados con todas las demás partes*”.

4.2. Las Políticas Generales de ACI

De acuerdo a la propia documentación de política de ACI, existen muchos aspectos que deben ser incorporados en la Resolución que tiene que ver con el nuevo rol que ha adquirido el Operador Aeroportuario en la actualidad como son:

- **Coordinación de horarios y asignación de turnos.** La asignación de turnos es de fundamental importancia para los explotadores de aeropuertos. Los turnos aeroportuarios proporcionan a las líneas aéreas el acceso a los recursos de infraestructura de un aeropuerto y el explotador aeroportuario debe desempeñar una función de conducción en la eficaz asignación de turnos a las líneas aéreas.
- El explotador aeroportuario tiene el derecho de definir y declarar la capacidad aeroportuaria en términos de proporción de movimientos horarios para las pistas (movimientos de aeronave), terminales (movimientos de pasajeros) y plataformas (número de puestos de estacionamiento de aeronave), en consulta con el ATC y otras autoridades pertinentes según sea necesario.
- **Tiempos máximos de despacho en los aeropuertos internacionales.** Siempre que sea posible, se debería implantar el objetivo de concluir los procedimientos de despacho de los pasajeros que llegan en un lapso no mayor de 45 minutos del desembarque y, de los que salen, dentro de los 60 minutos de la presentación. La información sobre los procesos y sus requisitos deberá facilitarse a los pasajeros rápidamente para contribuir a lograr ese objetivo.
- **Interceptación de estupefacientes.** Para asegurar que las autoridades trabajen siempre en consulta con los explotadores de aeropuertos, se deberá establecer entre las dos partes una relación constructiva de trabajo.

- **Entrega de equipaje.** Una entrega lenta del equipaje que llega a los aeropuertos puede convertirse en un serio obstáculo al movimiento de pasajeros, afectar la calidad de servicio y causar congestión en las terminales.
- **Sistema de dos canales** para la inspección del equipaje de llegada El sistema de dos canales debe introducirse donde sea posible y se justifique.
- **Derechos por servicios a los pasajeros.** Por razones de facilitación, los derechos por servicios de los pasajeros deberían incluirse de preferencia en las tarifas aéreas.
- **Instalaciones aeroportuarias para personas con impedimentos o que necesiten ayuda especial** Las instalaciones aeroportuarias deben incluir arreglos para responder a las necesidades de personas con impedimentos y de aquéllas que requieran ayuda especial.
- **Transporte en la parte pública.** Los arreglos para el transporte terrestre hacia, desde y entre aeropuertos, así como dentro de los mismos son de importancia vital para todos los usuarios. Resulta necesaria una buena coordinación entre todos los organismos involucrados en la prestación del servicio de transporte.

4.3. Se puede estandarizar la calidad aeroportuaria? El caso de los servicios “low cost”.

La propia dinámica del transporte aéreo pone en crisis la noción de calidad.

Y lo hace no solo para los transportistas sino que impacta en los conceptos como la “calidad” aplicable a los aeropuertos. Nos referimos al servicio de transporte aéreo brindado por los transportistas low cost.

Es interesante reproducir las manifestaciones del Dr. Lupetti en este sentido.

Un pasajero de línea aérea low cost es usuario de un aeropuerto low cost? Así como un Estado puede optar por desarrollar un sistema o sistemas aeroportuarios, un Estado puede optar por el desarrollo de un aeropuerto low cost. Veamos las características del Aeropuerto low cost:

- Ubicación
- Costo
- No necesariamente menos servicios
- Probablemente menos comodidades
- Vinculación a desarrollos turísticos

Un aeropuerto de los denominados de “de negocios”, una base militar, puede renacer como aeropuertos low cost. Qué ofrece generalmente un aeropuerto low cost además o más importante que el costo?

- Flexibilidad
- Rapidez
- Fiabilidad

- Operaciones 24 horas
- Sin restricciones de slots

Pueden aplicarse estándares de calidad a un aeropuerto low cost?

- *Primera respuesta:* no es necesario más que estándares de seguridad.
- *Segunda respuesta:* no los mismos que al resto de los aeropuertos.
- *Tercera respuesta:* IATA (líneas aéreas tradicionales o “legacy”) no tiene previsiones, no puede haber aeropuertos low cost.
- *Nuestra respuesta:* es un desafío que hay que afrontar en el futuro inmediato. (para ello habrá que tener en cuenta, entre otras cosas, el grado de información del pax al optar).

El aeropuerto low cost no deja de prestar un servicio público aeroportuario. El usuario, es menos “usuario”? Creemos que NO, es usuario de un servicio parcialmente distinto y que curiosamente, generalmente cuenta con más información (lo que podría significar que necesita menos regulación).

4.4. Innovaciones de ACI.

Finalmente la calidad de servicio aeroportuario incluye, en la concepción de ACI la innovación y el desarrollo de tecnologías en la prestación del Servicio. Ello nos lleva a incluir en la noción de calidad, iniciativas cuyos resultados podrán ser medidos, luego de su implementación, en aumento de la satisfacción.

Estas iniciativas incluyen Estándares para Terminales de Pasajeros – diseño, operaciones y mantenimiento; automatización del servicio para pasajeros, servicios adicionales para pasajeros de negocios y de placer.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos visto que la Resolución de la CLAC pese al loable objetivo propuesto, en el desarrollo y contenido de sus recomendaciones se aleja de manera irreconciliable de aquel.

No reconoce el servicio aeroportuario. Asume una superada concepción del aeropuerto. Desconoce la empresa aeroportuaria advirtiendo en el operador aeroportuario un sujeto que solo tiene obligaciones, responsabilidades sin reconocerle, expresamente un solo derecho.

Al desconocer el servicio aeroportuario, pese a los títulos que propone nada establece en materia de calidad de servicio aeroportuario, ampliamente difundida desde ACI a quien, tampoco, reconoce como organización pese a ser miembro observador de la CLAC.

Asigna a las líneas aéreas el rol usuaria del aeropuerto y fundamenta en ese carácter un digesto de derechos ante el operador aeroportuario y un digesto de deberes de este último para con la línea aérea.

Siendo una norma de calidad y atención al cliente –pasajero- contempla un frondoso catalogo de obligaciones y deberes del pasajero.

Impone a las líneas aéreas, prácticamente, las mismas obligaciones que están previstas en los contratos de transporte, que son redactados en forma unilateral por los transportistas e impuestos sin alternativa de discusión al pasajero (contrato de adhesión).

Legitima la existencia y continuación de prácticas abusivas como la sobreventa, demoras o cancelaciones y fija parámetros de indemnización,. Al menos no tenemos conocimiento de críticas u oposición respecto de esos límites.

En consecuencia lejos de la realidad, desprovista de las actuales y contemporáneas concepciones filosóficas y políticas a cerca de los aeropuertos y de las normas que en muchos países se aplican a la prestación de este servicio la Recomendación A 17-05 de la CLAC es un acto deslegitimado por si mismo en el sentido que los sujeto destinatarios de sus disposiciones pueden fácilmente advertirlo y omitir su aplicación.

El desafío y la imaginación pasa entonces por encontrar un ámbito jurídico que legitime y garantice el servicio aeroportuario y que asegure la eficacia de la política estatal sobre la que se estructura la prestación del servicio aeroportuario.

Si los Estados decidieron brindar servicios aeroportuarios trazando políticas que prevean aeropuertos que funcionen en condiciones de calidad, regularidad, eficacia y eficiencia entonces deben existir leyes y normas que tutelen ese valor jurídico protegido. Claramente no es la Resolución A 17-05 una de ellas.

Medidas propuestas a la Asamblea

5. Se invita a la Asamblea a realizar una revisión detallada de la Resolución 17-5 “Criterios y Directrices de Servicio al Cliente y Calidad Total en los Servicios Aéreos y Aeroportuarios”, considerando las siguientes acciones:

- a) Solicitar al GEPEJTA incluir la evaluación de la Resolución A 17-5 y su modificación acorde a lo expuesto.
- b) Solicitar al Grupo *ad hoc* a ser constituido por Estados y ACI-LAC e IATA / ALTA una revisión detallada de la Resolución para considerar su modificación.