

Versión Pública

Tema: Tarifas Promocionales de Transporte Aéreo de Pasajeros

Fecha de elaboración: Febrero 2015

Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Intendencia de Abogacía de la Competencia

El Art. 2 del Reglamento para la aplicación de Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, el cual textualmente indica:

“Art 2. Publicidad.- Las opiniones, lineamientos, guías, criterios técnicos y estudios de mercado de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, se publicarán en su página electrónica y podrán ser difundidos y compilados en cualquier otro medio, salvo por la información que tenga el carácter de reservada o confidencial de conformidad con la Constitución y la ley.

Las publicaciones a las que se refiere el presente artículo y la Disposición General Tercera de la Ley, se efectuarán sin incluir, en cada caso, los aspectos reservados y confidenciales de su contenido, con el fin de garantizar el derecho constitucional a la protección de la información.”

A continuación se presenta la versión pública del Estudio de Mercado sobre las Tarifas promocionales de transporte aéreo de pasajeros, desarrollada por la Dirección Nacional de Estudios de Mercado, de la Intendencia de Abogacía de la Competencia

Es importante indicar que el texto original del estudio no ha sido modificado, únicamente su estructura y omitida información confidencial y reservada de los operadores económicos involucrados en este estudio.

Contenido

1. Introducción	4
2. Transparencia de Información en los Mercados	5
3. Marco Normativo.....	6
3.1 Análisis de la Normativa Aplicable.....	9
4. Participación de Mercado	10
5. Conclusiones	11

VERSIÓN PÚBLICA

1. Introducción

La Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado –LORCPM-, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, crea la Superintendencia de Control del Poder de Mercado –SCPM-, como un organismo técnico de control con capacidad sancionaría y de administración desconcentrada que pertenece de la Función de Transparencia y Control Social. La SCPM cuenta con amplias atribuciones para hacer cumplir a los operadores económicos de sectores públicos, privado y de la economía popular y solidaria, lo dispuesto en la LORCPM.

El artículo 38 numeral 1 de este mismo cuerpo normativo faculta a la SCPM para que a través de sus órganos realice los estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes.

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, publicado en el Registro Oficial, Edición Especial 345 de 04 de octubre de 2012 establece que dentro de las atribuciones y responsabilidades de la Intendencia de Abogacía de la Competencia se encuentra la de “Presentar propuestas técnicamente justificadas al Superintendente para la regulación y el establecimientos de actos normativos aplicables a los distintos sectores económicos.”; así como la de “Estudiar y monitorear los mercados, realizar estudios de mercado sobre niveles de concentración en los diferentes segmentos.”.

En ejercicio de las atribuciones establecidas en la LORCPM, la Intendencia de Abogacía de la Competencia –IAC- se encuentra realizando una serie de estudios e investigaciones de mercado, que pretenden arrojar recomendaciones que abarquen propuestas de regulación y normativa aplicables a los distintos sectores económicos. En ese sentido, en el presente documento se realiza un análisis normativo respecto de la importancia de transparentar la información relacionada a los servicios que son ofertados por parte de operadores económicos hacia los consumidores y usuarios con el fin de reducir la asimetría de información en el mercado de transporte aéreo de pasajeros en el Ecuador. Cabe indicar, que el transparentar la información en estos servicios, permitirá a los consumidores, contar con información clara, completa y suficiente, para que, dentro de sus preferencias, decida de manera informada el servicio al cual pretende acceder.

Resulta asimismo importante señalar que, la transparencia de información con respecto a los productos y servicios que ofertan los operadores económicos, ayuda a evitar que éstos puedan incurrir en conductas que podrían constituir infracciones a LORCPM.

Es importante establecer que no es competencia de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado ejercer acciones de regulación sobre el sector aéreo, debido a la existencia y competencia del ente regulador. Sin embargo, esta Autoridad reconoce los efectos positivos que conllevan sobre el nivel de competencia, la existencia de mercados transparentes. Es así que, el mejor camino para la consecución de mercados transparentes es que la asimetría de información entre los actores del mercado sea lo

más reducida posible, lo que se obtiene al brindar a los usuarios o consumidores información sobre los servicios, en este caso transporte aéreo, a ser adquiridos. Esta información debe estar dotada principalmente de dos características; que sea información clara y suficiente.

En virtud de lo expuesto, este informe tiene como propósito el realizar un estudio detallado sobre la legislación nacional vigente que regula el sector aeronáutico con respecto a la información que los operadores económicos del sector deben entregar al ente regulador respecto de las promociones de tickets aéreos que realizan. De igual manera, se analizarán las competencias que posee el ente regulador – Dirección General de Aviación Civil – para establecer los lineamientos con respecto a la publicidad de promociones de tickets aéreos que deben cumplir los operadores económicos del sector, tanto nacionales como internacionales.

Se elabora el presente documento, en pos de contar con los fundamentos jurídicos relacionados a la publicidad que realizan los operadores del sector aeronáutico. El presente informe pretende generar los fundamentos para la emisión de una recomendación que tenga como fin último el reducir la asimetría de información existente en el mercado aeronáutico al brindar a los consumidores y usuarios mayor información clara y completa con respecto a las condiciones en las cuales adquiere el servicio (venta de tickets aéreos). La recomendación que se generará a partir de este informe, busca adicionalmente proporcionar al ente regulador una guía, para que en uso de sus facultades, emita regulaciones que fomenten la reducción de la asimetría de información; y de esta forma, se evite que los operadores económicos del sector incurran en prácticas contrarias a lo establecido en la LORCPM.

2. Transparencia de Información en los Mercados

Los consumidores, la sociedad, y en general, el funcionamiento del mercado requieren condiciones de transparencia referente a la información de los productos o servicios que ofertan los operadores económicos. En virtud de esto, los operadores económicos deben brindar la mayor cantidad de información a su disposición de una manera clara, precisa y completa. Es por ello, que el ofertar productos o servicios sin proporcionar información suficiente y necesaria con respecto a la calidad, cantidad, precio, condiciones de venta, entre otros, podría inducir al error a los consumidores y usuarios respecto a los servicios elegidos.

Hay que tomar en cuenta que la asimetría de información en un mercado es un fenómeno que no puede eliminarse, sin embargo, existen maneras de reducirla o regularla, con el objeto de lograr transparentar la información, y que esto, a su vez, genere un abanico de posibilidades en las preferencias del consumidor, al momento de decidir el bien o servicio a adquirir.

En otras palabras, la eliminación de la información asimétrica busca generar que los mercados sean lo suficientemente transparentes con la finalidad de que los consumidores tengan el conocimiento del bien o servicio que están adquiriendo, y de la misma manera, tengan las herramientas necesarias para compararlo con sus sustitutos al momento de la elección.

La asimetría de información necesita ser abordada mediante la implementación de mecanismos reguladores adecuados que puedan crear condiciones de competencia tanto para los operadores económicos, como para los consumidores con el fin, en el caso de los consumidores, de eliminar la selección adversa realizada por aquellos que no poseen información clara y completa al momento de realizar la compra.

El efecto de la asimetría de información es específico para cada sector¹. Es por ello, que es importante para las autoridades de competencia desarrollar, bajo sus atribuciones y competencias, las medidas necesarias para reducir los niveles de asimetría en la información que recibe el consumidor, en cada uno de los sectores.

3. Marco Normativo

Considerando que el transporte, en este caso el aéreo, es por un lado, un sector estratégico conforme lo establece la norma suprema en su artículo 313 y por otro, sujeto a regulación según señala el artículo 394. Sin embargo, el enfoque de este análisis es determinar los requisitos que deben cumplir los operadores económicos con respecto a las tarifas promocionales de tickets aéreos que se ofrecen a los consumidores y usuarios. Igualmente, se busca determinar las acciones que podría realizar la Dirección General de Aviación Civil – DGAC- para fomentar la transparencia de información en el mercado, que en este caso en específico se refiere a la publicidad y oferta de promociones de tickets aéreos.

Para poder realizar lo antes expuesto, se revisará la normativa aplicable al sector la cual incluye:

- i. Ley de Aviación Civil; ii. Código Aeronáutico; así como, las resoluciones emitidas por el órgano regulador – Dirección General de Aviación Civil-.

Ley de Aviación Civil

La Ley de Aviación Civil, en su artículo 2, determina las atribuciones que ejercerán tanto el Consejo Nacional de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil. Es así que, dicho artículo establece que el Consejo Nacional de Aviación Civil será el organismo encargado de la política aeronáutica del país, mientras que la Dirección de General de Aviación Civil actuará como ente regulador, encargado de mantener el control-técnico operativo de la actividad aeronáutica nacional.

En este sentido, el artículo 6 de la Ley de Aviación Civil señala que el Director General de Aviación Civil tiene atribuciones y obligaciones generales y regulatorias.

Constituyen atribuciones y obligaciones generales, entre otras, el cumplir y hacer cumplir la Ley, reglamentos y regulaciones técnicas, así como registrar las tarifas aéreas de pasajeros, de aerolíneas nacionales y extranjeras. Asimismo, determina que son atribuciones y obligaciones regulatorias el dictar, reformar, derogar regulaciones técnicas, órdenes, reglamentos internos y disposiciones complementarias de la aviación civil, de conformidad con la Ley, el Código Aeronáutico, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y aquellas que sean necesarias para la seguridad de vuelo y la protección de seguridad del transporte aéreo.

Ley de Aviación Civil publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 435 de fecha 11 de enero de 2007.

De lo contenido en los artículos 2 y 6 de la Ley de Aviación Civil se colige que la Dirección General de Aviación Civil es el ente encargado de la regulación del sector aeronáutico para lo cual podrá emitir los reglamentos y regulaciones técnicas que estime necesario para el efectivo funcionamiento del sector.

Código Aeronáutico

El artículo 100 del Código Aeronáutico determina que las tarifas del transporte aéreo de las empresas y compañías nacionales y extranjeras deberán ser registradas en la Dirección General de Aviación Civil. Dicho artículo establece la obligación por parte de los operadores nacionales y extranjeros de remitir al ente regulador las tarifas que serán cobradas a los consumidores y usuarios, dentro de las cuales se incluye las tarifas promocionales.

Principios de Aeronáutica Civil

Dentro de los Principios de Aeronáutica Civil, en el literal c) del acápite V) del artículo 1, se recoge como política de aeronáutica civil el propósito de garantizar los derechos de los usuarios el adoptar medidas que “precisen sus derechos y deberes, brindando las garantías posibles en términos de protección, atención e información necesarias.”

Resolución No. 81 – DGAC

Esta resolución abarca los mecanismos para publicitar el valor de los pasajes aéreos por parte de las aerolíneas nacionales e internacionales. Dicha Resolución en su artículo 1 señala que todas las aerolíneas deberán poner en conocimiento de todos los usuarios las tarifas de los pasajes aéreos que deberán incluir todos los impuestos y demás cargos especiales. El propósito de esto, conforme reza el artículo, es que los consumidores y usuarios puedan conocer con exactitud el precio final de los pasaje aéreos.

Código Aeronáutico publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 435 de fecha 11 de enero de 2007.

Aprobado por el Consejo Nacional de Aviación Civil en el Acuerdo 014 publicado en el Registro Oficial 559 de fecha 30 de marzo de 2009.

Resolución No. 81 – DGAC publicado en el Registro Oficial No. 242 de fecha 29 de diciembre de 2007.

Adicionalmente, en su artículo 2, la Resolución determina que el precio final de los pasajes debe estar presentado de forma clara a los usuarios, para lo cual, se deberá tener en consideración el tamaño y color de la fuente; todo esto con el fin de que los consumidores posean la información suficiente para poder escoger la tarifa que consideren más conveniente.

Cabe señalar que, dicha Resolución se fundamenta en la política aeronáutica antes descrita, que indica que el ente regulador debe precautelar el derecho de los usuarios a tener todas las garantías e información necesaria, así como en la obligación de los proveedores de entregar a los consumidores información clara, completa y veraz de los productos o servicios que adquiere para de esta forma poder realizar una decisión informada; obligación contenida en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor.

Resolución de la Aviación Civil No. 2246

La Dirección General de Aviación Civil emitió la Resolución No. 224, la misma que fue publicada en el Registro Oficial No. 67 de 27 de agosto de 2013, a través de la cual se reformó las instrucciones que debían cumplir los operadores económicos de transporte aéreo, nacionales y extranjeros, para realizar el registro de tarifas aéreas de pasajeros y procedimientos relacionados.

Es así que, en su artículo 2 establece que: “las compañías aéreas operadoras de servicios de transporte aéreo nacional e internacional de pasajeros en servicio regular y no regular y las de servicio off line de transporte aéreo, registrarán ante la Dirección General de Aviación Civil, las tarifas de pasajeros, que apliquen en y desde el Ecuador hacia los destinos autorizados por la Autoridad Aeronáutica a través de las respectivas concesiones o permisos de operación.”

Asimismo, en su artículo 5 referente a tarifas promocionales señala que éstas igualmente deberán ser registradas en Transporte Aéreo de la Dirección General de Aviación Civil, previo a que las mismas sean publicadas y comercializadas. Mediante dicho artículo se determina que la información deberá ser remitida conforme al Anexo 2 de la Resolución. En dicho anexo, consta como información referente a condiciones y restricciones tarifarias de las tarifas promocionales que debe ser remitida a la Autoridad, el número de asientos para los cuales resulta aplicable la tarifa promocional.

Resolución No. 224 emitida por la Dirección General de Aviación Civil y publicada en el Registro Oficial No. 67 de fecha 27 de agosto de 2013.

El artículo 12 de la Resolución, adicionalmente, establece que con el fin de dar a conocer al público, las aerolíneas deben publicar las tarifas netas emitidas en e-tickets y de manera desagregada.

Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado la LORCPM

Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, en su artículo 1 establece que la misma tiene por objeto, entre otros, la prevención, prohibición y sanción del abuso de operadores económicos con poder de mercado, de acuerdos colusorios y prácticas restrictivas, el control y regulación de los operaciones de concentración económica y prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible.

En este sentido, el artículo 37 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado señala que “corresponde a la Superintendencia de Control del Poder de Mercado asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación (...) de las conductas desleales contrarias al régimen previsto en esta Ley.”

El artículo 27 de la mencionada ley tipifica, entre otras, como práctica desleal “(...) *toda conducta que tenga por objeto o como efecto, real o potencial, inducir a error al público, inclusive por omisión, sobre la naturaleza, modo de fabricación o distribución, características, aptitud para el uso, calidad y cantidad, precio, condiciones de venta, procedencia geográfica y en general, las ventajas, los atributos, beneficios o condiciones que corresponden a los productos, servicios, establecimientos o transacciones que el operador económico que desarrolla tales actos pone a disposición en el mercado (...) Configura acto de engaño la difusión en la publicidad de afirmaciones sobre productos o servicios que no fuesen veraces o exactos.*”

3.1 Análisis de la Normativa Aplicable

Conforme se desprende la normativa antes expuesta, la Dirección General de Aviación Civil es el ente encargado de la regulación del sector aeronáutico. En ejercicio de sus facultades regulatorias, la Dirección General de Aviación Civil ha emitido resoluciones con el propósito de normar la forma y el tipo de información referente a las tarifas de transporte aéreo que es suministrada por los operadores económicos del sector, nacionales y extranjeros, tanto a la entidad reguladora como a los consumidores.

Es así que, los operadores económicos deben registrar las tarifas tanto regulares como promocionales, antes de que las mismas puedan ser publicitadas y comercializadas. Dentro de la información que debe ser registrada ante el ente regulador de forma obligatoria se encuentra el número de asientos a los cuales se aplica la tarifa promocional que van a ofertar los operadores económicos a los consumidores y usuarios.

Según lo establecido en los Principios Aeronáuticos y en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, la Dirección General de Aviación Civil emitió la Resolución No. 81 con el propósito de obligar a los operadores económicos del sector de transporte aéreo a que transparenten la información que ofrecen a los consumidores respecto al precio final de los pasajes aéreos. De esta manera, se reduce la asimetría de información existente en el mercado y permite a los consumidores y usuarios realizar una decisión informada respecto al servicio que adquieren.

Sin embargo, una vez revisada la normativa aplicable no se ha encontrado ninguna que obligue, como ocurre en el caso de los precios de los pasajes aéreos, a los operadores económicos del sector a que en la publicidad que realizan respecto a tarifas promocionales se indique de forma clara, veraz y completa a los usuarios, sobre cuántos asientos se aplica la promoción publicitada. Como se mencionó anteriormente, ésta es información que es registrada ante el ente regulador, por lo que, se colige que es información que con la que cuentan los operadores económicos.

4. Participación de Mercado

Al realizar una revisión de las publicidades contenidas en las páginas web de los operadores económicos, se evidencia que en las mismas no se publica el número exacto de asientos a los cuales se aplica la promoción. En las páginas web se publica únicamente un asterisco que indica que dicha promoción está sujeta a ciertas restricciones. Aún al ingresar a la parte que contiene las restricciones, no se indica el número de asientos a los cuales se aplica la promoción, señalando simplemente que existen cupos limitados.

Al analizar las páginas web de los diferentes operadores económicos que se dedican a la actividad de servicio de transporte aéreo, y tomando en cuenta la importancia de la transparencia de la información desde la óptica de competencia, es importante que éstos, en la publicidad que realicen respecto a las promociones ofertadas sobre los tickets aéreos en diferentes rutas, indiquen el número de asientos disponibles dentro de la misma.

Esta información es importante para el consumidor al momento de realizar la compra de un ticket aéreo hacia su destino de preferencia debido a que la no existencia del número exacto de asientos puede afectar a las decisiones de los usuarios.

El no proveer información relacionada al número de asientos, puede llegar a causar

cierta incertidumbre en el consumidor, ya que al no saber el número exacto de asientos disponibles puede decidir esperar horas para la compra del pasaje, lo que produciría que, independientemente del tiempo, ya no se cuente con el beneficio de la promoción ofrecida por las aerolíneas debido a su modalidad de precios denominada revenue management.

En este sentido, la decisión que estaría tomando el consumidor o usuario con respecto al servicio que adquiere no sería una decisión completamente informada.

5. Conclusiones

Del análisis de la normativa que regula el sector aeronáutico se colige que la Dirección General de Aviación Civil en su calidad de ente regulador del sector, se encuentra facultado para emitir resoluciones que regulen el accionar de los operadores económicos que operan en el sector con respecto a la publicidad que realizan de los servicios de transporte aéreo que ofertan a los consumidores y usuarios. Es así, que en uso de dichas atribuciones la DGAC emitió la Resolución 81 que reguló el tipo y la forma en que la información referente a los precios finales de los tickets aéreos debe constar en la publicidad realizada por los operadores. Sin embargo, igualmente del análisis de la normativa se concluye que la DGAC no ha emitido una regulación mediante la cual disponga a los operadores económicos del sector informen a los consumidores y usuarios el número de asientos sobre los cuales se aplica una tarifa promocional.

Asimismo, conforme se desprende del artículo 37 de la LORCPM, la Superintendencia de Control del Poder de Mercado es la encargada de asegurar la transparencia en los mercados, así como de prevenir el cometimiento de conductas desleales. Para cumplir con este fin, la SCPM debe realizar todas las acciones conducentes a disminuir la asimetría de información existente en los mercados, tal como la que se encuentra presente en el caso de las tarifas aéreas promocionales, para que de esa forma los consumidores y usuarios tengan a disposición toda la información existente al momento de realizar su elección sobre un producto o servicio.