

acuerdos entre empresas ferroviarias. Para el Comité, la prohibición contemplada en el apartado 1 del artículo 85 no se aplica a este tipo de acuerdos. En cuanto a la cooperación entre empresas ferroviarias, la situación es

diferente en lo que atañe a la competencia. Lo que deberá evaluarse caso por caso es si este tipo de cooperación impide, restringe o distorsiona la competencia en el mercado interior.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo relativo a un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (SIR)»⁽¹⁾

(98/C 95/07)

El 5 de agosto de 1997, de conformidad con el artículo 75 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de enero de 1998 (ponente: Sr. Moreland).

En su 351º Pleno celebrado los días 28 y 29 de enero de 1998 (sesión del 28 de enero de 1998), el Comité Económico y Social ha aprobado por 112 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Los sistemas informatizados de reserva (SIR) de las compañías aéreas son instrumentos de comercialización sumamente potentes, ya que permiten que las agencias de viajes conozcan los horarios, precios, etc., de la gran mayoría de líneas aéreas regulares en todo el mundo. Las reservas, incluso para itinerarios recónditos, pueden confirmarse de forma instantánea, y lo mismo ocurre con el precio y la emisión de los billetes. No cabe duda de que los SIR han resultado muy beneficiosos para las compañías aéreas, agencias de viaje y consumidores.

1.2. Sin embargo, estos sistemas también dan pie a abusos. Los SIR modernos fueron desarrollados en primer lugar en los Estados Unidos por compañías aéreas independientes y, de forma invariable, tendían a favorecer a la compañía propietaria. Ante las repercusiones de dicha parcialidad en la competencia leal, el Gobierno norteamericano estableció normas sobre el

funcionamiento de los SIR en 1984. Posteriormente, la UE aprobó sus propias normas, más detalladas, en 1989⁽²⁾, que se revisaron en 1993⁽³⁾.

1.3. La regulación de los SIR ha sido un éxito. La parcialidad inicial, que preocupaba mucho sobre todo a las compañías aéreas más pequeñas, se ha suprimido. Muchas compañías aéreas importantes ya no ven interés alguno en la posesión de parte de un SIR y han vendido la totalidad o una parte de sus acciones. Ha habido una

⁽²⁾ Reglamento (CEE) n° 2299/89 del Consejo, de 24 de julio de 1989, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (DO L 220 de 29.7.1989, p. 1).
Dictamen del CES: DO C 56 de 6.3.1989, p. 32.

⁽³⁾ Reglamento (CEE) n° 3089/93 del Consejo, de 29.10.1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2299/89 por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva (DO L 278 de 11.11.1993, p. 1).
Dictamen del CES: DO C 108 de 19.4.1993, p. 16.

⁽¹⁾ DO C 267 de 3.9.1997, p. 67.

concentración considerable entre los propios SIR. En la actualidad, todos son sistemas globales operativos en muchas partes del mundo.

1.4. Desde el primer momento se admitió que, dado todo lo que estaba en juego así como la rapidez del desarrollo tecnológico, el código de conducta de los SIR requeriría frecuentes actualizaciones. Tal como se ha señalado, la propuesta actual es la segunda revisión del Reglamento inicial.

1.5. La propuesta de la Comisión de revisar los SIR consta de dos partes: un informe sobre la aplicación del Reglamento vigente y una nueva propuesta de Reglamento con modificaciones detalladas. A continuación examinaremos ambas partes por orden.

2. Informe sobre la aplicación del código de conducta

2.1. En este informe se detallan las exenciones concedidas, las denuncias recibidas y las solicitudes de clarificación sobre la interpretación del código, así como diversos aspectos técnicos. La impresión general que se ofrece es que, aunque ha habido bastantes problemas relacionados con el código, se han resuelto de forma satisfactoria para todas las partes. No obstante, es evidente que no todas las partes interesadas comparten la satisfacción general de que hace gala la Comisión. En concreto, las compañías aéreas han presentado muchas denuncias.

2.2. Uno de los aspectos problemáticos destacado en el informe de la Comisión es la presentación en los SIR de los vuelos con códigos compartidos. En el código vigente se establece que los SIR tienen que garantizar que ningún vuelo aparecerá más de una vez, excepto en el caso de agrupaciones de empresas y otros acuerdos contractuales (como acuerdos de uso compartido de códigos) en virtud de los cuales dos o más compañías asuman por separado la responsabilidad de la oferta y la venta de productos de transporte aéreo, en cuyo caso cada compañía, hasta un máximo de dos, puede tener una presentación separada.

2.3. La Comisión señala que la selección de los dos vuelos que deben visualizarse es técnicamente compleja y que el SIR, por sí solo, no puede hacerla. Las compañías aéreas tienen que colaborar con los SIR a tal fin. Como primer paso, es deseable un acuerdo entre compañías aéreas sobre una norma para todo el sector. Es evidente que ha sido difícil lograr dicho acuerdo y, aunque se han conseguido algunos avances, la puesta en práctica de este punto del código deja aún mucho que desear.

2.4. Las restricciones para la presentación de vuelos con códigos compartidos han sido elementos clave del código de los SIR desde el principio. (De hecho, en la revisión del código de 1993 se suavizaron un poco las restricciones). Es de lamentar que las normas no se hayan aplicado aún en su totalidad. No queda claro que la Comisión haya concedido a este tema toda la atención que debía ni que le haya dado la prioridad que merece.

2.5. Recomendación

El Comité considera positivo el hecho de que la Comisión haya elaborado un informe sobre el funcionamiento del código de conducta para los SIR, que afecta necesariamente a temas técnicos complejos, pero que reviste una importancia fundamental para los consumidores y para la competencia en el sector del transporte aéreo. El CES recomienda que se redacten de forma periódica informes similares, por ejemplo cada tres años, incluso si no se proponen modificaciones al Reglamento en cuestión.

3. Propuestas de modificación del código

La Comisión propone numerosas enmiendas al código actual de los SIR, que se exponen a continuación.

3.1. Obligaciones de los abonados (artículo 9 bis y Anexo II de la Propuesta)

3.1.1. Las normas actuales establecen que la información que ofrecen los SIR debe ser exacta y completa. Sin embargo, estas disposiciones resultan ineficaces si dicha información no es facilitada al cliente por las agencias de viajes, que pueden recibir comisiones adicionales para favorecer a determinadas compañías aéreas. Las normas actuales imponen ciertas obligaciones a las agencias de viajes, pero siempre se ha admitido que su aplicación es muy difícil.

3.1.2. En el código revisado se establece que, a no ser que el cliente pida una información específica, las agencias de viajes deben utilizar un tipo de presentación neutra. Asimismo, las agencias de viaje no deben manipular la información suministrada por los SIR de un modo que suponga ofrecer una presentación inexacta, engañosa o discriminatoria de dicha información al cliente, quien también debe recibir información completa sobre una serie de aspectos fundamentales del vuelo. Por último, el cliente tendrá derecho, previa petición, a que se le proporcione una impresión de la presentación del SIR de forma que tenga acceso a la misma información que la agencia de viajes. Muchas de estas disposiciones ya figuran en el código vigente, pero adquieren mayor relevancia en la revisión del Reglamento en cuestión.

3.1.3. Recomendación

El Comité considera satisfactorios dichos cambios ya que, a su juicio, suponen un avance en la buena dirección. No obstante, manifiesta su preocupación por el cumplimiento efectivo de estas importantes disposiciones. La Comisión debería ser más explícita sobre cómo piensa velar por que las agencias de viajes cumplan las obligaciones del código, con el fin de proteger los intereses de los consumidores.

3.1.4. Las agencias de viajes también han recibido críticas por hacer reservas innecesarias, por ejemplo, para lograr determinados niveles de productividad, que hacen que las compañías aéreas paguen cánones de reservas más altos. Con el fin de solventar este problema, en el nuevo código se dispone que la agencia de viajes tendrá que hacer reservas y expedir billetes de conformidad con la información contenida en el SIR utilizado y, siempre que sea posible, hacer las operaciones de reserva y emisión del billete en el mismo SIR. Por otra parte, se prohíben las reservas duplicadas para el mismo viaje.

3.1.5. Recomendación

Los aspectos expuestos en el punto anterior son muy técnicos. De nuevo, las modificaciones del código que se proponen, especialmente las recogidas en el anexo II, parecen orientarse en la dirección correcta, pero sólo el tiempo dirá si son suficientes para solucionar los problemas existentes. Debería pedirse a la Comisión que supervise la eficacia de las nuevas normas junto con representantes de las compañías aéreas y de las agencias de viajes.

3.2. Inclusión de los servicios de ferrocarril (artículo 2 (r), (s) y (t) y artículo 21 bis de la Propuesta)

3.2.1. Cada vez con mayor frecuencia, los vuelos más cortos sufren la competencia directa de los trenes de alta velocidad. La Comisión reconoce que es beneficioso para el consumidor que la presentación de las opciones por aire y por vía férrea aparezcan juntas en la pantalla de los SIR. Por lo tanto, propone que a los efectos del código los servicios de transporte por ferrocarril se traten de la misma manera que el transporte aéreo, si se incluyen en la presentación del SIR.

3.2.2. Recomendación

A primera vista, dicha propuesta es irreprochable. Sin embargo, debido a su complejidad práctica, la Comisión no especifica las condiciones que rigen la inclusión de los servicios de ferrocarril en la presentación de los SIR. Resulta sorprendente esta omisión, sobre todo si se considera que la Comisión financió un informe de asesoramiento sobre la viabilidad de la presentación de los servicios de ferrocarril en los SIR de las compañías aéreas. Da la impresión de que la Comisión espera que las compañías aéreas, las ferroviarias y los SIR establezcan normas de común acuerdo. Sería preferible, a juicio del Comité, que en el propio código se especificaran de forma precisa las obligaciones de todas las partes

interesadas. La propuesta actual da pie a debates y retrasos. Está claro que los posibles costes adicionales deberían reducirse al mínimo y ser asumidos por la parte causante, y no deberían suponer un aumento de las tasas que pagan los pasajeros.

En concreto, la propuesta de la Comisión es discriminatoria para el ferrocarril, dado que no establece una distinción entre las escalas de los aviones y las paradas de los trenes, aunque estas últimas suelen ser mucho más breves. El CES propone que se suprima la distinción entre «servicios directos» y «servicios con paradas intermedias» cuando éstas no superen los diez minutos.

3.3. Política de tarificación (artículos 3 bis y 10.1)

3.3.1. En el código vigente se establece que «los derechos percibidos por los vendedores de sistemas no serán discriminatorios, estarán desglosados de manera justificada, serán razonablemente proporcionales al coste del servicio prestado y, en particular, serán iguales para el mismo nivel de servicio». Varias compañías aéreas europeas han presentado quejas referidas a las políticas de tarificación de los SIR. En sustancia, el problema radica en que, mientras que muchas compañías aéreas se consideran clientes cautivos de los SIR, existe una fuerte competencia entre los SIR para hacer instalar sus sistemas en las oficinas de las agencias de viajes. En algunos casos, se llega a pagar a las agencias de viajes por utilizar un SIR concreto, lo que incrementa los cánones de reserva facturados a las compañías aéreas.

3.3.2. La Comisión, a pesar de un informe de asesoría previo sin resultados concluyentes, no ha respaldado a las compañías aéreas. En cambio, acepta el argumento de los SIR de que los incentivos pagados a las agencias de viajes pueden considerarse legítimamente como costes de distribución y, por lo tanto, incluirse en el cálculo del canon de reserva. Es poco probable que este razonamiento satisfaga a las compañías aéreas.

3.3.3. La Comisión propone que el apartado 1 del artículo 10 del código vigente relativo a niveles de cánones, citado supra, se aplique en el futuro sólo a los cánones facturados a las compañías participantes. Se añade al mismo una nueva letra referida a las cuotas que se facturen a las agencias de viajes por el equipo, etc. Por lo tanto, ya no habrá ningún control sobre la cuantía de la llamada cuota de distribución pagada a las agencias de viajes. Por último, la Comisión propone una revisión del código vigente para clarificar una posible ambigüedad cuando a una compañía aérea, que posee un SIR, se le exige que acepte una reserva de otra compañía de conformidad con la letra b) del apartado 1 del artículo 3 bis. El objeto de esta aclaración es garantizar que no se facturará un canon excesivo por dicha reserva.

3.3.4. Recomendación

El Comité considera que esta división de la facturación de una agencia de viajes entre cuotas por el equipo y cuotas de distribución es artificial. De todas formas, en absoluto da una respuesta satisfactoria a las quejas de las compañías aéreas, que deben de tener algo de razón. En 1995 la Comisión propuso que, con el fin de suprimir el incentivo para realizar reservas pasivas innecesarias, los planes de tarificación según productividad deberían basarse en los billetes emitidos y no en las reservas realizadas. En otras palabras, sólo las reservas que se materializan en la emisión de un billete deberían incluirse en el cálculo de los incentivos. Se desconocen los motivos por los que la Comisión decidió no mantener esta política que ya había recibido un apoyo generalizado.

3.4. *Presentación de vuelos con código compartido* (apartado 10 del Anexo)

3.4.1. Tal como se ha explicado, los SIR tienen dificultades para aplicar la norma vigente que permite a un máximo de dos compañías aéreas con un acuerdo de uso compartido de códigos tener una presentación separada utilizando sus propios códigos de designación. Sólo un SIR ha puesto en práctica un procedimiento satisfactorio que permite a las compañías aéreas cumplir esta disposición, mientras que otros tres han comunicado su intención de aplicar dicha norma, pero han señalado una serie de problemas prácticos.

3.4.2. La Comisión rechaza tanto la posibilidad de presentar todos los vuelos con códigos compartidos como la de limitar la presentación a una opción de código compartido, tal como se establecía en el código inicial de los SIR. Propone mantener las disposiciones vigentes y que, cuando un SIR no pueda aplicarlas porque las compañías aéreas no han facilitado suficiente información, se le permita seleccionar de forma no discriminatoria los vuelos con código compartido que presentará en la pantalla.

3.4.3. Recomendación

El Comité reconoce que los SIR y las compañías aéreas tienen muchas dificultades para aplicar las disposiciones vigentes sobre presentación de vuelos con código compartido. No obstante, manifiesta su preocupación por el hecho de que el enfoque propuesto, al permitir cierto grado de discreción a los SIR, pueda dar lugar a abusos. Experiencias anteriores con los SIR, especialmente en los Estados Unidos, demostraron que lo que a primera vista podía parecer un proceso de selección no discriminatorio podía ser en realidad muy discriminatorio. Se recomienda suprimir la posibilidad de que los SIR puedan elegir los vuelos con códigos compartidos que presentan. En el código deberían establecerse de forma explícita y clara los criterios que deben aplicar los SIR. Asimismo, la Comisión debería analizar la posibilidad

de dar mayor importancia en el código al hecho de garantizar que el hipotético pasajero recibe información completa sobre la compañía aérea que presta realmente el servicio, el avión utilizado, etc.

3.5. *Inclusión de los sistemas de información* (artículo 2.1 y artículos 21 y 21 quater de la Propuesta)

3.5.1. La Comisión señala que actualmente es difícil evaluar con exactitud la evolución que puede tener lugar en los métodos de distribución electrónica de los productos de transporte aéreo. Ya se pueden efectuar reservas a través de Internet. En cualquier caso, Internet sólo actúa como enlace avanzado de comunicación entre suministradores de información como, por ejemplo, una compañía aérea o un SIR y sus abonados, por lo que no parece que quede incluido en la definición de vendedor de sistemas o SIR.

3.5.2. La Comisión propone ampliar el ámbito del artículo 21 del código de forma que las compañías aéreas puedan ofrecer información sobre sus productos de transporte aéreo a través de Internet sin que sean de aplicación las disposiciones del artículo 5 y del apartado 5 del artículo 9, del mismo modo que las oficinas de venta de las compañías aéreas no están cubiertas por el código. No obstante, los servicios de SIR que se presten por medios electrónicos directamente al usuario deberían estar cubiertos por éste. En consecuencia, la Comisión propone modificar la definición de «abonado» para garantizar que dichos servicios de SIR están incluidos.

3.5.3. Recomendación

La Comisión hace bien en obrar con cautela respecto de la evolución de la prestación de servicios de reserva de vuelos vía Internet. Es realmente difícil prever con precisión qué ocurrirá en el futuro. No obstante, se trata de un tema que la Comisión debería seguir con atención, con el fin de elaborar propuestas destinadas a evitar abusos.

3.6. *Ordenación de los vuelos* (apartado 1 del Anexo)

3.6.1. La principal innovación introducida por el código de conducta europeo de los SIR, en comparación con su equivalente estadounidense, fue establecer criterios detallados para ordenar la presentación de los vuelos. De acuerdo con las preferencias de los consumidores, en primer lugar aparecen los vuelos directos sin escalas, a continuación los vuelos directos con escalas en puntos intermedios y, por último, los vuelos con transbordo de aviones en las escalas. La Comisión afirma que «con el aumento de los acuerdos entre compañías para constituir sistemas radiales (“hub and spoke arrangements”), el servicio prestado por los vuelos indirectos puede ser actualmente de un nivel equivalente al que ofrecen otros vuelos directos con escalas en puntos intermedios». Por consiguiente, se propone

modificar los criterios de ordenación de la presentación de forma que, en adelante, sólo se dé preferencia a los vuelos directos sin escalas. Los vuelos que incluyan una escala pero no un transbordo dejarán de tener prioridad sobre los vuelos que incluyen transbordo de avión.

3.6.2. La Comisión no ofrece ningún dato que justifique este cambio. No se indica en ningún lugar que la norma vigente no haya funcionado de forma satisfactoria ni que se hayan recibido quejas al respecto. Resulta muy extraño que la Comisión intente modificar las prioridades en los criterios de presentación justo cuando, tras muchos años de resistencia, los Estados Unidos dan muestras de aproximarse al planteamiento europeo.

3.6.3. Recomendación

No existe ninguna justificación para modificar las normas vigentes sobre el tema, que han funcionado correctamente en beneficio de los consumidores y de la competencia entre compañías. En su lugar, la Comisión debería incitar a los demás, especialmente a Estados Unidos, a seguir el modelo europeo.

3.7. Otros cambios

3.7.1. Se propone una serie de modificaciones al código vigente dentro de los apartados siguientes: alcance de la auditoría; disposiciones sobre emisión de billetes para vuelos que lleven el mismo número de vuelo y sean efectuados por la misma compañía; paquete de seguridad; derecho de los afectados a ser oídos; inclusión de los sistemas de información dentro del ámbito del código; obligaciones de terceros e información sobre facturación en soporte magnético. Dichas modificaciones se refieren sobre todo a aspectos técnicos y es improbable que sean polémicas.

4. Conclusión

El código de conducta para los SIR ha constituido una iniciativa europea coronada por el éxito. Ha acabado con un problema capital en la competencia entre compañías aéreas y ha permitido establecer un mercado interior efectivo de servicios aéreos. El tema puede

alcanzar un nivel técnico complejo, por lo que no es sorprendente la aparición de problemas. No obstante, es posible que estos problemas hayan sido exagerados por los importantes intereses comerciales en juego de las partes afectadas.

En conjunto, el Comité acoge con satisfacción las modificaciones del código propuestas por la Comisión. No obstante, el Comité considera que son necesarios más cambios en una serie de puntos concretos que no carecen de importancia.

En concreto:

- la Comisión debería elaborar informes periódicos sobre el funcionamiento del código de los SIR;
- la evolución de la prestación de servicios de reserva de vuelos vía Internet debería seguirse con atención, con el fin de elaborar propuestas destinadas a evitar los abusos;
- la Comisión debería ser más explícita sobre cómo piensa velar por que las agencias de viajes cumplan las obligaciones del código, con el fin de salvaguardar los intereses de los consumidores;
- la Comisión debería supervisar la eficacia de las nuevas disposiciones relativas a la realización de reservas innecesarias en colaboración con las compañías aéreas y representantes de las agencias de viajes;
- en el código deberían especificarse de forma precisa las obligaciones de todas las partes interesadas, con el fin de evitar debates y retrasos;
- la Comisión debería recuperar su propuesta anterior: con vistas a suprimir el incentivo para realizar reservas pasivas innecesarias, los planes de tarificación según productividad deberían basarse en los billetes emitidos y no en las reservas realizadas;
- los SIR no deberían disponer de ningún grado de discreción sobre la forma de presentación de los vuelos con código compartido;
- en el código debería darse mayor importancia al hecho de garantizar que el hipotético pasajero recibe información completa sobre la compañía aérea que presta realmente el servicio, el avión utilizado, etc.;
- las normas vigentes sobre el orden de presentación de los vuelos por parte de los SIR deberían mantenerse.

Bruselas, el 28 de enero de 1998.

*El Presidente
del Comité Económico y Social*

Tom JENKINS