

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva»

COM(2007) 709 final — 2007/0243 (COD)

(2008/C 224/12)

El 5 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 71 y el apartado 2 del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su 445º Pleno de los días 28 y 29 mayo de 2008 (sesión del 29 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 75 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

El CESE está de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión y las respalda, pero recomienda que se tomen en consideración las siguientes observaciones:

1.1 Conviene adoptar normas para que en la UE las compañías matrices cedan completamente su propiedad en los SIR (sistemas informatizados de reservas), y medidas para evitar futuras inversiones, directas o indirectas, en estos sistemas por parte de las compañías aéreas.

1.2 Es necesario mantener las normas relativas a las compañías matrices hasta que estas compañías aéreas hayan reducido su propiedad en los SIR.

1.3 Conviene suprimir las disposiciones relativas a la presentación neutral. Mantener una presentación por principio tiene una utilidad muy limitada en la práctica, debido a las preferencias o la política de cada viajero individual o de empresa, mientras que en el entorno de las reservas de billetes en línea, rara vez se respetan las normas sobre neutralidad, que tampoco están contempladas en el código de conducta.

1.4 Se debe hacer obligatoria la presentación de tarifas que incluyan en todo momento todas las tasas, derechos, recargos y costes del SIR. Asimismo, es necesario garantizar que la información sobre el vuelo es transparente, en particular en los casos de prácticas engañosas como los códigos compartidos, donde debe mostrarse claramente al consumidor cuáles son las compañías operadoras.

1.5 Hay que permitir que las agencias de viajes y las compañías aéreas negocien libremente con los SIR sobre cómo pueden utilizarse y adquirirse los datos MIDT (cintas de datos informáticos comerciales).

1.6 Se deben reforzar las normas sobre protección de datos personales a fin de proteger a todos los titulares de datos que figuran en un PNR (registro de nombres de pasajeros), y no solo a la persona que realiza el viaje.

1.7 Es necesario que la UE vele por la aplicación de la sección del código relativa a la protección de los datos personales, en particular la transferencia a terceros países de los datos personales de que disponen las líneas aéreas (entidades comerciales y gubernamentales), y por su reconocimiento en forma de tratados bilaterales con los gobiernos de los terceros países, en vez de hacerlo mediante compromisos que no son jurídicamente vinculantes.

1.8 Conviene introducir nuevas normas conforme a las cuales todos los PNR creados por las personas abonadas a un SIR deben estar protegidos por los artículos del código relativos a la protección de los datos personales, y ello sin excepción, incluidas las compañías aéreas que externalicen el alojamiento de sus bases de datos PNR a proveedores de SIR, así como las agencias de viajes, los organizadores de circuitos turísticos y las empresas.

1.9 Es necesario suprimir la disposición de que los abonados puedan rescindir sus contratos con los proveedores de SIR mediante un preaviso de tres meses.

1.10 Hay que reconocer formalmente a los SIR como responsables del tratamiento de los datos, y ello no solo para los datos relativos al transporte aéreo y por ferrocarril, sino también los que se refieren a los hoteles, automóviles, transbordadores, seguros y otros datos incluidos en sus sistemas.

1.11 Conviene alentar la incorporación de nuevos operadores SIR al mercado, aumentando así la competencia entre los proveedores. La mejora del servicio, la tecnología y los precios competitivos beneficiarán a los abonados y los consumidores en general.

1.12 Hay que animar a los proveedores de transporte por ferrocarril a que distribuyan sus contenidos a través de los SIR y fomentar modos más ecológicos de transporte, como el tren, en el interior de la UE.

2. Introducción

2.1 El 15 de noviembre de 2007, la Comisión propuso la revisión del Reglamento (CEE) n° 2299/89 relativo a un código de conducta para los SIR. Con este Reglamento se pretendía prevenir en el mercado único las prácticas anticompetitivas contra las que no eran suficientes las normas generales de competencia. En aquella época los SIR eran el único canal viable por el que los consumidores podían acceder a la información sobre viajes, y significativamente estos SIR eran propiedad de las compañías aéreas y estaban bajo su control.

2.2 El SIR es un sistema informatizado utilizado para almacenar, recuperar, distribuir y reservar repertorios de viajes.

2.2.1 En la actualidad existen cuatro SIR: SABRE, Galileo, Worldspan y Amadeus. Todos son de propiedad estadounidense excepto Amadeus, que es de propiedad europea. Galileo y Worldspan se fusionaron en 2007, pero siguen operando como entidades separadas.

2.3 La situación de los SIR ha cambiado radicalmente debido a que:

2.3.1 La mayor parte de las compañías aéreas han vendido sus acciones en su SIR, con las notables excepciones de Air France, Lufthansa e Iberia ⁽¹⁾.

2.3.2 Con la llegada de Internet, los SIR han dejado de ser la única vía disponible para reservar billetes de avión. A medida que siga aumentando el acceso a Internet en todos los Estados miembros de la UE ⁽²⁾, y a medida que vaya mejorando la tecnología de las reservas en línea, la dependencia exclusiva de los SIR para acceder a datos sobre los viajes seguirá disminuyendo.

2.4 En Estados Unidos el mercado de los SIR está liberalizado desde 2004, y la desregulación se concedió a condición de que las compañías matrices renunciaran enteramente a la propiedad de los SIR. Desde entonces, los derechos de reserva han disminuido entre el 20 y el 30 %. Las compañías aéreas de la UE tratan a duras penas de competir con las de Estados Unidos porque no pueden negociar contratos más favorables con los proveedores de SIR.

2.5 Como resultado del código de conducta, el mercado de los SIR en la UE sigue estando dominado por un oligopolio, y el poder de negociación entre las principales partes interesadas está descompensado. Los SIR tienen un mercado garantizado y dominan la relación con las agencias de viajes, mientras que las compañías aéreas han mejorado su posición negociadora desarrollando las posibilidades de distribución por Internet.

2.6 Aparte de la norma relativa a las compañías matrices, se considera que las normas generales de competencia de la UE serán suficientes para prevenir abusos, como la fijación de precios, a falta de una regulación específica del sector.

3. Observaciones

3.1 Compañías matrices

3.1.1 Las compañías aéreas con participación en un SIR se denominan «compañías matrices». La supresión de las normas relativas a las compañías matrices sería demasiado arriesgada porque tres de las mayores compañías aéreas europeas (Iberia,

Lufthansa, Air France) tienen una importante participación en Amadeus. Los riesgos de comportamientos anticompetitivos son demasiado elevados y el doble dominio en los mercados nacionales sigue siendo una amenaza real para los otros SIR y las compañías no propietarias.

3.1.2 La UE debería introducir una restricción completa de la propiedad o las participaciones (existentes o futuras) de todas las compañías aéreas en los SIR.

3.1.3 Una separación completa de la propiedad entre los SIR y las compañías aéreas u otros proveedores de transporte eliminará definitivamente la posibilidad de colusión o competencia desleal por parte de las compañías matrices. En este caso, el código de conducta podría simplificarse aun más suprimiéndose las numerosas salvaguardias establecidas por la propuesta 709/2007 de la Comisión aplicables a las compañías matrices. Todo el mercado de la distribución de viajes en su conjunto se beneficiaría de esta evolución, ya que tanto el SIR como las compañías aéreas competirían sobre una base de igualdad, sin que pudiesen darse sospechas o temores de abusos.

3.1.4 Hasta que no se cumplan estas condiciones se deberán mantener las disposiciones específicas del artículo 10 relativas a las compañías matrices para prevenir los comportamientos anticompetitivos.

3.2 Presentación neutral para las agencias de viajes en línea y fuera de línea

3.2.1 El código de conducta garantiza que todas las presentaciones de vuelos de los SIR son neutras y se ordenan sin sesgo o discriminación de ningún tipo. Se pide a las agencias de viajes que informen a sus clientes de las opciones de vuelo empezando por los tiempos de vuelo más cortos (vuelos directos sin escalas seguidos por los vuelos directos o vuelos con correspondencia). Sin embargo, los clientes pueden pedir que la presentación se adapte a sus necesidades personales.

3.2.2 Mantener la neutralidad de las presentaciones resulta ineficaz en el mercado actual, especialmente dado que no existen disposiciones relativas a la neutralidad para los canales de distribución en línea, como las páginas Internet de las compañías aéreas y los sistemas de autoreserva para viajes de empresa.

3.2.3 La demanda del mercado garantiza que el cliente tenga acceso a todas las compañías; incluso en el caso de agencias en línea propiedad de un SIR, como Lastminute.com o ebookers, generalmente todas las compañías aéreas reservables están disponibles, aunque el orden de presentación de los datos esté sesgado.

3.2.4 Los sitios de comparación de viajes en línea ⁽³⁾ permiten a las compañías y a las agencias de viajes pagar por una posición preferente en la búsqueda de resultados, al margen del precio o el horario. El consumidor puede ordenar prioritariamente los vuelos utilizando una serie de criterios, como el precio total, la hora de salida, la compañía o el tiempo de vuelo. Así, al consumidor no se le niega el acceso a una información neutral, pues la información sigue estando a su disposición. El consumidor elegirá en último término la opción que más le convenga.

⁽¹⁾ Propiedad combinada del 46.4 % de Amadeus.

⁽²⁾ Actualmente tiene un 50 % de penetración en el conjunto de los Estados miembros.

⁽³⁾ Por ejemplo, Kelkoo (<http://www.kelkoo.fr>).

3.2.5 Las presentaciones de vuelos para viajeros de empresa se rigen característicamente por la política de viajes de la empresa, las tarifas y las compañías aéreas, más que por la neutralidad.

3.2.6 La supresión de la neutralidad de las presentaciones daría a las compañías de transporte aéreo la posibilidad de pagar por ocupar una posición «privilegiada» en las presentaciones de los SIR. Sin embargo, no es probable que los pequeños transportistas fueran a perder por ello una cuota importante de mercado, por las razones enunciadas más arriba: el consumidor elige siempre en función de sus necesidades de viaje, no del tipo de presentación. En este sentido se puede establecer un paralelismo con los resultados de las búsquedas en Google, donde el usuario accede gratuitamente a la información mientras que ciertos proveedores pueden pagar por la posición que ocupan en ella. La industria del transporte no tiene por qué ser diferente.

3.2.7 Teniendo en cuenta estas consideraciones, se recomienda la supresión del artículo 5 sobre las «Presentaciones». No es necesario regular la información, ya que las fuerzas del mercado y la elección de los consumidores garantizarán una representación equilibrada de los datos de viaje disponibles.

3.2.8 Garantizar un máximo de transparencia de las tarifas incluyendo todas las tasas, impuestos y recargos aplicables, incluidos los derechos de los SIR, en la presentación inicial de los resultados beneficia al consumidor. Esto impedirá a las compañías aéreas hacer una presentación sesgada en la que los recargos sólo se incluyen en una fase posterior del proceso de compra.

3.3 Normas sobre las MIDT

3.3.1 Las MIDT contienen información detallada sobre la actividad global de reservas de las agencias de viaje y las compañías aéreas. Los SIR recogen esta información y la venden a las compañías aéreas. Las MIDT proporcionan a las compañías aéreas datos valiosos para la competitividad, como las reservas de las agencias de viajes, los ingresos y los patrones de tráfico.

3.3.2 Para alcanzar un equilibrio entre las compañías aéreas y las agencias de viajes, y en el interés de los consumidores, ocultar la identificación, directa o indirecta, de los agentes de viajes sería beneficioso para el mercado en su conjunto. Sin embargo, si se reconoce que los datos MIDT también pueden obtenerse a partir de otras fuentes, como IATA, debería permitirse que los abonados negocien con los SIR, sobre una base no regulada, el uso que podrá hacerse de ellos, a fin de no devaluar excesivamente esta información.

3.3.3 Conviene añadir al artículo 7 una cláusula por la que se permita que las compañías aéreas y los abonados negocien libremente con los SIR los términos de adquisición de los datos MIDT.

3.4 Normas sobre las relaciones entre SIR y abonados

3.4.1 La normativa actual intenta proteger a las agencias de viajes permitiéndoles rescindir un contrato con un SIR mediante un preaviso de tres meses.

3.4.2 Se recomienda la supresión del artículo 6.2, lo que permitiría que las partes negociaran libremente, sin necesidad de regular al respecto.

3.5 Acuerdos de alojamiento (hosting)

3.5.1 El alojamiento debe seguir estando separado de los contratos SIR con el fin de eliminar el trato preferente a las compañías aéreas «alojadas», especialmente las compañías matrices. Esta norma podría decaer si las compañías matrices venden sus participaciones en los SIR.

3.6 Protección de datos personales

3.6.1 Un PNR es un documento creado por el SIR una vez que una persona ha hecho una reserva, ya sea de un vuelo, un trayecto en tren, un alojamiento, el alquiler de un coche, un seguro o cualquier otra operación relacionada con un viaje. La información que contiene este documento es muy delicada, por lo que debería estar sujeta a normas estrictas de protección de la privacidad. Entre los datos que figuran en un PNR se cuentan el nombre del pasajero, los datos de contacto, la fecha de nacimiento, preferencias personales que pueden revelar la religión de la persona (por ejemplo, si se ha pedido una comida kosher), los datos de la persona que paga los billetes, los datos de la tarjeta de crédito, los nombres de amigos, familiares o colegas que han reservado el mismo trayecto y el nombre de la agencia de viajes y sus datos de contacto; además, en el caso de los viajes de trabajo, es frecuente que se añadan al PNR unos códigos que indican a qué departamento o cliente se facturan los gastos del viaje, o la afiliación del pasajero a un sindicato. De esta manera, es posible establecer un perfil muy detallado tanto de los pasajeros como de otras personas relacionadas con la reserva, y la UE debe garantizar la protección de estos datos personales de conformidad con las disposiciones del código.

3.6.2 Los SIR contravienen sistemáticamente las normas de protección de la privacidad del código de conducta cuando:

- a) se transfieren datos desde la UE a un tercer país;
- b) se procesan datos personales sin el consentimiento del titular de los datos;
- c) se procesan datos en posesión del SIR para otros fines que el de efectuar una reserva.

3.6.3 Asimismo, se contraviene la Directiva 95/46/CE (complementaria de las disposiciones relativas a la protección de la privacidad del código de conducta), que establece que el SIR, en su calidad de «responsable del tratamiento» de datos, debe contar con el consentimiento del interesado para revelar sus datos personales, y que estos no deben transferirse fuera de la UE a no ser que el país en cuestión ofrezca un nivel equivalente de protección de los datos personales. En los EE.UU. no existe una ley de protección de los datos personales, que pueden ser utilizados por la Administración estadounidense o las entidades comerciales de este país para crear perfiles basados en datos de viajes procedentes de la UE, una información que puede guardarse indefinidamente. Un ejemplo lo ofrece el sistema estadounidense denominado APIS (*Advanced Passenger Informations*), en el que los datos de los pasajeros procedentes de la UE son procesados por la Administración para autorizar la entrada al país.

3.6.4 Es necesario reforzar las normas sobre protección de datos personales a fin de proteger a todos los titulares de datos que figuran en un PNR y no solo a la persona que realiza el viaje.

3.6.5 Es necesario que la UE vele por la aplicación de la sección del código relativa a la protección de los datos personales, en particular en la transferencia a terceros países, a través de los SIR, de los datos personales que figuran en los PNR, así como por su reconocimiento en forma de tratados bilaterales con los gobiernos de los terceros países. Los acuerdos vigentes firmados entre los EE.UU. y la UE son «compromisos», cuya aplicación no puede exigirse y que no son jurídicamente vinculantes.

3.6.6 Debería introducirse una nueva cláusula conforme a la cual todos los PNR creados por las personas abonadas a un SIR deben estar protegidos por los artículos del código relativos a la protección de los datos personales, y ello sin excepción, incluidas las compañías aéreas que externalizan el alojamiento de sus bases de datos PNR a proveedores de SIR, así como las agencias de viajes, los organizadores de circuitos turísticos, las empresas y cualquier otro proveedor de reservas conectado a un SIR.

4. Conclusión: próximos pasos

4.1 La simplificación del código de conducta pretende crear un entorno económico más natural en el que los SIR compitan en función de los precios y la calidad del servicio, garantizando al mismo tiempo que los intereses de los consumidores sigan siendo la principal prioridad.

4.2 Se debería vigilar atentamente el grado de consolidación de los contenidos (como los relativos a nuevos operadores ferroviarios o compañías aéreas de bajo coste) resultante de la libertad de precios. La integración de las compañías ferroviarias y las compañías aéreas de bajo coste permitirá a los consumidores conseguir precios más bajos (y más opciones de viaje) a través de un SIR para destinos de corto y medio recorrido. Esto puede tener como consecuencia que las compañías de servicio aéreo regular compitan en precios y por regla general reduzcan el coste de las tarifas aéreas a medio o largo plazo. Esto sería una importante ventaja para quienes dependan de los proveedores de SIR en materia de información sobre viajes.

4.3 Se debería fomentar la integración de los contenidos ferroviarios en la presentación de los SIR, porque es un factor clave para reducir el impacto medioambiental del transporte aéreo e impulsar modos de transporte más ecológicos.

4.4 Se deberían vigilar las repercusiones de suprimir la neutralidad de la presentación. Las fuerzas del mercado deberían contrarrestar la posibilidad de prácticas anticompetitivas por parte incluso de las compañías matrices. El código no debería tener como objetivo normativo imponer una única fuente de información consolidada y neutral a través de los SIR, pues debido a las condiciones cambiantes del mercado, y en particular Internet, esto resulta cada vez más irrelevante.

4.5 La atención al impacto socioeconómico de los cambios propuestos en el código de conducta también debería centrarse

en las pequeñas y medianas empresas, que pueden ser vulnerables a la nueva flexibilidad permitida en el mercado de los SIR.

4.6 La UE debe sensibilizar al público sobre el uso de los datos personales incluidos en sus registros de reserva. En general, la mayoría de los ciudadanos desconoce la existencia de los sistemas SIR y qué ocurre con los datos personales que se procesan a través de ellos. En esta situación, el derecho de los titulares de los datos a acceder a los datos que les conciernen, como propone el código, carece de sentido. Es poco probable que un pasajero haya solicitado alguna vez a un SIR sus datos personales, simplemente porque desconoce qué pasa con estos datos y, si los supiera, no consentiría su uso.

4.7 Se debería incrementar la representación en el proceso de consulta de los grupos que no forman parte directa del sistema de distribución de viajes, como las organizaciones de consumidores y los expertos en protección de datos personales. Esto permitiría disponer de una visión más equilibrada de la situación del mercado de los SIR en la UE.

4.8 Es preciso revisar los avances de la tecnología de reservas en línea. Resultan muy importantes las mejoras en la disponibilidad y la funcionalidad durante y después de la reserva impulsadas por los SIR y otras empresas tecnológicas del ámbito viajero. Estas mejoras de la tecnología en línea reforzarán la posición del consumidor y es probable que impongan nuevos cambios en la normativa.

4.9 Nuevos avances tecnológicos han permitido a las compañías aéreas de Estados Unidos conectarse directamente con las agencias de viajes (y prescindir de los SIR), lo que modifica más aún el panorama de los SIR. Disminuye la dependencia de los proveedores de SIR al tiempo que aumenta la influencia de los consumidores, los agentes de viajes y las compañías aéreas.

4.10 Se debería alentar la incorporación de nuevos operadores al mercado. El aumento de la competencia en el oligopolio de la UE servirá como revulsivo para el mercado de los SIR. En Estados Unidos han aparecido desde la desregulación una nueva generación de proveedores de SIR⁽⁴⁾ que gracias a las nuevas tecnologías que utilizan pueden ofrecer a las compañías aéreas servicios muy atractivos a precios más bajos.

4.11 Se debería evaluar el impacto de la disminución de los costes de distribución tanto en el mercado interior como en los mercados internacionales en términos de tarifas aéreas y posicionamientos competitivos frente a las compañías de Estados Unidos.

4.12 Será preciso reexaminar el código de conducta dentro de dos o tres años para evaluar la posición de las compañías matrices, la aplicación de las disposiciones relativas a la protección de los datos personales, las condiciones generales del mercado y las consultas con otras partes interesadas antes de considerar la posibilidad de una nueva revisión.

Bruselas, 29 de mayo de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁾ Por ejemplo G2 Switchworks, Farelogix — conocidos como GNE o «nuevos operadores de SGD» (sistemas globales de distribución).