

## **CONDICIONES DE COMPETENCIA DEL TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL SALVADOR<sup>1</sup>**

El transporte aéreo de pasajeros es el servicio operado por una "aeronave durante una o más etapas, de manera regular o no regular, que se ofrece al público por remuneración o arriendo"<sup>2</sup>. Esta actividad está inmersa en una estructura operativa típica del sector aeronáutico que en El Salvador está conformada por tres eslabones: el servicio de transporte (que incluye de pasajeros y de carga), el de proveedores (mercados conexos como los servicios en aeropuertos y de mantenimiento) y el de sustitutos y complementarios (como el transporte terrestre, la industria turística y la de telecomunicaciones).

### **I. EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL QUE REGULA EL SECTOR DEL TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL SALVADOR.**

El rol regulatorio en el servicio de transporte aéreo de pasajeros en El Salvador lo ejercen la Autoridad de Aviación Civil (AAC) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) a través de las facultades que les otorgan los instrumentos jurídicos del sector.

El marco normativo está compuesto por diversos instrumentos jurídicos que en el ámbito internacional regulan los derechos y obligaciones entre los Estados suscriptores, y en el ámbito local regulan la actividad de los agentes económicos involucrados en la provisión de servicios de transporte aéreo de pasajeros. Entre estos instrumentos se encuentran:

- a) Convenio sobre Aviación Civil Internacional: conocido como Convenio o Convención de Chicago constituye el acuerdo que establece en esencia la base normativa que rige el funcionamiento de la aviación civil a nivel internacional y a cuyo cumplimiento se comprometen los estados contratantes. Establece preceptos en materia de competencia y reconoce el principio de trato nacional.
- b) Ley Orgánica de Aviación Civil (LOAC): crea la Autoridad de Aviación Civil (AAC), institución autónoma que regula, fiscaliza y controla todas las actividades relacionadas con la aviación civil. Regula el uso y explotación del espacio aéreo en El Salvador respecto a la prestación y desarrollo de los servicios de transporte aéreo, así como las diversas actividades asociadas a los aeropuertos, desde su construcción hasta su operación. Además prevé la fijación libre de

---

<sup>1</sup> De acuerdo al Estudio sobre condiciones de competencia del transporte aéreo en El Salvador elaborado por la firma consultora mexicana ADHOC, entre noviembre 2011 y diciembre 2012 a solicitud de la Superintendencia de Competencia (SC).

<sup>2</sup> "Revisión de las Clasificaciones Estadísticas y Definiciones Utilizadas en las Actividades de Aviación Civil". Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), nota de estudio de la Décima Reunión Departamental Estadística, Montreal, 23-27 de noviembre del 2009.

las tarifas de los servicios de transporte aéreo de acuerdo con las condiciones de mercado. Adicionalmente, la AAC tiene facultades de regulación transitoria de las tarifas aeroportuarias por períodos de tres a cinco años (Art. 21) en el caso en que no existan condiciones de competencia.

- c) Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma: por medio de esta Ley se crea a la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) como una institución de derecho público con carácter autónomo y personalidad jurídica que se encarga de la provisión de servicios de navegación aérea, de seguridad de la aviación, entre otros; asimismo del manejo de las áreas administrativas, operativas y técnicas; y la administración de los aeropuertos.
- d) Acuerdos Bilaterales de Transporte Aéreo: En la regulación bilateral entre países normalmente se negocian tres componentes: el acceso o entrada, la capacidad de los transportistas aéreos y las tarifas. Así, en los Acuerdos Bilaterales de Servicio Aéreo (ASA's) se estipulan los derechos de tráfico de los países firmantes, las rutas<sup>3</sup> a operar, las aerolíneas designadas por cada país, el tipo de aeronaves a utilizar, las frecuencias autorizadas, los mecanismos disponibles para fijación de tarifas, entre los temas más relevantes.

Los Acuerdos suscritos entre El Salvador y otros países son los siguientes:

- Acuerdo de Transporte Aéreo entre el gobierno de la República de El Salvador y el gobierno de los Estados Unidos de América.
- Convenio sobre Transporte Aéreo entre los gobiernos de la República de El Salvador y de los Estados Unidos Mexicanos.
- Acuerdo entre la República de El Salvador y El Reino de España sobre Transporte Aéreo.
- Acuerdo entre el gobierno de la República de El Salvador y el gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativo a Servicios Aéreos.
- Acuerdo de cooperación para la facilitación y desarrollo de las operaciones aéreas entre los gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

---

<sup>3</sup> Una ruta es la suma de los vuelos realizados por una aerolínea entre dos destinos (por ejemplo, El Salvador-Miami, El Salvador – New York).

## II. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA

En El Salvador, para el período en estudio operaban doce aerolíneas pertenecientes a ocho grupos aeronáuticos, dato que se mantiene a la fecha. Estas compañías ofrecen en su totalidad treinta y tres<sup>4</sup> destinos diferentes mediante vuelos originados en El Salvador:

- a) American Airlines, perteneciente a AMR Corporation;
- b) United (Continental) Airlines, que es parte de United Continental Holding;
- c) Copa Airlines, principal aerolínea de Copa Holdings;
- d) Delta Airlines, parte de Delta Airlines Inc.;
- e) Iberia, subsidiaria de International Airlines Group;
- f) Spirit Airlines;
- g) Aeroméxico, perteneciente a Aerovías de México S.A.B de C.V<sup>5</sup>; y,
- h) TACA International, TACA Perú, Avianca, LACSA, Aviateca, todas pertenecientes a AviancaTaca Limited<sup>6</sup>.

En 2013, VECA Airlines solicitó la aprobación de Certificado de Operador Aéreo Salvadoreño, por lo que se prevé que para noviembre de 2014, puede ya unirse a las compañías participantes en la oferta.

AviancaTaca es por un amplio margen el mayor oferente del servicio de transporte aéreo de pasajeros en El Salvador. Tomando en cuenta el total de pasajeros entrantes, manejó el 45% del mercado en 2013, seguido por United (Continental) Airlines (15%) y American Airlines (con un 9%)<sup>7</sup>.

AviancaTaca se coloca en una posición ventajosa con más de 40 destinos ofrecidos en comparación de sus competidoras norteamericanas, las que operan entre uno y dos destinos de manera directa, mientras que el resto de opciones las ofrecen por medio de conexiones en su hubs<sup>8</sup> localizados en Estados Unidos.

En el 2011, el AIES recibió un total de 2,005,951 pasajeros; durante el año de 2012 se movilizó un total de 2,100,794 de pasajeros que significaron un incremento de 94,843 personas (4.83%) comparados con el año 2011. Durante el año de 2013 se movilizó un total de 2,355,001 de pasajeros que significaron un incremento de 254,207 personas (12.1%) comparados con el año 2012<sup>9</sup>.

Aun con dicho incremento, estas cifras que indican que el mercado salvadoreño de transporte aéreo es reducido, ya que es menor a los 2.5 millones reportados por el aeropuerto de Puerto Vallarta en

---

<sup>4</sup> Anuario Estadístico del AIES 2013, CEPA.

<sup>5</sup> Ahora Aerolitoral, S.A. de C.V.

<sup>6</sup> Actualmente el nombre comercial de la empresa se reduce a Avianca.

<sup>7</sup> Memoria de Labores 2013-2014, CEPA.

<sup>8</sup> **Sistema Hub and Spoke.**- Este sistema, permite que el tráfico de pasajeros sea recolectado en ciudades o aeropuertos pequeños (Spokes) y sea llevado a ciudades o aeropuertos grandes (centros de operaciones o Hubs), donde los pasajeros son concentrados y reasignados a otros vuelos para alcanzar sus destinos finales.

<sup>9</sup> Anuario Estadístico del AIES 2013, CEPA.

México, el cual ocupa el séptimo lugar en manejo de tráfico en dicho país. Aeropuertos de gran tamaño como el Internacional de Sao Paulo (Guarulhos) llega a recibir hasta 30 millones de pasajeros.

Del análisis comparativo regional de las tarifas aeroportuarias, se concluye que el cobro por aterrizaje efectuado por el AIES es el más bajo de la región, siendo de \$4.00 por TM<sup>10</sup>, un 23.5% menor al promedio de Centroamérica de \$4.93 por TM. Lo anterior no representa un elemento que inhibe la competencia, sino es un incentivo para la entrada de nuevos agentes, aunque los costos de aterrizaje y servicios asociados que cancelan las aerolíneas solo representan un porcentaje de hasta el 6% de sus gastos de operación.

### III. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA

La demanda de pasajeros de servicios aéreos en El Salvador es limitada en comparación con los flujos de otros países. Si se considera a los usuarios cuyo origen o destino final es El Salvador, es decir, sin contabilizar a viajeros en tránsito y transbordo<sup>11</sup>, estos alcanzaron los 1.4 millones en el 2011.

Del 2000 al 2011 es posible advertir una tendencia más alta de crecimiento del tráfico total de pasajeros del aeropuerto<sup>12</sup> propiciada por el dinamismo de los viajeros en tránsito y transbordo, en comparación al aumento de menor moderación del número de pasajeros cuyo origen y destino final fue El Salvador que es de un 12.7%.

El 29% de la demanda total la constituyen los pasajeros ya sea en tránsito o transbordo, que representaron un aproximado de 590 mil en el año 2011. Su crecimiento en la última década fue del 72%. El AIES, al ser un Hub de AviancaTaca, cuenta con tráfico aéreo proveniente de diversos países entre ellos: Estados Unidos, Canadá, México y Costa Rica. El incremento del tráfico de pasajeros en transbordo puede significar que AviancaTaca estratégicamente ha fortalecido su presencia de Hub and Spoke como modelo de negocios en el AIES.

De acuerdo a un sondeo realizado sobre el perfil y percepciones de los usuarios, mediante la medición de factores como los hábitos de consumo, opciones de compra, entre otros, la demanda de pasajeros según su motivo de viaje se puede clasificar en tres segmentos: étnico<sup>13</sup>, de negocios, y, turismo; los motivos de viaje son, en un 52.4% la visita a familiares y amigos, en un 21.6%

---

<sup>10</sup> Tonelada Métrica.

<sup>11</sup> Se les denomina pasajeros en tránsito, a los que aterrizan en El Salvador, y sin cambiar de avión, despegan hacia otro destino. Los pasajeros en transbordo son los que aterrizan en El Salvador para tomar otro vuelo hacia otra ciudad.

<sup>12</sup> del 25.5%,

<sup>13</sup> Las aerolíneas identifican a este segmento como VFR (Visiting Friends and Relatives).

negocios y motivos personales, en un 21.2% por turismo o vacaciones, un 3% por estudios y un 1.8% por otras razones<sup>14</sup>.

Los destinos más representativos de acuerdo con datos de CEPA, son: Norteamérica con un 71% de la demanda total para el año 2011, siendo la región geográfica más frecuentada por los pasajeros que viajan por medio del AIES; en segundo lugar se sitúa Centroamérica con el 21%; y el restante 8% se reparte entre América del Sur y Europa. Los viajes a Centroamérica son principalmente por motivos de turismo y negocios, mientras que el razón principal para viajar a los Estados Unidos es la visita a familiares y amigos (turismo étnico).

En el 2011, los 5 destinos con mayor número de pasajeros transportados fueron Los Ángeles, Houston, Miami, Washington y Panamá. Estas ciudades sumaron el 51% del tráfico de pasajeros originado o terminado en El Salvador.

#### **IV. MERCADO RELEVANTE EN LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL SALVADOR**

En el análisis de competencia del servicio de transporte aéreo de pasajeros, es una práctica internacional definir el mercado relevante desde dos perspectivas: 1) punto de origen y punto de destino de pares de ciudad (city-pairs); y 2) punto de origen y punto de destino de pares de aeropuertos (airport pairs).

En la definición city-pairs el mercado está compuesto por todos los servicios aéreos entre una ciudad de origen y una de destino, indiferentemente de los aeropuertos que operan dentro de la ciudad (estos se consideran como sustitutos entre sí). Mientras que en la definición airport-pairs el mercado se conforma por todos los servicios aéreos ofrecidos entre un aeropuerto de origen y uno de destino (en esta definición, los aeropuertos de una misma ciudad no se perciben como sustitutos).

En una gran cantidad de destinos evaluados en el estudio existe una mínima participación de pasajeros que utilizan vuelos de conexión. Tomando en cuenta todas las rutas en su conjunto, entre un 84% y 100% de pasajeros se transporta en vuelos directos, por lo que no existe evidencia de que los vuelos en conexión sean sustitutos de los directos.

Como resultado del análisis anterior, la definición de los mercados relevantes se realizó utilizando el enfoque city-pairs e incluyendo únicamente a los vuelos directos en cada ruta. Por tanto, se determinó un mercado relevante por cada ruta de vuelo desde El Salvador hacia los destinos:

- Norteamérica: Los Ángeles, Houston, Miami, Washington; Atlanta; Nueva York, San Francisco, Dallas, Orlando, Chicago, Cancún, Ciudad de México y Toronto.

---

<sup>14</sup> “Consultoría para el desarrollo de una investigación a nivel nacional sobre la percepción de los usuarios en relación al mercado de transporte aéreo de pasajeros” realizado por Analitika Research & Marketing para la Superintendencia de Competencia, Febrero 2012.

- “Corredor Centroamericano”: Panamá, San José, Guatemala, Managua, San Pedro Sula, Tegucigalpa, Belice y Roatán.
- Unión Europea: Madrid.
- Sudamérica y el Caribe: Lima, Bogotá, Caracas y Guayaquil.

Sobre esa base, se determinó que la mayoría de las rutas o mercados relevantes presentan características monopólicas, tales como: Los Ángeles, Washington, Atlanta, San Francisco, San José, Guatemala, San Pedro Sula, Tegucigalpa y Managua.

De acuerdo a los índices de concentración, ya sea medidos por el IHH e ID<sup>15</sup>, la mayoría de las rutas mantienen niveles cercanos al monopolio o en algunos casos, como el mercado El Salvador – Miami, al duopolio.

El factor de ocupación<sup>16</sup> (FO) en la mayoría de las rutas se mantiene con un promedio relativamente bajo y es muy estacional (alzas fuertes en las fechas de verano e invierno de los Estados Unidos). Las rutas con los factores más altos son Los Ángeles, Houston, Miami, Atlanta, Nueva York y Washington. La existencia de un bajo FO pudiera significar un desincentivo a la entrada de nuevos competidores.

Del análisis de precios, se concluyó que estos mantienen niveles altos, con alzas estacionales en las épocas de verano e invierno de los Estados Unidos. Por ejemplo, la ruta de menor precio según el análisis es a Panamá, oscilando su precio en los \$400. El mayor precio promedio se observó en las rutas a Estados Unidos, llegando a alcanzar un promedio de casi \$800.

En términos de ganancias, los indicadores de resultados PASM<sup>17</sup> muestran pérdidas operacionales en una gran cantidad de rutas analizadas. Lo anterior aporta elementos para prever que existen otras fuentes de ingreso que deban mantener en números positivos las rutas operadas con pérdidas, como por ejemplo la actividad del transporte de carga.

Se observaron algunas excepciones como las ganancias de United en los mercados relevantes El Salvador- Houston y El Salvador - New York, las de Delta para El Salvador – Atlanta y COPA en El Salvador – Panamá. AviancaTaca registra ganancias al utilizar el indicador Total Profit per Available Mile (TPASM)<sup>18</sup> en las rutas de Los Ángeles, Miami, Dallas y Nueva York.

Se identificó que las líneas aéreas incluyen sobrecargos de combustible (fuel surcharges) en sus tarifas. A nivel mundial, estos sobrecargos se crearon con la intención de poder financiar las alzas

---

<sup>15</sup> Tanto el índice de Herfindahl-Hirschmann (IHH) como el Índice de Dominancia (ID) tienen un rango de valores entre 0 a 1. Valores cercanos a 0 indican un nivel de baja concentración propio de un mercado de fuerte competencia, mientras que valores cercanos o iguales a 1 indican un comportamiento monopólico o ausencia de competencia.

<sup>16</sup> El Factor de ocupación (FO), compara cuántos pasajeros se transportaron sobre la capacidad de esa ruta. Por ejemplo, una ruta en donde la capacidad sea de 100 pasajeros, y solamente se transportaron 70, daría un FO de 70%.

<sup>17</sup> PASM es un indicador de ganancias de operación utilizado por las aerolíneas. Es el resultado de la diferencia entre los ingresos marginales por venta de boletos entre sus costos marginales.

<sup>18</sup> El indicador TPASM, incluye (además del ingreso por venta de boletos), los ingresos totales por asiento disponible milla (TRASM), es decir, ingresos derivados de cambios de boletos, exceso de equipaje, entre otros cargos. Dicha información fue entregada solamente por Avianca Taca.

sostenidas en el precio del combustible; sin embargo, los cambios en los precios de la gasolina para avión (turbosina) son menores a los que se observaron en los sobrecargos de combustible y no se encontró una fuerte relación entre las tasas de crecimiento de ambas variables.

## V. BARRERAS A LA ENTRADA DEL SECTOR

En los sectores de los mercados, es posible que existan barreras a la entrada de los mismos, es decir elementos propios que dificultan en diferentes medidas el establecimiento de un nuevo participante o competidor. Estas barreras pueden ser estructurales o estratégicas. Las *estructurales* son aquellas que se relacionan con condiciones básicas de la industria como las relacionadas con sus costos y demanda; y las *estratégicas*, aquellas intencionalmente creadas o incrementadas por las empresas que ya participan en el mercado, posiblemente con el objeto de disuadir el ingreso de nuevos competidores.

En los servicios de transporte aéreo, por lo general, el análisis de barreras estructurales y la preocupación de los posibles nuevos participantes se concentra en diversos temas, como la infraestructura aeroportuaria, manejo de slots, entre otros.

La situación de las barreras estructurales en El Salvador puede explicarse así:

- **Infraestructura aeroportuaria.** La eficiencia operativa y la capacidad de un aeropuerto desempeñan un rol importante en las facilidades que se pueden proporcionar para acoger la entrada de nuevas líneas aéreas. Estos aspectos abarcan desde la disponibilidad de mostradores hasta el número de operaciones que pueden realizar las aeronaves.
  - *En términos operativos (capacidad de manejar despegues y aterrizajes) el AIES no se encuentra saturado en ninguno de sus tres bancos de vuelo u horas pico<sup>19</sup>. Durante esas horas existe cierta evidencia de saturación en el edificio terminal (mostradores de documentación, áreas de revisión de seguridad y migración), lo cual puede complicar o dificultar la entrada de nuevas líneas aéreas.*
- **El manejo de los slots.** Los slots son las ventanas de horarios para despegues y aterrizajes de aeronaves de líneas aéreas comerciales. Por ser un recurso escaso, normalmente es considerado como una de las barreras de entrada que genera mayor inhibición para el acceso de nuevos competidores.
  - *En nuestro caso, no se cuenta con una política de asignación de slots en el AIES. Aún cuando las instalaciones del aeropuerto no estén operativamente saturadas, la carencia de dicha política genera discrecionalidades en este proceso de asignación, le resta*

---

<sup>19</sup> El AIES presenta “bancos de vuelo” durante tres periodos al día; de 7 a 9 a.m., de 12 a 2 p.m. y de 5 a 7 p.m. En diversos momentos de estos picos de demanda se ha llegado a registrar hasta 33 operaciones por hora.

*transparencia al mismo y propicia desincentivos a la entrada de nuevas líneas aéreas, además de un uso ineficiente de la capacidad instalada.*

- **Libertades del aire.** Son las que determinan las posibilidades operativas y comerciales de las aerolíneas designadas por cada país.
  - *A pesar de que en la mayor parte de los acuerdos bilaterales actualmente vigentes no se establece el otorgamiento automático de la quinta libertad, no se detectó que alguna línea aérea hubiese solicitado una de las libertades no comprendidas en esos acuerdos.*
- **Hub de Avianca Taca en AIES.** *Adicionalmente a los factores anteriores, se observó que la existencia del Hub de Avianca Taca en el AIES es una importante barrera a la entrada de nuevos competidores, debido a que esta aerolínea tiene la mayor oferta de rutas directas, generando economías de escala, densidad y alcance dentro del aeropuerto. Dichas características le conceden a AviancaTaca ventajas en eficiencias y competitividad.*

Las barreras estratégicas en cambio, nacen en las dinámicas que surgen entre la interacción: de una aerolínea y sus canales de venta, de distintas aerolíneas y de las relaciones aerolínea-usuario, y son:

### **Códigos compartidos y alianzas**

Existen diversas modalidades de interacción entre líneas aéreas. A dichas relaciones se les denominan acuerdos de códigos compartidos y alianzas. Éstas son utilizadas para ampliar su alcance hacia destinos que normalmente no los ofrece una aerolínea de forma individual.

Los *códigos compartidos* son acuerdos que permiten a las líneas aéreas expandir sus rutas y/o frecuencias. En su modalidad más simple, se permite que un vuelo operado por una aerolínea pueda ser comercializado por otra, lo que implica que los asientos son vendidos indistintamente por ambas.

Las *alianzas* entre aerolíneas son uniones que forman redes de conectividad, que les permite a las líneas aéreas cooperar entre sí a niveles más substanciales que en un código compartido. Las tres alianzas más importantes, Star Alliance, Sky Team y Oneworld tienen presencia en el mercado.

Al ingresar a una alianza, la aerolínea tiene la obligación de ofrecer y homologar ciertos servicios a un estándar exigido a todos sus miembros. La pertenencia a las alianzas genera beneficios potenciales a los pasajeros en términos de reducciones de precios debido al ahorro en los gastos de operación, mayor variedad de rutas y horarios, menores tiempos de espera en conexiones, abono de millas en su programa de viajero frecuente por viajar en cualquier aerolínea de la alianza, entre otros.

*No existe evidencia a la fecha que sostenga que las alianzas y códigos compartidos son una barrera a la entrada de nuevos competidores en el mercado salvadoreño. Lo anterior se debe a que las tres alianzas operan de manera directa en el país.*



Sin embargo, el reciente ingreso de AviancaTaca y Copa Airlines a Star Alliance podría crear barreras a la entrada a nivel regional, si se llegan a firmar acuerdos de códigos compartidos y se incrementara el nivel de cooperación de estas empresas. Esto significa que ambas líneas aéreas podrán ofrecer mejoras en sus servicios en sus vuelos regionales, como pueden ser la protección de vuelos perdidos/cancelados por medio del otro agente económico, atención preferencial en sus hubs en El Salvador, Costa Rica y Panamá, homologación de sus programas de viajero frecuente, entre otros. Dichas ventajas se traducirían en barreras para nuevos competidores si estos no tienen la capacidad de ofrecer el mismo nivel de servicios. No obstante los beneficios anteriores, los pasajeros de la ruta El Salvador - Panamá pueden verse perjudicados al disminuirse la competencia en la misma, debido a que ambas aerolíneas ofrecen vuelos en esa ruta.

Asimismo, otra preocupación ocurre cuando existe limitada competencia en rutas con acuerdos de códigos compartidos que involucren operaciones paralelas en rutas troncales, tal es el caso de AviancaTaca y United (ex Continental) para los destinos El Salvador-Houston y El Salvador-New York. Dado que ambas aerolíneas pertenecen a Star Alliance, se puede restringir aún más la competencia en las rutas mencionadas y causar perjuicios al consumidor.

### **Planes de Viajeros Frecuentes**

Son programas de lealtad que ofrecen las aerolíneas. Normalmente los clientes de las líneas aéreas que forman parte de estos programas acumulan millas dependiendo de la distancia recorrida. *En El Salvador no hay indicios de que un programa de viajero frecuente represente una barrera a la entrada de nuevos competidores, debido a que aparentemente no existe una gran penetración en el uso de estos programas para solicitar vuelos canjeados con millas.*

### **Comisiones de las aerolíneas a las agencias de viajes**

Para ofrecer sus servicios a un gran número de clientes potenciales, las líneas aéreas recurren a diversos canales de venta, entre los que se destacan las agencias de viajes. Al respecto, en El Salvador, se estima que el 57% de compras de boletos de avión se realiza por medio de agencias de viaje autorizadas por la IATA.

En el país existen 35 agencias de viaje con registro de IATA, lo cual les permite emitir boletos válidos a nombre de las aerolíneas afiliadas a esta asociación. Con el fin de incrementar las ventas a través de este canal, las líneas aéreas ofrecen a las agencias de viajes, programas de incentivos mediante los cuales se establecen bonos o pagos por cierto porcentaje de participación en las ventas de algunas rutas. A estos incentivos se les denominan sobrecomisiones<sup>20</sup>.

Los esquemas de sobrecomisiones varían según las políticas de cada aerolínea, mientras unas establecen menores restricciones de acceso al programa, tales como United (Continental) Airlines o Aeroméxico, otras estipulan mayores requisitos para acceder a los mismos, como AviancaTaca.

---

<sup>20</sup> Por lo general, la comisión base que las líneas aéreas otorgan a las agencias de viaje por el concepto de venta de boletos es del 1%. Las sobrecomisiones constituyen incentivos adicionales.

La literatura sobre el tema advierte sobre el riesgo para la competencia de que estos acuerdos se conviertan en contratos de exclusividad, al generar cierres de mercado en los canales de venta para otras aerolíneas competidoras. Para El Salvador, el cuadro siguiente muestra una síntesis de los diferentes esquemas de sobrecomisiones que las líneas aéreas mantienen con las agencias de viaje.

*Al analizar estos programas se observa que: 1) las líneas aéreas con menor participación en el mercado son las que ofrecen comisiones más atractivas y programas con menos restricciones ; 2) debido a la posición dominante de AviancaTaca, esta mantiene convenios mucho más restrictivos (toma en cuenta la venta de boletos de todas sus rutas) y con una exigencia superior en el cumplimiento de metas para otorgar mayores sobrecomisiones. El diseño de los programas de AviancaTaca parece obligar a las agencias a cumplir con altas cuotas de participación de mercado y ventas. Aun así, en las rutas que AviancaTaca enfrenta competencia, sus competidores ofrecen comisiones más atractivos para la venta de boletos. Debido a esta dinámica, no se observan indicios de la existencia de contratos de exclusividad entre agencias de viaje y alguna línea aérea.*

## VI. POSICIÓN DOMINANTE<sup>21</sup>

La posición dominante en un mercado la ostenta aquel agente económico que tiene la posibilidad de actuar en un mercado independientemente de sus proveedores, clientes o competidores. De acuerdo a los criterios que da la Ley de Competencia, el tener una posición dominante no implica por sí sola una práctica anticompetitiva, pero sí es un punto que toma relevancia al analizar un sector o mercado para entender su funcionamiento.

De los mercados relevantes definidos en el Estudio (15 rutas), pudo observarse que un agente económico posee una posición dominante en alrededor del 67% de esas rutas<sup>22</sup>, 3 agentes económicos poseen aproximadamente un 20% entre los tres<sup>23</sup>, y hay un 13% de esas rutas que no muestran que exista un agente económico dominante que las provea<sup>24</sup>.

## VII. RECOMENDACIONES PRODUCTO DEL ESTUDIO

En el estudio se identificaron áreas de mejora en las distintas normas del sector así como en las actuaciones de los reguladores.

Para el caso de la **Ley Orgánica de la Aviación Civil** se identificaron las siguientes áreas de mejora:

<sup>21</sup> El artículo 29 de la Ley de Competencia

<sup>22</sup> AviancaTaca

<sup>23</sup> United (Continental), Delta y Copa Airlines.

<sup>24</sup> Rutas: Miami y Dallas

- **Requisito de la Fianza.** La fianza que se exige a los agentes económicos entrantes no se aplica a los que tengan más de 10 años de operaciones. No existe una justificación para el establecimiento de esta discriminación, ni para la determinación del umbral de diez años para definir la exención de esta exigencia. Aún cuando el monto absoluto de la fianza no constituye una carga financiera que pudiera poner en riesgo la operación de una aerolínea, si le representa un costo adicional a las líneas aéreas que tienen menor cantidad de años de operar en El Salvador, por lo que la SC recomendó eliminar el requisito de fianza evitaría la discriminación consistente en la exención de esta obligación a aquellas líneas aéreas con más de 10 años de operación;
- **Requisito de un permiso especial para vuelos de fletamento<sup>25</sup>.** Cuando se originan en territorio nacional y se sirvan entre puntos comunicados por aerolíneas que prestan el servicio aéreo regular, el permiso solo se otorgará cuando estas no estuvieren en condiciones de realizarlos. Dicha condicionante limita la operación de otros participantes en ese mercado, por lo que al eliminar el condicionante de darle prioridad a las líneas aéreas nacionales que operan la misma ruta mediante servicios regulares se facilitaría a que otros operadores puedan proporcionar esta modalidad de servicio y promover una mayor competencia; y
- **Requerimiento de audiencia pública.** Dentro de la normativa para la expedición del Certificado de Operación Aérea (COA), debe realizarse una audiencia pública en la cual todas las partes expongan sus opiniones concernientes a la entrada de un nuevo agente económico (aerolínea). Tal requerimiento carece de una base objetiva para tomarse en cuenta en la emisión del permiso para potenciales nuevos entrantes, por lo que la SC recomendó la eliminación del proceso de audiencia pública como requisito previo a otorgar el permiso de operación.

Para el caso de la **Ley Orgánica de CEPA**, la SC recomendó incorporar reformas que le brinden a CEPA una certeza jurídica como institución que tiene la atribución de administrar los aeropuertos y aeródromos del país. Además, revisar la metodología que establece una tarifa unitaria por el cobro de los servicios del AIES, con el fin de que la misma refleje las mejores prácticas internacionales en este rubro.

Asimismo, recomendó a los reguladores medidas para la disminución de las barreras a la entrada:

- A CEPA, que evalúe la posibilidad de optimizar la utilización de las instalaciones del Aeropuerto Internacional de El Salvador; para lo que se sugieren medidas como la introducción de esquemas tipo "CUTE" (Common User Terminal Enabler) para la concesión de mostradores de documentación en el AIES. El uso común de los mismos permitirá su utilización de manera más eficiente a través de una mejor distribución temporal de la demanda e inclusive como una medida de ampliación temporal de la capacidad instalada;

---

<sup>25</sup> Chárter o fletamento, vuelo sin programación recurrente, el cual puede transportar pasajeros o carga.

de igual manera, ejecutar otras medidas de optimización como el reacondicionamiento de áreas comerciales y el aprovechamiento de otros espacios en el edificio terminal que no tienen relevancia operativa y revisar la eficiencia actual de la estructura funcional y operativa de CEPA.

- Se consideró procedente establecer una normativa que desarrolle una política de asignación de horarios de aterrizaje y despegue (slots) en el AIES, que incluya los siguientes aspectos:
  - Es conveniente que su diseño y mecanismos específicos se elaboren de manera conjunta entre CEPA, AAC y la SC. Tal política debe tener un alcance integral, a diferencia de medidas aisladas que solo responden a situaciones coyunturales.
  - Deberá estipular entre los aspectos más importantes, los siguientes: i) los parámetros de la capacidad operativa del AIES; ii) un orden de prioridades en la asignación de slots por modalidad de servicio, iniciando por el correspondiente al servicio regular de pasajeros, tomando en cuenta criterios de eficiencia y seguridad, horarios de operación, capacidad de operación de los oferentes, entre otros; iii) requisitos para solicitar slots y slots adicionales, así como sus tiempos de respuesta; iv) definición de criterios a utilizar cuando dos o más líneas aéreas compitan por el mismo horario; v) criterios y reglas para revocar slots y, en su caso, para intercambiarlos entre líneas aéreas.
  - Deberá incluir la definición del concepto de saturación del aeropuerto, de tal manera que al necesitarse la emisión de una declaratoria de saturación, también se disponga de los criterios para proceder con las asignaciones y/o reasignaciones de slots que correspondan.
  - Si en el diseño de la política se decide incluir algún esquema de subastas, deberá asegurarse que éstas se desarrollen sobre bases de transparencia y de trato equitativo; a fin de cumplir con los preceptos del Artículo 15 del Convenio de Chicago.
  - Considerar que la ejecución de medidas específicas puede realizarse de manera progresiva. Sin embargo, es importante contar en el corto plazo con el marco de política de asignación de slots; esto es, ejecutando algunas medidas administrativas como por ejemplo: i) tarifas diferenciadas para servicios aeroportuarios entre horarios pico y valle; y ii) mejoramiento y modernización de los servicios de control de tránsito aéreo para efectos de promover una mejor distribución temporal de la demanda e inclusive como medidas de ampliación temporal de la capacidad instalada.
  - Establecer la figura de un "Coordinador independiente de asignación de slots", con el fin de asegurar la transparencia y funcionalidad de su proceso de asignación. Implica la creación de una figura institucional que no necesariamente signifique la formación de

una nueva agencia, existiendo la posibilidad de que se trate de un cuerpo colegiado que reúna a representantes de CEPA, la AAC, la SC y de los agentes económicos.

Por último, respecto a las alianzas y códigos compartidos, se recomendó incluir en la LOAC la solicitud de una opinión vinculante por parte de la SC para la aprobación de nuevos códigos compartidos y alianzas que afecten a las operaciones de los mercados relevantes de El Salvador. Esto con el propósito de ejercer un control sobre aquellos acuerdos que tengan un potencial efecto negativo sobre la competencia.

### **VIII. AVANCES EN EL SECTOR**

La LOAC fue reformada en el mes de noviembre del año 2013, teniendo como referente una opinión emitida por la SC en el mes de junio del mismo año.

Para el caso de las tarifas aeroportuarias, se estableció que de no existir condiciones de competencia la AAC podría establecer tarifas y cánones de servicios aeroportuarios y que dicha regulación solo podrá ser removida mediante el pronunciamiento de la mediante opinión de carácter vinculada emitida por la SC sobre si existen o no condiciones de competencia.

Para el caso de las tarifas y fletes de transporte aéreo nacional e internacional, se estableció que la AAC puede por razones de interés nacional o de necesidad pública del Estado, fijar transitoriamente tarifas mínimas y máximas. Para esto debe solicitar a la SC una opinión obligatoria y con carácter vinculante.

Además, se estableció la obligación para la AAC de realizar una consulta a la SC para que esta, en el plazo de tres días, emita una opinión vinculante cuando se trate de conceder un permiso de operación de vuelos especiales no regulares de fletamento (vuelos chárter) cuando estos vuelos se originen en el territorio nacional y se pretendan realizar, entre puntos comunicados por empresas de transporte aéreo regular.

De los cambios introducidos, ninguno aborda las recomendaciones que se hicieran en el estudio del sector ya que se mantiene el requisito de la fianza y la audiencia pública, aun cuando si se modificó el proceso de otorgamiento de los permiso especial para los vuelos de fletamento. Cabe mencionar que esta modificación no es considerada por la SC como del todo beneficiosa, ya que al establecer un período de tres días para emitir la opinión, limita bastante la profundidad del análisis que puede hacerse.

Con respecto a la modificación en el tema de la posible regulación de las tarifas y fletes de transporte aéreo nacional e internacional, la SC impulsó una reforma en el Reglamento Técnico de la LOAC, a fin de aclarar que la opinión de la SC se basaría sobre las condiciones de competencia del sector ya que la reforma tal y como fue hecha, podía generar confusión sobre el alcance de la participación de la SC en el proceso regulatorio.