

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE

IV REUNIÓN ANUAL DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE COMERCIO Y COMPETENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

5 Y 6 de noviembre, Punta Cana, República Dominicana

Sesión III: El Transporte Aéreo y la Libre Competencia

– Contribución de México –

Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)

1. La industria aérea es de alta prioridad y de gran relevancia en la mayoría de los países. Los beneficios económicos y sociales son innegables. Sin embargo, sus características implican ciertos desafíos a la competencia. En México, así como en otros países, la desregulación de este sector ha representado importantes beneficios para los consumidores; no obstante, ha sido necesario complementar la política de desregulación con la política de competencia.

2. Este documento presenta la experiencia mexicana para proteger y fomentar la competencia en el sector aéreo. En primer lugar, teniendo en cuenta que el transporte aéreo es un asunto global, se presentan las principales características de esta industria y se destacan aquellas áreas en las que podrían surgir problemas de competencia. En segundo lugar, se describe cómo los reguladores sectoriales y la autoridad de competencia han intervenido en la industria, así como el progreso que se ha hecho con el fin de garantizar la competencia, particularmente lo que se refiere al acceso a la infraestructura, las fusiones y la competencia entre las compañías aéreas, así como los aeropuertos. Por último, destacamos los retos pendientes para la competencia y la regulación que pueden abordarse en el marco de la nueva Ley Federal de Competencia Económica (LFCE).

I. Características principales de la industria aérea

3. La industria aérea presenta ciertas características sectoriales que deben tomarse en cuenta para su análisis. Estas características afectan las condiciones de competencia en el mercado y señalan los desafíos globales en la materia.

- **La industria aérea es sumamente compleja.** Involucra diferentes servicios, grupos de interés e instalaciones. Requiere la participación y coordinación de muchas agencias del gobierno que van desde los reguladores sectoriales, las agencias de protección al consumidor, los cuerpos de seguridad y las autoridades de competencia.

- **El sector de las aerolíneas involucra regulación nacional y supranacional.** Está sustentado y regido por el derecho internacional. La Convención sobre Aviación Civil Internacional de 1944 llevó a los Estados signatarios a cooperar para el desarrollo de la aviación civil internacional. Esto ha derivado naturalmente en una tensión permanente entre las prioridades, tales como seguridad del espacio aéreo, turismo y políticas sociales (por ejemplo, la política de empleo), así como la competencia a través de políticas de "cielos abiertos" o de límites a la propiedad extranjera.

Con los años, el sistema de libertades establecido en el Convención de Chicago de 1944 ha demostrado ser un problema importante en la industria del transporte aéreo. De acuerdo con este

sistema, cada país tiene el derecho de decidir las restricciones aplicables a las compañías aéreas extranjeras autorizadas en su espacio aéreo. Entre estas se encuentran límites de capacidad por ejemplo en número de vuelos o asientos, permisos de operación para las compañías aéreas, trazado de rutas de origen/destino y aprobación de tarifas.¹

Por otra parte están los acuerdos de "cielos abiertos" que permiten libertades comerciales entre países, y no necesariamente implican la aceptación de todas las libertades establecidas en la Convención. Sin embargo, suelen permitir los siguientes cinco principios: 1) el derecho a sobrevolar un país extranjero sin aterrizar; 2) el derecho a repostar o realizar tareas de mantenimiento en un país extranjero sin el embarque y desembarque de pasajeros o de carga; 3) el derecho a volar a partir del propio país a otro; 4) el derecho a volar de otro país al propio; 5) el derecho de volar entre dos países extranjeros en un vuelo con origen o destino en el propio país.²

- **La industria aérea sigue una tendencia a la desregulación en la mayoría de las jurisdicciones.**

En Estados Unidos, el proceso de liberalización se inició en 1978 con la Ley de Desregulación de las Aerolíneas. En la década de los 80, la mayoría de los países de la OCDE siguieron esta tendencia.³ Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la liberalización no es suficiente para promover la competencia en este sector. En consecuencia, la regulación ha sido diseñada con el fin de facilitar el acceso a los competidores, pero también se requieren normas de competencia para abordar las cuestiones planteadas por el comportamiento estratégico de los incumbentes.

En esta industria, los incumbentes pueden tener ventajas importantes debido a la operación común de los sistemas "hub-and-spoke", mejora de la fidelidad de los clientes a través de los programas de viajero frecuente, la reputación⁴, los sistemas de reserva por computadora, código compartido, o posibles comportamientos abusivos, que podría ser utilizado para impedir la entrada de nuevos competidores o excluir a los competidores del mercado.⁵

- **Debe reconocerse la dinámica del sector.** Tanto la tecnología y los modelos empresariales innovadores han derivado en un sector que evoluciona rápidamente⁶ con un alto nivel de adaptabilidad empresarial.⁷ La mayoría de las veces, estas estrategias no son "dictadas" por el propio mercado. Por ejemplo, cabe destacar el importante impacto que tuvo la introducción de compañías de bajo coste en el mercado, durante la década de los 90. Estas se convirtieron en una gran amenaza para las compañías proveedoras de servicio completo y las empujaron a adoptar nuevas estrategias tales como los sistemas hub-and-spoke y la creación de nuevos productos. Las economías de densidad están presentes en el transporte aéreo. Esto ha fomentado diversos grados de cooperación entre las compañías aéreas.

- **La industria de las aerolíneas depende del acceso a las instalaciones aeroportuarias lo que puede resultar esencial para los competidores.** Se ha argumentado que debido a las altas barreras de entrada, la industria de las aerolíneas tiene una tendencia a ser un mercado

¹ González, A., *Estudio sobre el mercado aéreo de transporte de pasajeros en Latinoamérica*, Centro Regional de Competencia para América Latina, 2013.

² Convención sobre Aviación Civil (1944)

³ Toshiyasu H, and Pilat, *Deregulation and Privatisation in the Service Sector*, OECD, 1995.

⁴ *Idem*

⁵ *Idem*

⁶ Truxal, S. *Competition and Regulation in the Airline Industry: Puppets in chaos*, Routledge, 2012.

⁷ *Idem*

oligopolístico.⁸ Algunas de estas barreras incluyen las barreras regulatorias, tales como la propiedad extranjera y las restricciones de vuelos nacionales, y los sistemas hub-and-spoke que puede conducir a barreras intrínsecas a la entrada.⁹ Como consecuencia, las compañías aéreas pueden no tener incentivos para bajar los precios. Además, el acceso a las instalaciones aeroportuarias puede constituir una importante barrera a la entrada.

• **Alianzas globales y fusiones estratégicas se han convertido en un tema importante en la industria de las aerolíneas.** Las alianzas pueden ser definidas como acuerdos mutuos entre las compañías aéreas, con el fin de compartir activos y prestación de servicios entre ellos.¹⁰ Todas las alianzas favorecen cierto grado de cooperación. La primera de estas alianzas, integrada por compañías aéreas americanas y europeas para vuelos transatlánticos, dio lugar a la consolidación de la industria de las aerolíneas. Últimamente, estas alianzas se han presentado en diferentes compañías aéreas dentro de cada uno de los continentes. Las alianzas pueden adoptar diversas formas e incluir el intercambio de código diferente, el marketing y la cooperación de precios, coordinación de horarios, y acceso a las salas e instalaciones aeroportuarias.¹¹

4. En la siguiente sección se describe la evolución de la industria de la aviación en México y las medidas adoptadas por la autoridad de competencia con el fin de promover mayor competencia en esta industria.¹²

II. Competencia y regulación en la industria aérea mexicana

5. Hasta finales de la década de los 80, la industria aérea mexicana estaba fuertemente regulada y bajo control gubernamental. Desde entonces, la industria de las aerolíneas ha experimentado muchos cambios. A finales de la década de los 80, las dos principales compañías de bandera Aeroméxico y Mexicana, se privatizaron. Sin embargo, en 1993 estaban legalmente fusionadas y ganaron más del 70% de la cuota de mercado.¹³

⁸Nix, *Competition Law in a Liberalized Transatlantic Marketplace: The Case for Regulatory Convergence*, 2005.

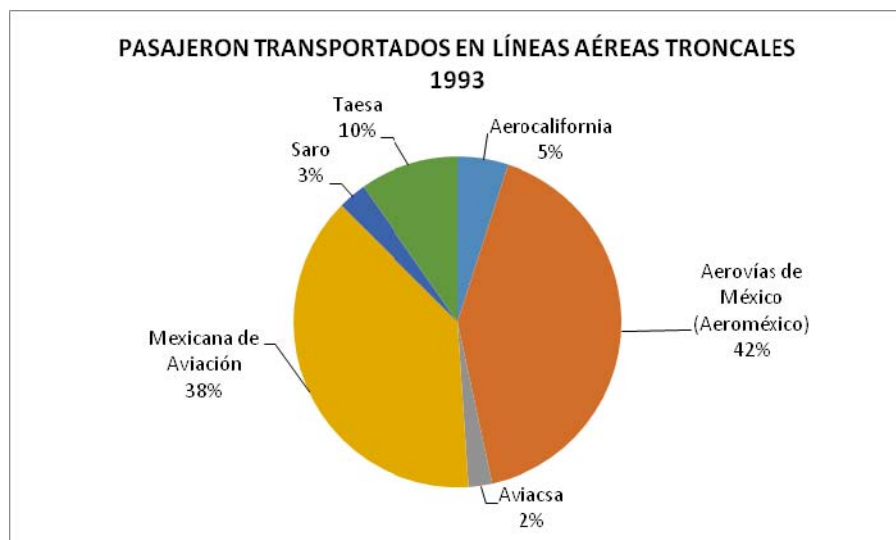
⁹ Bamberger, Carlton and Newmann, *An Empirical Investigation of the Competitive Effects of Domestic Airline Alliances*, 2004.

¹⁰ González, op cit.

¹¹ Comisión Europea y el Departamento de Transporte de los Estados Unidos, *Transatlantic Airline Alliances: Competitive Issues and Regulatory Approaches*, 2010. (Disponible en: http://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/joint_alliance_report.pdf).

¹² La Comisión Federal de Competencia (CFC) fue creada en 1993. En 2013, las reformas constitucionales en materia de Competencia y telecomunicaciones dieron lugar a la creación de una nueva institución para la aplicación de la ley, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

¹³ Avalos and Valdés, *Regulación de Aerolíneas*, CIDE, 2006.



Fuente: Total de pasajeros transportados por empresas nacionales en servicio doméstico e internacional, en operación regular y de fletamento. *La Aviación Mexicana en Cifras, 1992-2013, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014.*

6. Aunque objetivo de la desregulación era tener una industria aérea más competitiva, los resultados estaban lejos de los deseados. La ausencia de un sistema de competencia mexicana avanzado facilitó las conductas anticompetitivas y afectó la estructura del mercado. Cabe señalar que la Ley Federal de Competencia Económica no había entrado en vigor y que la Comisión Federal de Competencia fue creada hasta 1993.¹⁴

7. En 1994, los bancos acreedores tomaron el control de ambas compañías aéreas debido a ineficiencias, la competencia, y fallas en su administración.¹⁵ En el año 1995, la Ley de Aviación Civil fue publicada como el principal marco legal para la operación de las compañías aéreas. El mismo año, la Comisión Federal de Competencia recibió una solicitud para autorizar la creación de una nueva empresa, Corporación Internacional de Aviación (Cintra), en la que se fusionaban las operaciones de ambas aerolíneas. El objetivo de esta concentración fue llevar a cabo la reestructuración corporativa necesaria para fortalecer las finanzas de las dos líneas aéreas y garantizar su sobrevivencia. Esta medida no implicaba modificaciones en la integración vertical y horizontal de Aeroméxico y Mexicana.

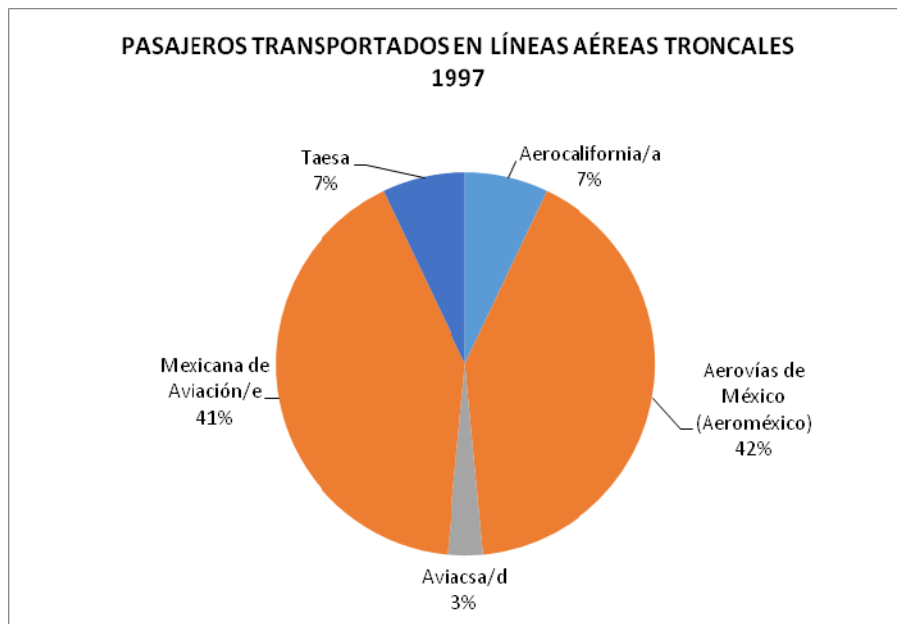
8. El análisis del mercado relevante y del poder de los agentes económicos participantes permitió concluir que la competencia resultaría afectada con el debilitamiento o la desaparición de Aeroméxico o Mexicana. Por tanto, resultaba pertinente facilitar la reestructuración financiera y administrativa que las llevara a niveles adecuados de eficiencia e hiciera posible la recuperación de las deudas capitalizadas. No obstante, la supresión de los riesgos anticompetitivos de esta concentración requería del establecimiento de medidas que garantizaran el desempeño comercial independiente de Aeroméxico y Mexicana. Por tal motivo, la Comisión no objetó, pero sí condicionó la operación al cumplimiento de medidas que permitieran prevenir o, en su caso, corregir

¹⁴ *Idem*

¹⁵ *Idem.*

oportunamente los aspectos o desarrollos anticompetitivos de la concentración. La decisión de la Comisión fue la venta por separado de Aeroméxico y Mexicana. Sin embargo, fue hasta 2005 cuando Grupo Mexicana fue vendido, y Grupo Aeroméxico fue vendida en 2007.

9. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en 1997 Mexicana y Aeroméxico todavía tenían más del 75% de la cuota de mercado. A pesar de la existencia de tres más líneas aéreas troncales, las dos principales líneas aéreas no se enfrentaban a la presión competitiva real.



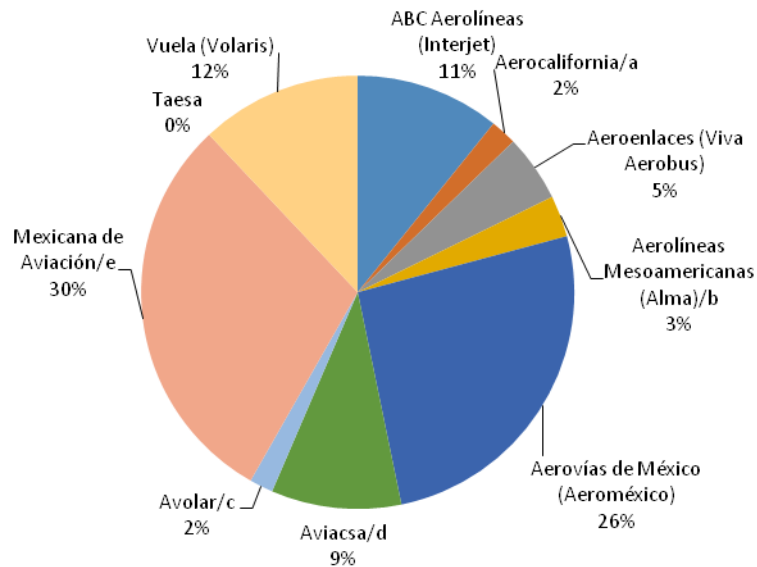
Fuente: Total de pasajeros transportados por empresas nacionales en servicio doméstico e internacional, en operación regular y de fletamento. *La Aviación Mexicana en Cifras, 1992-2013, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014.*

10. Desde el año 2000, la industria aérea mexicana ha sufrido diversas transformaciones importantes. La venta por separado de Mexicana y Aeroméxico a compradores independientes ordenada por la Comisión obligó a ambas aerolíneas a competir. Pocos años más tarde, ambas líneas aéreas perdieron su cuota de mercado en las rutas nacionales. Durante esa década la Comisión abogó fuertemente por la apertura de la industria aérea a la competencia. Además, la entrada de compañías de bajo costo en el mercado aéreo mexicano cambió el panorama. A partir de 2005, se otorgaron nuevas concesiones a las compañías de bajo costo Interjet, Volaris, Viva Aerobus, A Volar y Alma. Para el año 2008, estas ya habían obtenido el 30% del mercado.¹⁶ Sin embargo, la crisis económica de 2007-2009 ocasionó que muchas aerolíneas como Mexicana,¹⁷ Aviaca, Aerocalifornia, Azteca, A Volar y Alma se declararan en quiebra.

¹⁶ Ros, A, *A Competition Policy Assessment of the Domestic Airline Sector in Mexico and Recommendations to Improve Competition*, CFC-OCDE, 2011.

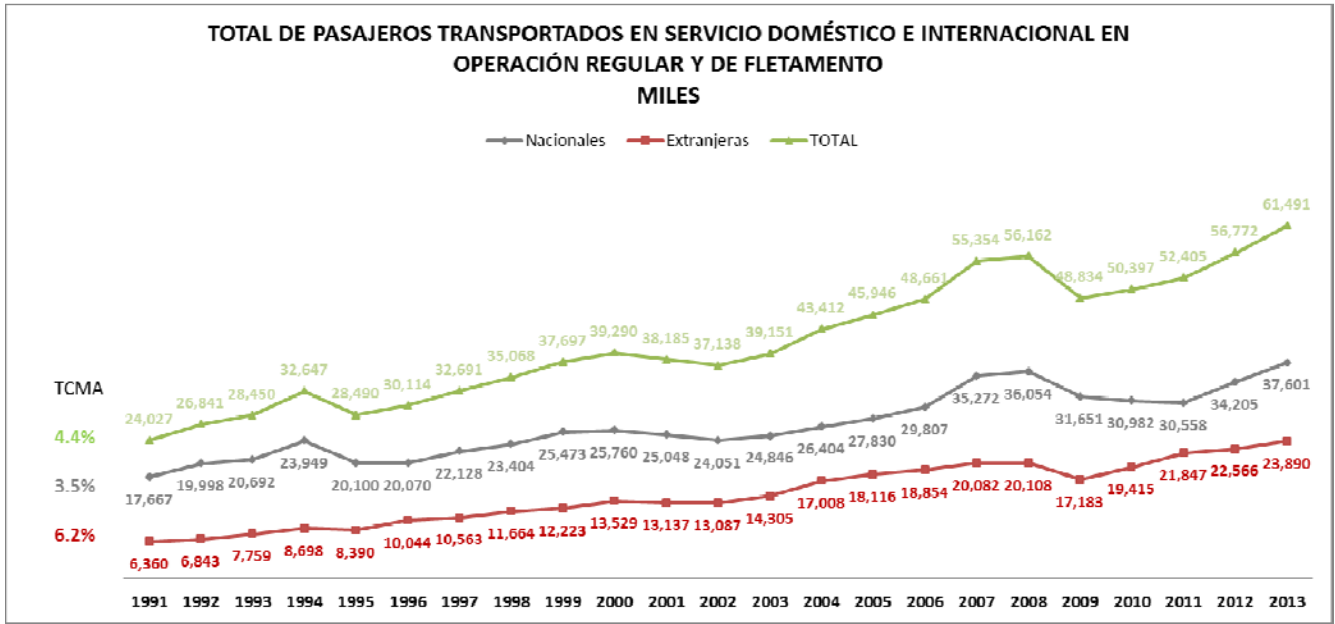
¹⁷ August 2010.

**PASAJEROS TRANSPORTADOS EN LÍNEAS AÉREAS TRONCALES
2008**



Fuente: Total de pasajeros transportados por empresas nacionales en servicio doméstico e internacional, en operación regular y de fletamiento. *La Aviación Mexicana en Cifras, 1992-2013, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014.*

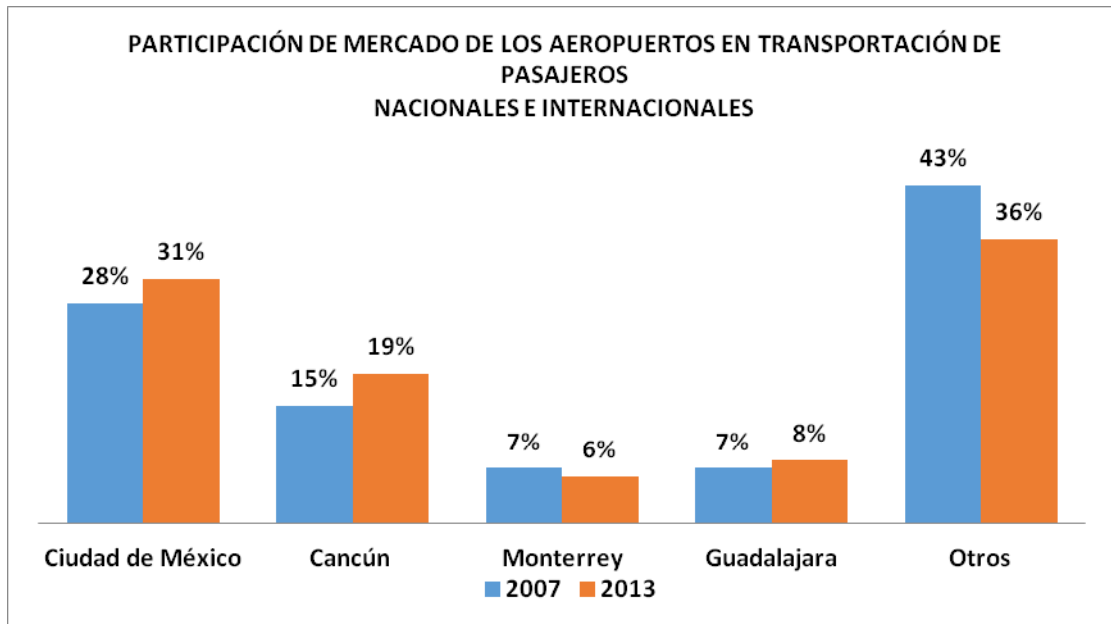
11. De 1992 a 2013, la participación de las compañías aéreas extranjeras en el transporte de pasajeros ha aumentado. En el gráfico que se muestra a continuación se puede apreciar cómo cambió la estructura del mercado aéreo mexicano. En 1991, las compañías aéreas nacionales transportaron 17,667 pasajeros en vuelos nacionales e internacionales, mientras que las compañías internacionales representaron 6.360 pasajeros. En 2013 las compañías nacionales tenían más del doble de este número y las compañías internacionales habían triplicado el número de pasajeros transportados, esto es 23,890 pasajeros. En este sentido, es importante mencionar que en 1992, México había firmado 26 acuerdos con otros países, mientras que en 2013 ya existían 48 acuerdos firmados.



Fuente: *La Aviación Mexicana en Cifras, 1992-2013, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014*

12. Asimismo, en 1998, hubo un cambio estructural importante en la regulación del aeropuerto, ya que fue abierto a la inversión privada, se establecieron tarifas máximas en la prestación de los servicios esenciales y normas de competencia para los servicios auxiliares. Durante este proceso de liberalización, se crearon cuatro grupos aeroportuarios: Grupo Aeroportuario Ciudad de México (GACM), Grupo Aeroportuario del Sureste (ASUR), Grupo Aeroportuario Centro Norte (GACN) y Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP). Se otorgó una concesión de 50 años a cada aeropuerto.

13. Es importante destacar que, incluso hoy en día el principal cuello de botella para la competencia es la asignación de franjas horarias (slots) en el aeropuerto internacional de Ciudad de México (AICM). A pesar de que el número de aeropuertos internacionales se ha quintuplicado desde 1992 (se han abierto veinte nuevos aeropuertos internacionales), el AICM es el eje principal en nuestro país.

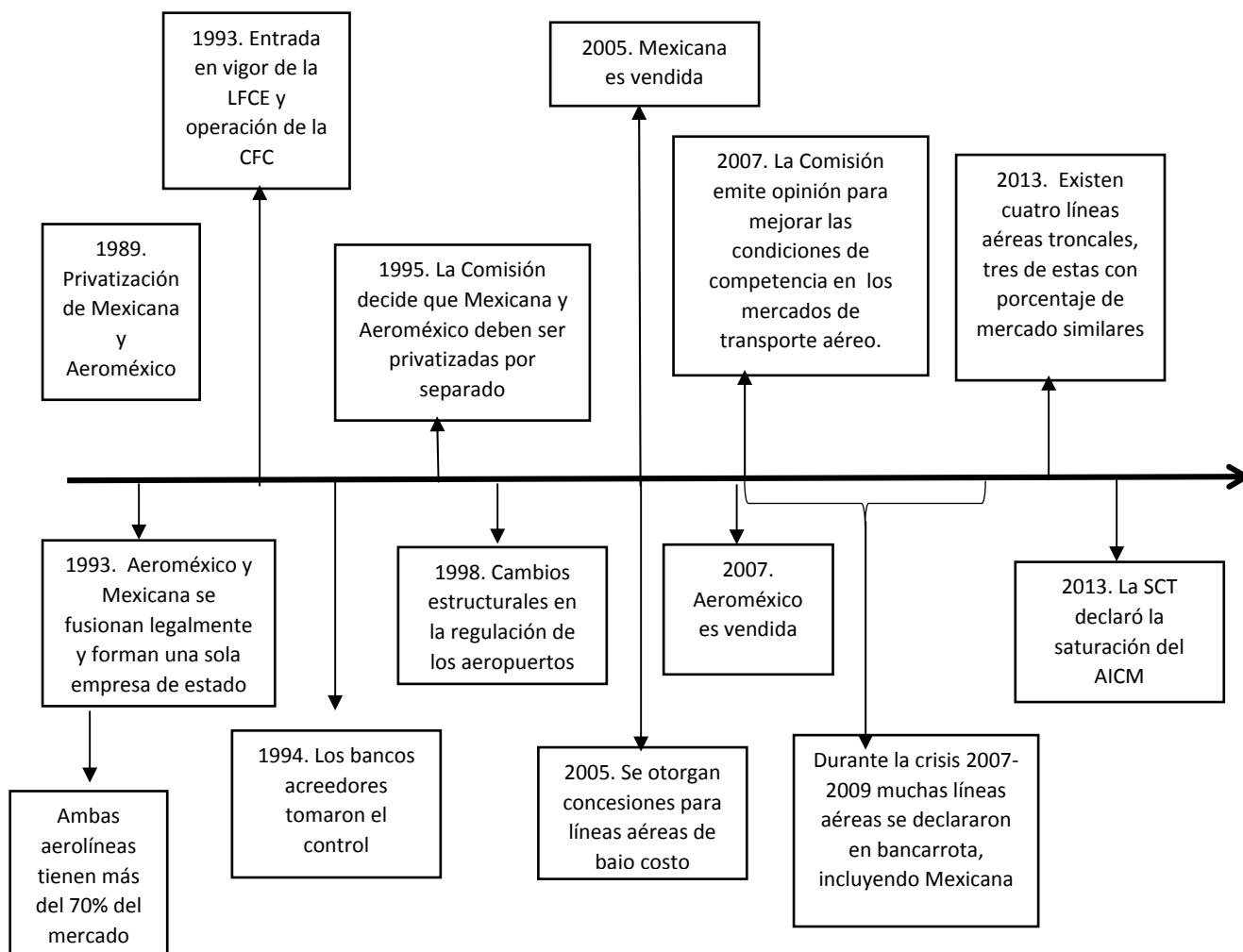


Fuente: *Estadística Operacional de Aeropuertos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014.*

14. Como se muestra en el gráfico anterior, el AICM representa el 31% del transporte de pasajeros en México, esto es 28% más que en 2007. A pesar de que los aeropuertos de Cancún y Guadalajara han incrementado su participación, la participación de Monterrey cayó 1% y la participación acumulada en otros aeropuertos cayó 7% en seis años.

15. La saturación en el AICM es crítica. El 9 de abril de 2013, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Declaratoria de saturación en el campo aéreo del AICM. Esta Declaratoria fue actualizada el 29 de septiembre de 2014, en la que se concluyó que en más de 52 ocasiones en 2013, en determinadas horas, las operaciones rebasaron el número máximo que pueden ser atendidas por hora.

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA DEL TRANSPORTE AÉREO EN MÉXICO



III. Problemas de competencia abordados por la Comisión

16. Desde sus inicios, la autoridad de competencia aprovechó sus diferentes herramientas para promover un mercado aéreo más competitivo en México. Por ejemplo, la Comisión fue un defensor activo, particularmente del acceso a la infraestructura (aeropuertos) y emitió numerosas opiniones y recomendaciones dirigidas a los reguladores sectoriales con el fin de eliminar las barreras a la entrada en el sector del transporte aéreo derivadas de la regulación. Además, desde 1995 la Comisión analizó las fusiones y alianzas nacionales e internacionales.

a) El acceso a la infraestructura

17. El proceso de asignación de franjas horarias (slots) en el AICM es uno de los principales cuellos de botella para la competencia entre líneas aéreas. Como se informó en el año 2010, la regulación es una barrera importante para la entrada de nuevos competidores, ya que en ocasiones se da un trato preferencial a las compañías aéreas incumbentes, para acceder a las ranuras a través de las cláusulas de derechos adquiridos (grandfather clauses).¹⁸

18. La Comisión ha expresado en numerosas ocasiones la necesidad de diseñar e implementar un modelo de asignación de franjas horarias (slots) eficiente, basado en la competencia, con el fin de beneficiar a los consumidores. La adopción del sistema de "derechos adquiridos" puede impedir la entrada de nuevos competidores, que podrían ser eficientes pero nunca han operado en tal aeropuerto.¹⁹ En este sentido, la Comisión emitió diversas opiniones enfatizando la importancia de eliminar las barreras regulatorias de entrada con el fin de garantizar la competencia en el mercado del transporte aéreo.

- El **1 de octubre de 2007**, la Comisión emitió una opinión sobre de las condiciones de competencia en los aeropuertos mexicanos. La Comisión reconoció la importancia de los aeropuertos para garantizar la competencia en el mercado de las aerolíneas. Señaló específicamente que la saturación del AICM constituía una barrera de entrada para nuevos competidores. Las recomendaciones incluyeron:²⁰

- Mejorar el esquema de regulación de tarifas.
- El fortalecimiento de la independencia del regulador sectorial y aumentar la transparencia de la regulación del aeropuerto.
- Promover de un mecanismo eficiente de asignación de franjas horarias en los aeropuertos saturados:
 - Fortalecer el mecanismo de subastas.
 - Nombrar a un tercero independiente, responsable de la asignación de franjas horarias en los aeropuertos saturados, incluyendo los procedimientos de subasta.
 - Sustituir la autorización administrativa de la SCT para operar nuevas rutas por un aviso de operación.
- La promoción de la competencia entre los aeropuertos:
 - Asegurar que la asignación de las concesiones asignación sea favorable a la competencia.
 - Eliminar gradualmente la participación gubernamental en el Sistema de Aeropuertos de México
- La eliminación de las barreras de entrada para los competidores en los servicios de taxi.
- Monitoreo de la integración vertical entre aeropuertos y compañías aéreas.

- El **3 de septiembre de 2010**, la Comisión emitió otra opinión en la que se establecía que "sin horarios para el despegue y el aterrizaje, es imposible que una línea aérea pueda suministrar un vuelo. Por eso es esencial que las asignaciones se hagan a través de

¹⁸ Competition Issues in the Air Transport Sector, Latin America Forum, OCDE, 2011.

¹⁹ González, op. cit.

²⁰ CFC, Opinión PRES-10-096-2007-182.

mecanismos eficientes."²¹ La Comisión determinó que los procedimientos de asignación de franjas horarias limitaban la eficiencia y recomendó un procedimiento con el fin de equilibrar la oferta y la demanda en condiciones de competencia. Tales procedimientos debían basarse en tres principios fundamentales:

- No imponer restricciones injustificadas en autorizaciones de rutas, con el fin de prevenir límites artificiales a la oferta.
- No asociar (salvo en casos plenamente justificados) la asignación de franjas horarias a su uso para suministrar una ruta específica, con el fin de evitar inducir artificialmente el uso de una instalación esencial.
- Imponer límites en la acumulación de slots por horario, a fin de evitar una concentración excesiva de este servicio esencial que podría convertirse en una barrera artificial a la entrada.²²

19. Además, la Comisión emitió otras opiniones relacionadas con la discusión de las leyes y reglamentos de los aeropuertos.

- **El 5 de abril de 2005**, sobre la reforma a la Ley de Aeropuertos.²³

- La Comisión consideró que la propuesta de modificación de los artículos 14, 22, 37 y 44 de la Ley de Aeropuertos tendría un impacto positivo en la libre competencia. Sin embargo, recomendó modificar el artículo 11, con el fin de establecer que la SCT deberá requerir y considerar la opinión de Comisión para la adjudicación de concesiones, y que la necesidad de una opinión favorable de la Comisión para participar en el concurso.

- **El 30 de noviembre de 2007**, sobre la reforma a la Ley de Aeropuertos.²⁴

- La Comisión expresó su acuerdo con la motivación de la reforma. La propuesta tenía por objeto resolver los problemas señalados por la Comisión en su dictamen de 01 de octubre de 2007. No obstante, la Comisión recomendó algunos cambios en la propuesta de regulación para reforzar la eficiencia del mercado en los mercados relacionados con de servicios de líneas aéreas.

- **El 18 de diciembre de 2012**, sobre la reforma al reglamento de la Ley de Aeropuertos u otras regulaciones.²⁵

- La Comisión considera que la propuesta contenía disposiciones que podrían convertirse en barreras a la entrada al mercado, sobre todo porque la autoridad podría definir el acceso de un competidor con base en la viabilidad financiera del proyecto.

²¹ CFC, Opinión PRES-10-096-2010-184.

²² Opinión PRES-10-096-2010-184.

²³ Opinión PRES-10-096-2005-032.

²⁴ Opinión PRES-10-096-2007-213.

²⁵ Opinión PRES- 10-096-2012-176.

b) Cooperación entre las aerolíneas y Fusiones

20. Según el artículo 61 de la nueva LFCE, las concentraciones se definen como la fusión, adquisición del control o cualquier otro acto por virtud del cual se unan sociedades, asociaciones, acciones, partes sociales, fideicomisos o activos en general que se realice entre competidores, proveedores, clientes o cualesquiera otros agentes económicos

21. En el año 2000, la Comisión recibió una solicitud para analizar si Aeroméxico y Mexicana podrían ser privatizados como una sola empresa. La Comisión se opuso a la concentración y, en su decisión negativa, la Comisión identificó diversas barreras a la entrada que afectaron a la industria, tales como:²⁶

- La Ley de Aviación Civil y los acuerdos bilaterales suscritos por México y otros países que impedía que aerolíneas extranjeras ofrecieran servicios de vuelos domésticos en territorio mexicano;
- Límites a la propiedad extranjera establecidas en la Ley de Inversión Extranjera, de hasta el 25%;
- Las barreras de entrada para las instalaciones aeroportuarias (AICM);
- Dificultad para obtener concesiones y permisos de los reguladores sectoriales;
- Las altas barreras de salida, y
- Las barreras estructurales tales como los altos costos de crear líneas aéreas costos hundidos, entre compañías y acuerdos de código compartido.

22. En 2007, por segunda ocasión, la Comisión negó la concentración entre Aeroméxico y Mexicana. Del análisis de la transacción, la Comisión observó que la asignación de los slots para despegue y aterrizaje era una importante barrera de entrada para nuevos competidores, al tomar en cuenta que las instalaciones del aeropuerto eran limitadas. Además tomó en cuenta que el AICM estaba saturado, como la SCT lo había señalado con anterioridad, lo que dificultada la entrada de nuevos competidores al mercado. En su resolución, la Comisión argumentó que la operación aumentaba las posibilidades de que Mexicana incurriera en conductas anticompetitivas.²⁷ En este caso la Comisión consideró que los remedios propuestos por Mexicana no compensaban los posibles daños al mercado que podrían resultar de la transacción, por lo que la concentración no fue autorizada.

23. La Comisión ha analizado diversas concentraciones entre aerolíneas.²⁸ El 12 de enero de 2012, se notificó la concentración entre Delta Airlines y Grupo Aeroméxico. En esta transacción, Delta expresó su intención de adquirir 3.5% de las acciones de Aeroméxico. Debido a que la tenencia de acciones minoritarias, acompañadas de directorios cruzados entre competidores, podría afectar las condiciones de competencia y dar lugar a comportamientos coordinados que podrían resultar en

²⁶ Ríos, op. cit.

²⁷ CFC, Expediente CNT-101-2007.

²⁸ CNT-85-2007, CNT-106-2007, CNT-602-2008, CNT-039-2010, CNT-004-2012 y CNT-023-2013.

prácticas monopólicas, la Comisión autorizó la transacción con condiciones. Estas condiciones abordaron la preocupación sobre el posible intercambio de información entre competidores.²⁹

24. Uno de los temas más importantes abordados por la Comisión han sido las alianzas entre líneas aéreas. La Comisión ha analizado muchas alianzas y acuerdos de código compartido de acuerdo con las disposiciones en materia de concentraciones de la FLEC. Debido a su naturaleza, es común que la notificación de las alianzas no sea es obligatoria. Sin embargo, en la práctica, muchas compañías aéreas han notificado voluntariamente sus alianzas. En todos estos casos, la Comisión ha aprobado estas transacciones:

• Continental / United / Air Canada / Lufthansa.³⁰

La operación notificada era una joint venture internacional para vuelos transatlánticos. Las aerolíneas no modificaron el estado de sus operaciones en territorio mexicano. Fue aprobado por mayoría de votos.

• Delta / Northwest / Air France / KLM.³¹

La operación notificada fue sobre u internacional para vuelos transatlánticos. Los efectos de la alianza eran inexistentes en México. Las aerolíneas no modificaron el estado de sus operaciones en territorio mexicano. Fue aprobado por mayoría de votos, ya que se consideró que las compañías aéreas no eran competidores en las rutas directas.

• British Airways (BA) / Iberia / American Airlines (AA).³²

La operación notificada era un acuerdo de negocio conjunto entre BA, Iberia y AA. Cubría vuelos sin escalas entre Europa y América del Norte. BA, Iberia y AA no tienen coincidencias en rutas hacia o desde México. Las aerolíneas no modificaron el estado de sus operaciones en territorio mexicano. Fue aprobado por mayoría de votos.

c) La competencia entre aeropuertos

25. La Comisión ha desempeñado un papel significativo en la competencia entre los aeropuertos. El 21 de Octubre de 2010, el Aeropuerto de Cancún, SA de CV (ACA) y Servicios Aeroportuarios del Sureste, SA de CV (SAS), los miembros del Grupo ASUR, solicitaron la opinión de la Comisión respecto a su participación en el concurso público para un nuevo aeropuerto que se encuentra en Tulum, Quintana Roo (Riviera Maya). En 2011, la Comisión no permitió la participación del grupo de aeropuertos de ASUR en la licitación pública para el aeropuerto de la "Riviera Maya" con el fin de evitar una concentración excesiva en el mercado de servicios aeroportuarios en la región Cancún-Riviera Maya. En su decisión, la Comisión consideró lo siguiente:³³

²⁹ CNT-004-2012.

³⁰ CNT-064-2009.

³¹ CNT-011-2009.

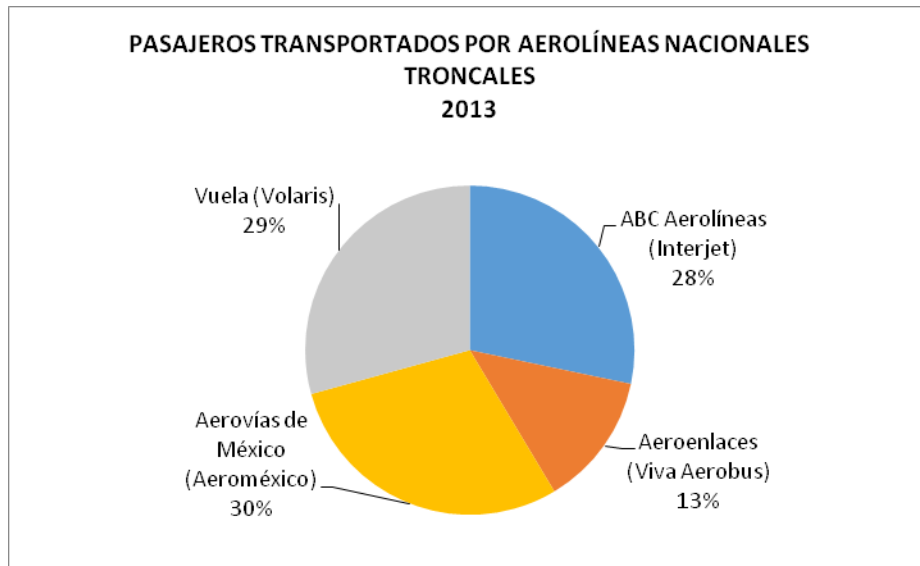
³² CNT-001-2011.

³³ CFC, Expediente LI-004(02)-2010.

- ASUR tuvo participación directa en la industria aeroportuaria y controla nueve aeropuertos en la región suroeste de México, incluyendo los aeropuertos de Cancún y Cozumel.
- La distancia entre los dos aeropuertos era demasiado corta (130 km aproximadamente) lo que implicó una superposición entre las zonas de influencia de ambos aeropuertos, en este sentido, los pasajeros podrían considerarlos como sustitutos, para que pudieran ser competidores.
- La Comisión estableció que la existencia de un agente económico único en el mercado de referencia y teniendo en cuenta las importantes barreras a la entrada, tal agente podría tener la capacidad de fijar precios o restringir el suministro, sin ningún poder compensatorio potencial a corto / medio plazo.
- La Comisión consideró que no se había demostrado que la operación conjunta de los aeropuertos de Cancún y la Riviera Maya podría generar eficiencias.

IV. Regulación y competencia: los desafíos

26. La separación de las dos aerolíneas principales en el país, junto con la entrada de nuevos competidores y la apertura progresiva de las líneas aéreas internacionales, ha estimulado la competencia en el mercado de las aerolíneas. En 1997, dos compañías controlaban más del 70% del mercado nacional e internacional de transporte aéreo de pasajeros (aerolíneas troncales nacionales). En 2013, había cuatro líneas aéreas nacionales compitiendo en el mercado, tres de las cuales tuvieron una participación similar de mercado.



Fuente: Total de pasajeros transportados por empresas nacionales en servicio doméstico e internacional, en operación regular y de fletamiento. *La Aviación Mexicana en Cifras, 1992-2013, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2014.*

27. Como resultado de la competencia, el sector ha crecido considerablemente en los últimos 11 años. Según el regulador sectorial, la SCT, el transporte aéreo, incluyendo las líneas aéreas nacionales e internacionales, ha aumentado 156% entre 1991 y 2013. Asimismo, el número de pasajeros en los servicios regulares de la aviación nacional e internacional creció de 26,841 en 1992 a 60,007 en 2013.

29. La competencia y la regulación son vistos como complementarios en México. La regulación se entiende como una herramienta ex ante, mientras que la competencia es un mecanismo ex post. La ley actual establece diferentes procedimientos en los que la autoridad de competencia y los reguladores sectoriales deberían coordinar sus actividades. Por otra parte, la industria de las aerolíneas ha sido siempre una prioridad para las autoridades de competencia en México. La nueva Comisión, COFECE ha dado un seguimiento oportuno al tema y lo ha sometido a consulta pública a través de su Plan Estratégico para el período 2014-2017. En este documento, el transporte ha sido identificado como una de las industrias más concentradas.³⁴

30. El nuevo marco legal para la protección y promoción de la competencia ofrece a la COFECE una oportunidad significativa para establecer una relación más estrecha entre la autoridad de competencia y el regulador del transporte aéreo con el fin de promover la libre competencia en dicho sector.

a) El reto regulatorio

31. La industria de la aviación ha sido regulada en México desde 1940, a través de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Sin embargo, es hasta 1995 cuando se emite una regulación especializada, la Ley de Aviación Civil y la Ley de Aeropuertos. Actualmente, el marco jurídico mexicano para la industria de la aviación está configurado por diferentes leyes y reglamentos: Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Aviación Civil, Ley de Aeropuertos, el Reglamento de la Ley de Aviación Civil, el Reglamento de la Ley de Aeropuertos y el Reglamento del Registro Aeronáutico Mexicano. Además de otras leyes que se aplican al sector como la LFCE, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Inversión Extranjera, y otras normas de seguridad y de impuestos,

32. Existen aspectos importantes de la regulación que todavía deben abordarse. De acuerdo con el Índice de Restrictividad del Comercio de Servicios de la OCDE (STRI)³⁵ publicado en mayo de 2014, el transporte aéreo tiene el mayor grado de restricción entre los 18 sectores analizados. Las principales restricciones identificadas son: restricciones a la participación extranjera, barreras a la competencia (especialmente en la asignación y comercio de slots), restricciones horizontales al movimiento de pasajeros y otras medidas discriminatorias.³⁶

33. En México, la regulación es restrictiva en relación con la propiedad extranjera de las aerolíneas. Según el artículo 7 de la Ley de Inversión Extranjera, la propiedad extranjera en las compañías aéreas está limitada a un 25% (para el transporte nacional, transporte de taxis y el transporte aéreo

³⁴ COFECE 2014-2017, Plan Estratégico

³⁵ Services Trade Restrictiveness Index, OECD, 2014. (Disponible en: http://www.oecd.org/tad/services-trade/STRI_MEX.pdf).

³⁶ Idem

especializado). Vale la pena mencionar que dicha restricción es la más grande entre los países miembros del Centro de Competencia Regional de América Latina (CRCAL).³⁷ Y en comparación con la mayoría de los miembros de la OCDE (2013), México tiene más restricciones, junto con los Estados Unidos de América y Canadá.³⁸

34. Además, hay que destacar que la política de "cielos abiertos" en México también ha sido muy restrictiva. A pesar de que se han firmado diversos acuerdos individuales con diferentes Estados que conceden algunos derechos recíprocos para operar en sus aeropuertos, las libertades comerciales aceptadas han sido muy limitadas.³⁹

35. Por otra parte, la explotación de aeropuertos en México se caracteriza por una alta concentración. En 2013, los cinco aeropuertos más grandes transportaron 64% de los pasajeros. El AICM participa con 31%, seguido por el Aeropuerto de Cancún con un 19%. Todavía están pendientes que se adopten algunas de las recomendaciones emitidas por la Comisión en octubre de 2007, especialmente las relacionadas con la implementación de un mecanismo de asignación eficiente de slots en los aeropuertos saturados, el fortalecimiento del regulador sectorial y la mejora en la transparencia de los procedimientos de concesión.

b) Mejorar el marco jurídico para la colaboración

36. La ley establece diferentes mecanismos de colaboración entre la autoridad de competencia y los reguladores sectoriales, entre otros:

- La regulación tarifaria. La LFCE, la Ley de Aeropuertos y la Ley de Aviación Civil establecen que debe tomarse en cuenta la opinión de la COFECE antes de activar o eliminar regulaciones de tarifas.
- Contratación pública. La COFECE tiene la prerrogativa de emitir opiniones sobre las directrices de compra pública.
- Opiniones. La COFECE puede emitir opiniones no vinculantes relacionadas con las nuevas regulaciones, leyes y políticas públicas.

37. Por otra parte, la reciente reforma constitucional establece que la COFECE tendrá las facultades necesarias para alcanzar sus objetivos, incluyendo la facultad de ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y la libre concurrencia; determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales, así como ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los Agentes Económicos en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

38. En mayo de 2014, se publicó la nueva Ley Federal de Competencia Económica, y entró en vigor en julio de 2014. La Ley regula los poderes de la Comisión y establece una relación nueva y más estrecha, así como la coordinación entre las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales. El cambio más significativo en la relación entre los reguladores sectoriales y las

³⁷ Gonzalez, op. cit. Los países son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú

³⁸ Se analizaron los siguientes países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia y Nueva Zelanda.

³⁹ Idem

autoridades de la competencia es la inclusión de un nuevo procedimiento para identificar los insumos esenciales y eliminar barreras a la competencia. Durante el proceso, COFECE puede solicitar un dictamen no vinculante del regulador sectorial. Como resultado, la Comisión podría imponer remedios tales como recomendaciones a los poderes públicos, la formulación de directrices para regular insumos esenciales u ordenar una desinversión como último recurso. La resolución debe ser notificada posteriormente a los reguladores sectoriales.

V. Conclusión

39. Las características básicas de la industria del transporte aéreo crean ciertas tensiones en materia de competencia y regulación. Sin embargo, la cooperación entre las autoridades de competencia y los reguladores sectoriales no sólo es posible, sino altamente deseable. Desde la década de los 90, las autoridades de competencia han trabajado para lograr igualdad de condiciones en la industria a través de opiniones y resoluciones sobre la libre concurrencia en los mercados, el acceso a la infraestructura y la competencia efectiva.

40. De acuerdo con lo anterior, la industria del transporte aéreo ha evolucionado de manera significativa. Hasta 2005, había dos competidores principales. Actualmente, hay cuatro aerolíneas troncales nacionales que compiten en el mercado nacional, tres de ellos con cuotas de mercado similares. La entrada de aerolíneas de bajo costo ha tenido un impacto significativo en México. Sin embargo, la industria sigue siendo restrictiva como regulaciones continúan imponiendo barreras a la entrada y un aeropuerto principal altamente concentrado. La asignación de slots en el AICM sigue siendo uno de los principales cuellos de botella de la industria.

41. Existe ahora un nuevo marco jurídico en materia de competencia en México. Con ello se fortalecerán los logros del pasado y se enfrentarán los desafíos pendientes. Además de lo anterior, los foros internacionales pueden ofrecer lecciones importantes para mejores prácticas en este sector.