

GENERALIDADES

Los vuelos *charter* constituyen una modalidad del transporte aéreo y, aunque su delimitación conceptual no es fácil, puede decirse que su característica esencial consiste en aprovechar la disponibilidad total de la capacidad de una aeronave para el transporte de grupos, generalmente turísticos, comercializándose la operación, también como regla general, a través de una agencia de viajes o de un *tour-operator* o mayorista.

El autor de este trabajo, en una ponencia presentada en noviembre de 1978 ante un Congreso de transporte aéreo y turismo celebrado en la Universidad siciliana de Messina (Italia), se refirió a este tema analizando situaciones y exponiendo datos que se utilizarán aquí por estimarse de interés para la mejor comprensión del problema.

Con el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida, el transporte aéreo, que en una época inicial y relativamente extendida en su desenvolvimiento, estaba limitado a minorías, se fue ampliando considerablemente hasta transformarse en fenómeno de masas.

El transporte aéreo *charter* responde a este reto del desarrollo ofreciendo un producto nuevo, adecuado a las modernas características de la demanda. Pero el transporte aéreo *charter*, como fenómeno económico, está sujeto, como el transporte aéreo en general, a las vicisitudes, a las influencias y a los condicionamientos ambientales de la economía.

La economía del transporte aéreo disfrutó en general de una prosperidad y de signos positivos de crecimiento hasta el comienzo de los años setenta. La tónica de la economía mundial era favorable. Se había conseguido la superación de la crisis de la posguerra. El mundo de los negocios impulsó el desarrollo del intercambio comercial. Las actividades internacionales aumentaron y se produjo una relación y una comunicación entre países, empresas comerciales e individuos en constante crecimiento. El intercambio, la interrelación y

la intercomunicación se realizan en una gran parte mediante el transporte. La atención preferente al factor tiempo en la actividad comercial contribuye a la utilización cada vez más frecuente de la más moderna forma de transporte: el transporte aéreo.

Por otra parte, el progreso tecnológico influye de modo fundamental en este signo positivo. Surgen nuevos tipos de aviones, un más perfecto acondicionamiento de la infraestructura, obtención de mejores niveles de seguridad mediante nueva tecnología en instrumentos más perfeccionados y en los nuevos sistemas de ayuda y control de navegación, y en general se consigue un progreso constante en los objetivos básicos del transporte: seguridad, rapidez, comodidad e, incluso, economía, ya que, en cierto período del desarrollo del transporte, la circunstancia económico-financiera, permitió una constante reducción de costes que hizo creer, con una óptica optimista, en una orientación positiva de carácter integral. La década de los años sesenta fue calificada de «edad de oro del transporte aéreo».

Se produce entonces una «euforia de crecimiento» según expresión de Knut Hammarsjöld. El director general de IATA envió un trabajo al VI Coloquio Internacional del «Institut du Transport Aérien» (ITA), que se celebró en París en noviembre de 1975, en el que al tratar de los factores exógenos y su influencia sobre los mercados del transporte aéreo, afirma que el rápido desarrollo del tráfico aéreo en el transcurso de los años sesenta y al principio de los años setenta ha sido fruto de circunstancias particulares que sin duda no veremos que vuelvan a producirse. Las economías de los grandes países occidentales mantenían simultáneamente un gran crecimiento alimentado por la conjunción excepcional de fuerzas tales como la expansión rápida de las inversiones, el efecto del influjo de los gastos militares y un aumento muy fuerte de la demanda de los consumidores en valor real. A estos factores exógenos hay que añadir los que han suscitado una demanda de un volumen sin precedentes en el transporte aéreo. El progreso técnico, más específicamente la «revolución del *jet*», ha transformado los costes de explotación unitarios de las Compañías, haciendo posible un crecimiento rápido de la oferta del transporte aéreo. Esta conjunción de factores creó una euforia de crecimiento en esta industria y suscitó esperanzas exageradamente optimistas en los directivos de las Compañías, los constructores y sus apoyos financieros, y en las administraciones públicas. Resultó un contexto psicológico ideal para encargos masivos de material, importantes gastos de inversiones, proliferación de explotadores y de servicios, desarrollo de fórmulas tarifarias, elementos todos cuyas

consecuencias aparecen hoy bajo forma de resultados financieros desalentadores.

Pero ya iniciados los años setenta, el signo cambia y el optimismo cede. Factores económicos de orden general y otros específicos del transporte aéreo ensombrecen el momento y las perspectivas de futuro. Junto a los moderados e incluso optimistas, algunos ven en estas circunstancias un dramatismo pesimista de carácter irreversible y conmovedor.

Existe, es evidente, especialmente a partir del año 1973, una crisis del transporte aéreo. En gran parte no es más que una consecuencia de la crisis económica general. Se produce progresivamente un fenómeno de inflación generalizada, un descenso de actividad industrial e inversora y, como consecuencia, un desempleo ascendente. El sistema monetario internacional y los niveles de las balanzas de pago se alteran y sufren inestabilidad y desequilibrio. La política internacional se ve afectada por situaciones bélicas, alarmas y tensiones que alimentan la incertidumbre económica. La crisis interna de los Estados se acrecienta con los conflictos laborales, las tensiones políticas, el paro, la carestía de la vida y las reacciones extremas de la subversión, alteraciones de orden público y terrorismo que inciden directa o indirectamente en el contorno económico. La elevación de los precios del petróleo culmina esta acumulación de dificultades en la compleja estructura del conjunto de la recesión económica general.

El transporte aéreo sufre todos estos condicionantes de la crisis y, además, algunos otros específicos y propios. Ya antes de la elevación de precios de los crudos, el transporte aéreo, y de modo especial el de carácter regular, presentaba problemas derivados tanto de la estructura del bilateralismo vigente desde el Convenio de Chicago y el de las Bermudas como de su inadecuada insuficiente atención a los problemas de equilibrio entre capacidad ofrecida y demanda de tráfico, elaboración de tarifas, construcción y financiación de material, etc. Se produce un creciente aumento de costes en gastos de equipo, mantenimiento, tasas de utilización de servicios aeroportuarios, control de navegación, etc.

Al contemplar la situación actual del transporte aéreo, como suele ocurrir en la apreciación de todo fenómeno, las opiniones son variadas y contradictorias. Para algunos, el momento es grave y necesita de soluciones urgentes; para otros, los síntomas de recuperación permiten confiar en un retorno a la normalidad e, incluso, a la prosperidad. Cualquiera que sea la postura que se adopte, parece evidente que debe tratarse el problema en su conjunto y afrontar

una política aérea que tenga en cuenta los diversos factores concurrentes: empresas, usuarios, industria aeronáutica, infraestructura, etcétera. Se imponen la objetividad y el realismo en la tarea de afrontar estas dificultades.

Un sector de comentaristas de la situación de crisis opina también que un factor importante es el correspondiente a la falta de ordenación de la concurrencia entre los mercados del transporte aéreo regular y el *charter*. Para algunos, la competencia de los vuelos *charter* y su espectacular desarrollo en la década de los sesenta ha sido también un elemento de distorsión. Creemos exagerada esta posición. El transporte regular ha sufrido las consecuencias de la recesión económica general y las propias de su estructura. Pero la incidencia que en él ha producido, o produjo en su momento, el transporte *charter* no puede contabilizarse entre los factores negativos. El *charter* es una modalidad específica de transporte, con su problemática peculiar, y que ha supuesto la atracción a este mercado de una clientela nueva. En consecuencia, no puede calificarse como constitutivo de un factor de distorsión, sino más bien de contribución positiva a una mayor extensión y perfeccionamiento de la industria del transporte aéreo.

Aun cuando los vuelos de carácter ocasional y a requerimiento especial o «a la demanda» existen, prácticamente, desde los primeros tiempos de la aviación, la época que puede señalarse como inicial del *charter* es la inmediata a la terminación de la Segunda Guerra Mundial.

Como razones de orden socioeconómico que motivaron e impulsaron la aparición y desarrollo de los vuelos *charter* a partir de la Segunda Guerra, pueden anotarse las siguientes:

a) La existencia de una flota similar importante, especialmente en sus versiones de transporte, que había quedado, en gran parte, inactiva y permanecía en perfectas condiciones de ser utilizada. En Estados Unidos, especialmente los «C-46» y los «C-47» pudieron alquilarse o comprarse a bajo coste, lo que permitió iniciar operaciones a precios módicos.

b) Tripulaciones licenciadas de la guerra, pilotos que no siempre pudieron encontrar otros trabajos y que su veteranía y experiencia eran las adecuadas para esta actividad que comenzaba.

c) Imposibilidad de las Compañías aéreas regulares para atender a la demanda. Como consecuencia de la guerra, las Compañías regulares no habían tenido gran expansión, las rutas eran limitadas, el material escaso y las tarifas muy elevadas.

d) Aumento progresivo de la demanda por motivaciones psicológicas. La tensión de la situación de guerra, las limitaciones que sus condicionantes habían supuesto y la necesidad de evasión y olvido de su tragedia provocó un deseo creciente de viajar, cambiar de ambiente, visitar nuevas gentes y lugares.

e) Desarrollo del comercio mundial. Las actividades comerciales paralizadas o notoriamente disminuidas por el episodio bélico fueron paulatinamente activándose. El transporte regular no bastaba para absorber una demanda creciente dispuesta para una economía de desarrollo que exigía formas nuevas, urgentes y diversificadas de transporte.

f) Elevación del nivel de vida. Fue aumentando el número de usuarios del transporte, hasta entonces poco accesible por sus elevadas tarifas y restringido geográficamente por la limitación de rutas, frecuencias y destinos del tráfico regular. El desarrollo económico produjo lo que se ha llamado «civilización del consumo». En el orden del transporte aéreo, los menores precios de la oferta, la mayor demanda del consumidor y la diversificación que se ofrecía contribuyeron como factores básicos al desarrollo del *charter* que cubría esas nuevas aspiraciones y tendencias.

g) La preocupación creciente de los Estados por la balanza de pagos y aumento en la producción de divisas que contribuyó a fomentar la fórmula de exportaciones invisibles que representa el turismo en sus diversos factores.

h) El desarrollo cultural que, unido a la mejora del nivel de vida, impulsaba a satisfacer las inquietudes de unas generaciones con horizontes más amplios y un mayor sentido de la curiosidad por conocer nuevos países, gentes y costumbres.

i) El desarrollo tecnológico, que contribuyó a lo que también se ha llamado la «civilización del ocio». Más tiempo libre para utilizar el transporte aéreo en su nueva modalidad de ocio, descanso o diversión.

Estas y otras circunstancias se fueron presentando dentro del marco del desarrollo económico que se inició tímidamente en la posguerra y alcanzó niveles máximos de prosperidad en la década de los años sesenta. Este desarrollo impulsó el progresivo crecimiento de uno de los fenómenos más importantes del mundo moderno, que es el turismo.

El autor de este trabajo, en una obra publicada en 1972 sobre la problemática jurídica de los vuelos *charter*, expresó su opinión de que quizás el gran interés y auge de los vuelos *charter* fue conse-

cuencia del hecho de venir a concentrar en una síntesis de convergencia tres grandes fenómenos sociológicos del mundo de hoy: el transporte, la aviación y el turismo. Parodiando a Toynbee podría decirse que los vuelos *charter* han venido a dar respuesta al gran desafío socioeconómico de esos tres fenómenos, de esas coordenadas condicionantes y condicionadas por el hombre de hoy.

En relación con el transporte decíamos que es, quizás, uno de los más interesantes aspectos de lo humano y de lo sociológico. Hoy todos dependemos y nos vemos afectados directa o indirectamente por el transporte. El mundo es hoy interrelación, intercambio, intercomunicación. Hay un continuo canje de productos, de ideas, de hombres. La sociabilidad y la tecnología nos obligan a una dependencia recíproca. El elemento básico de esa intercomunicación es el transporte.

La aviación es la segunda coordenada del *charter*. Inútil es insistir, decíamos, sobre lo que es y lo que ha de seguir siendo la esencial importancia del transporte aéreo. Es evidente que el hombre está hoy inmerso, lo quiera o no, en la edad del aire. Y si el transporte es condicionante de su propia existencia, la aviación, como forma la más moderna del transporte, ha de influir en su contorno de modo primordial y decisivo.

El tercer parámetro del *charter* es el turismo. Señalábamos en 1972 que más del 10 por 100 del comercio mundial lo constituía el turismo en progresivo y acelerado crecimiento.

Es, además, el gran fenómeno sociológico de los tiempos modernos. La historia del turismo va unida a la propia historia del desarrollo económico, técnico y social; elevación del nivel de vida, progreso cultural, estabilidad económica y política.

En nuestro estudio sobre el tema concluíamos afirmando que como síntesis de convergencia de esas tres coordenadas —transporte, aviación y turismo— aparece el *charter*. De ahí su interés actual. Sus tres elementos componentes son fenómenos llenos de vigencia y de fuerza actuante y potencial. La resultante, el *charter*, tiene, pues, que reflejar el vigor, la actualidad y la problemática que los mismos elementos que lo integran.

El crecimiento espectacular del *charter* se produjo a partir de 1963 en un índice medio del 35 por 100 anual.

Los datos estadísticos señalan estas etapas de impulso progresivo, así como la influencia en sus curvas y coordenadas de los factores endógenos y exógenos que han condicionado su trayectoria.

Las Compañías *charter* en el desenvolvimiento de su actividad han encontrado obstáculos que han determinado vicisitudes y fluctuaciones

EL TRANSPORTE AÉREO TURÍSTICO

a que han estado sometidas en su breve historia y lo siguen estando en su actual momento. Su vida es resultante de fuerzas de acción y de fuerzas de resistencia. Las fuerzas de acción son su impulso y agresividad, su constante perfeccionamiento técnico, su mejor estructura y organización y la preocupación por una permanente mejora en la prestación de sus servicios. Las fuerzas de resistencia procedieron de los propios Gobiernos con reglamentaciones restrictivas y la protección tradicional a las Compañías regulares, así como de estas Compañías temerosas de una competencia que podía surgirlas en el mercado del transporte aéreo.

Por otra parte, el desarrollo del *charter* está permanentemente mediado por su sensibilidad ante los diversos factores de influencia socioeconómica y política. Por eso, al contemplar el desenvolvimiento histórico del *charter* se advierten fluctuaciones importantes con repercusión directa en la situación de las empresas, en su propia existencia y en su desenvolvimiento económico y financiero. Ha habido épocas de mayor euforia y proliferación de servicios y otras de recesión y desaparición de empresas. En un estudio ITA del «Institut du Transport Aérien» de 1966 se alude a que, en ese año, 90 Compañías existían en Europa desarrollando este tráfico. Un informe de la casa «McDonnell Douglas» de 1970 cifra en 70 las Compañías *charter* existentes en Europa en 1969, las cuales disponían de 240 aviones, de ellos 137 «Jets». Una publicación de la Organización de Estados Americanos (OEA) de febrero de 1972 da el número de 67 Compañías *charter* existentes a la sazón: 45 en Europa, 10 en Estados Unidos y Canadá, cinco en Africa y siete en los restantes países, exceptuando Latinoamérica. La revista *Flight International*, de 9 de octubre de 1975, publica una guía de líneas aéreas de transporte no regular que utilizan aeronaves de 12.500 libras o superiores; son 94 las Compañías *charter* que incluye.

No todas las Compañías *charter* registradas como tales en los diversos países ejercen realmente esta actividad. Muchas constan inscritas en los Registros de Aviación Civil de sus Estados, pero están inactivas; otras desarrollan una labor mínima, y algunas se limitan a transportes muy definidos que no pueden calificarse propiamente como *charter*.

LOS VUELOS «CHARTER» Y EL TRANSPORTE AÉREO REGULAR

La característica del vuelo *charter* que ha de contemplarse al estudiar la peculiaridad del mercado que cubre, es la de que se realiza generalmente a través de un intermediario. La principal figura del in-

termediario en el *charter* es el *tour-operator*. Se trata de un agente mayorista a través del cual se encauza toda la compleja organización de un viaje turístico. Es una figura que ha sido muy tratada dentro del campo del turismo, criticada y combatida a veces, defendida por muchos y considerada pieza fundamental del sistema. Fue al principio de la década de los sesenta cuando puede decirse que se extendieron en Europa los *tour-operators* (*tour-operadores*). Ya existían con anterioridad agencias que pudieron calificarse de «mayoristas del turismo», como «Cook» y otras análogas. No obstante, el *tour-operador*, con sus características específicas, no apareció hasta el desarrollo del turismo de masas. La demanda entonces comenzó a presentar una complejidad que exigía una especialización en las empresas que quisieron atenderla de un modo global. El *tour-operador* aborda el problema en su integridad, desde los procedimientos de promoción, *marketing* y publicidad, hasta los de transporte, alojamiento, excursiones adicionales y servicios varios. Se han señalado, como características del *tour-operador* de incidencia positiva en la economía del turismo y del transporte, las siguientes: *a)* es un factor esencial en la promoción y venta del producto turístico masivo. Concentra grupos turísticos y ofrece al usuario el amplio campo de posibilidades que requiere hoy la demanda; *b)* favorece al consumidor en cuanto contribuye tanto a orientar sus motivaciones psicológicas, sociológicas y culturales como a proporcionar unos menores precios en este mercado, que sólo pueden conseguirse gracias a su sistema y organización, competencia, movimiento de masas, diversificación y promoción de zonas turísticas y de servicios, etc.; *c)* puede corregir en parte ese factor de la estacionalidad que tan negativamente influye en el mercado turístico, promoviendo viajes en temporadas bajas, realizando una mejor distribución del producto y orientando hacia un mayor equilibrio en el mercado; *d)* suponen, en fin, perfeccionamiento global del sistema con técnicas de organización, racionalización y control que solamente pueden conseguirse mediante una estructura compleja y especializada.

La tesis de diferenciación entre el transporte regular y el *charter* viene determinada por una serie de elementos y circunstancias que distinguen los dos tipos de transporte y los mercados que cubren. Pueden citarse entre esos elementos y circunstancias los siguientes:

a) El usuario. El pasajero de vuelo *charter* no es el de vuelo regular. Este es el hombre de negocios o profesional que requiere una oferta diferenciada, unos servicios concretos, unos horarios y rutas precisos y una disponibilidad permanente de plazas para sus necesidades de urgencia, que está dispuesto a compensar pagando una tarifa ele-

vada. El pasajero del *charter*, generalmente de grupo, prefiere abonar menor precio y sacrificar aquellas exigencias. El usuario de condición económica inferior, en su viaje, generalmente turístico, no tiene inconveniente en someterse a los condicionantes del *charter* y a las limitaciones que suponen unos servicios menos diferenciados. Por ello, el cliente del *charter* no hubiese utilizado el transporte regular si no se le hubiese proporcionado la oferta del *charter*. Diferentes encuestas hechas al respecto demuestran que este pasajero no hubiese realizado el viaje en línea regular, sino en otro medio de transporte o, incluso, no hubiese realizado ningún viaje y habría empleado en otros bienes de consumo el presupuesto previsto para sus vacaciones. La competencia, pues, no puede decirse que se haga a la línea aérea regular, sino al transporte marítimo o terrestre, o, en su caso, a otras industrias de bienes de consumo. Esta relación entre ventas de viajes de vacaciones y gastos de bienes de consumo fue compulsada en una encuesta hecha por «British Airways» en el Reino Unido que demostró que las ventas de vacaciones en «inclusive tour» en 1974 no disminuyeron más que en un 18 por 100 con respecto a 1973, mientras que las compras de coches nuevos disminuyeron en un 34 por 100.

En el IV Coloquio del «Institut du Transport Aérien» sobre «Turismo y transporte aéreo», que se celebró en noviembre de 1971, Brian A. Cooke citó resultados de encuestas demostrativas de la actitud de los usuarios. En una encuesta realizada con turistas de Estados Unidos llegados a Hawai mediante vuelos *charter*, el 66 por 100 declaró que de decidir el viaje no habían pensado realizar otro o comprar alguna cosa y sólo un 1,7 por 100 declaró que había pensado realizar un viaje individual a las islas; el 32,3 por 100 restante declaró que había pensado hacer otro tipo de viaje al mismo lugar o a otro sitio dentro o fuera de los Estados Unidos o comprar algo con el dinero empleado en el viaje. La Compañía «World Airways» había realizado encuestas durante varios años con los viajeros que transportaba entre Estados Unidos y Europa utilizando hasta siete tipos distintos de cuestionarios para llegar a resultados exhaustivos, demostrando que la gran mayoría de los encuestados no fueron arrebatados a las líneas regulares y no habrían realizado el viaje de no ofrecérsele en las condiciones que se les hizo.

b) La finalidad y motivación del viaje es otra circunstancia de distinción entre el transporte regular y el *charter* que afecta esencialmente a la diferenciación del mercado. En su generalidad, el *charter* es vuelo turístico que cubre una demanda específica de vacaciones. El vuelo regular, por el contrario, satisface otras demandas concretas de obligaciones profesionales, negocios, atenciones familiares, y únicamente

en casos muy aislados el alto turismo. La diferenciación de mercados en este aspecto puede confirmarse también con ciertos datos estadísticos que demuestran que la mayor utilización del transporte aéreo en general en relación con los otros medios de transporte corresponde a los países generadores de las principales corrientes de transporte *charter*: Dinamarca, con el 14 por 100 de viajes en avión en 1972; la República Federal Alemana, con el 12,3 por 100 en 1974, y el Reino Unido, con el 12 por 100, también en 1974.

La utilización cada vez mayor del transporte aéreo *charter* para viajes de vacaciones y recreo fue la de que en él se vio una conjunción armónica de esos dos importantes factores que intervienen en el transporte, que son el coste y el tiempo que en él se invierte. Tradicionalmente, en la relación entre ambos factores, el transporte aéreo suponía el menor tiempo, pero también el mayor coste. El transporte aéreo *charter* fue captando un nuevo mercado al reducir los costes conservando el factor de menos tiempo en la duración del viaje. El valor del tiempo en el mundo moderno pasó a constituir elemento importante también en el viaje de recreo y placer. La tendencia al fraccionamiento de las vacaciones a lo largo del año, es decir, utilizarlas en varias ocasiones y períodos de menor duración, ha aumentado la importancia del factor tiempo para el usuario. Por otra parte, además, es cada vez más frecuente la tendencia a disfrutar esas vacaciones en lugares alejados de la residencia habitual, con lo que en el componente del viaje aumenta notablemente la importancia de ese factor tiempo.

c) Los puntos de destino constituyen otro elemento diferenciador de ambos mercados. El vuelo *charter* se programa generalmente a lugares y centros de turismo y vacaciones. El transporte regular debe cubrir el tráfico entre ciudades importantes, regiones o centros de actividad comercial, intensa demografía u otras circunstancias que aconsejen un enlace permanente por vía aérea.

Los condicionantes de finalidad del viaje y lugares de destino turísticos inciden en esa circunstancia diferenciadora entre ambos tipos de transporte, tan acusada y estudiada en relación con el turismo, que es la estacionalidad. El tráfico regular es por naturaleza permanente y constante. El tráfico *charter* es estacional, de temporada, suele coincidir con los períodos habituales de vacaciones.

d) Muchas otras características podrían señalarse también como signos de diferenciación entre el tráfico regular y el *charter*, tales como la generalización del transporte de grupos en este último, las relaciones entre oferta y demanda, la diferenciación de trato legislativo y reglamentario, etc. Es también elemento digno de tenerse en cuenta la

EL TRANSPORTE AÉREO TURÍSTICO

especialización de las empresas en uno u otro tipo de tráfico, en la satisfacción de uno u otro mercado, es decir, de cada demanda específica. El que empresas de un tipo de transporte deriven a atender al otro puede contribuir, como antes se ha dicho, a un deterioro en la calidad del servicio y a un notable perjuicio para el usuario. Cada empresa mantiene una estructura y una organización adecuada para cada tipo de tráfico. Tanto el consumidor como las propias empresas y el mercado en sí podrían salir beneficiados al no sufrir la distorsión y el confusiónismo que en este orden produce no tener en cuenta el factor especialización, signo tan característico de la industria y el trabajo en el mundo de hoy.

NORMATIVA DIFERENCIADA EN AMBOS TIPOS DE TRANSPORTE

Cualquiera que sea la postura que se adopte respecto a si el transporte aéreo constituye un solo mercado o existe una sustantiva distinción entre el regular y el *charter*, es innegable que tanto desde el punto de vista internacional como nacional ambos tipos de tráfico han sido tratados con una normativa legal y reglamentaria diferente.

En la Conferencia de Chicago de 1944 se discutió el tema en muchos de sus diferentes aspectos y se recogió la distinción entre los dos tipos de transporte en los artículos 5.º y 6.º del Convenio Internacional de Aviación Civil, que se firmó en aquella ciudad el 7 de diciembre de 1944.

Al tratar este Convenio en su capítulo II, de los «Vuelos sobre territorio de Estados contratantes», contempla en el artículo 5.º el derecho de vuelo en servicios no regulares, y en el artículo 6.º, el de los servicios aéreos regulares.

El artículo 5.º establece que cada Estado contratante conviene en que todas las aeronaves de los demás Estados contratantes que no se utilicen en servicios internacionales regulares tendrán derecho, de acuerdo con lo estipulado en el presente Convenio, a penetrar sobre su territorio o sobrevolarlo sin escalas y a hacer escalas en él con fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo y a reserva del derecho del Estado sobrevolado de exigir aterrizaje. Por otra parte, en su segundo párrafo este artículo prescribe que si dichas aeronaves se utilizan en servicios distintos de los aéreos internacionales regulares, en el transporte de pasajeros, correo o carga por remuneración o alquiler, tendrán también el privilegio de embarcar o desembarcar pasajeros, carga o correo, sin perjuicio del derecho del Estado donde

tenga lugar el embarque o desembarque, a imponer las reglamentaciones, condiciones o restricciones que considere convenientes.

El artículo 6.º, bajo el epígrafe «Servicios aéreos regulares», dispone que «ningún servicio aéreo internacional regular podrá explotarse en el territorio o sobre el territorio de un Estado contratante, excepto con el permiso especial u otra autorización de dicho Estado y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización».

El Convenio de Chicago distinguió, pues, los dos tipos de tráfico, contemplándolos de forma distinta y otorgándoles trato diferente. A primera vista parece ser que adoptaba una postura más liberal con respecto al tráfico no regular, puesto que, conforme al artículo 5.º, la regla general es que las aeronaves en este tipo de transporte tienen derecho a transporte comercial sin más obstáculo que el derecho de los Estados a imponer reglamentaciones, condiciones o restricciones. Por el contrario, en el artículo 6.º, relativo a servicios regulares, la regla general es la prohibición, y la excepción es la autorización o permiso especial. Es decir, podría afirmarse que en Chicago los vuelos no regulares se declaran permitidos mientras no se restrinjan o condicionen y los regulares se prohíben mientras no se permitan o autoricen expresamente.

Pero esta liberalidad del Convenio en favor del transporte no regular fue simplemente aparente. Los Convenios bilaterales que se generalizaron a partir del de Bermudas de 1966 autorizaron sistemáticamente el transporte regular, en tanto que la facultad ilimitada que el artículo 5.º concede a los Estados de establecer reglamentaciones, condiciones o restricciones deja, prácticamente, el tráfico no regular al arbitrio exclusivo y circunstancial de cada Estado.

La especial repercusión que en el mercado del transporte aéreo podía tener esta regulación del problema provocó una preocupación por la delimitación concreta de sus características diferenciales. En mayo de 1952, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) intentó delimitar el alcance de los artículos 5.º y 6.º del Convenio de Chicago concretando los requisitos del vuelo regular, para que, por exclusión, fueran estimados como no regulares los vuelos que no cumplieran dichos requisitos. El Documento de OACI 7278-C/841, de 10 de mayo de 1952, con este fin elaboró una definición de servicio aéreo internacional regular, «para que sirva de guía a los Estados contratantes en la interpretación o aplicación de los artículos 5.º y 6.º del Convenio». No interesa al objeto de este trabajo describir ni analizar esta definición, pero sí hacer mención de que dicho Documento de OACI al interpretar en su parte segunda el alcance de los derechos

que confiere el artículo 5.º del Convenio de Chicago, concretamente respecto a la frase «sin perjuicio del derecho del Estado donde tenga lugar el embarque o desembarque a imponer las reglamentaciones, condiciones o restricciones que considere convenientes», el Documento puntualiza: a) Las reglamentaciones, condiciones o restricciones «podrán ser las que se promulguen y constituyan requisitos permanentes o las que se formulen con relación a las circunstancias de cada caso». b) El derecho del Estado comprende su derecho a exigir que se obtenga permiso especial para embarcar o desembarcar pasajeros, carga o correo en su territorio, o para cualquier clase determinada de esas operaciones. c) El derecho del Estado a imponer reglamentaciones, condiciones o restricciones sobre el embarque o desembarque de pasajeros, carga o correo por transporte aéreo comercial no regular no está sujeto a condiciones. No obstante ha de entenderse que el derecho *no se ejercerá de manera que la utilización de esta forma importante de transporte aéreo resulte imposible o ineficaz*. El subrayado es nuestro.

A pesar de este esfuerzo de OACI, no llegó a aceptarse de forma generalizada una distinción clara entre estos dos tipos de tráfico. Se estimó necesario llegar a conclusiones prácticas y se buscó entonces la solución del problema a nivel regional en Europa, donde poco a poco los servicios no regulares iban adquiriendo mayor importancia. La primera Conferencia de Estrasburgo de 1954 en su 6.ª Recomendación estimó que los Estados europeos debían llegar a un acuerdo multilateral sobre los servicios no regulares. En 1955 la recién creada Comisión Europea de Aviación Civil (CEAC) redactó un texto que se aceptó por todas las Delegaciones y más tarde fue firmado en París como «Acuerdo multilateral relativo a derechos comerciales de los servicios aéreos no regulares europeos» de 30 de abril de 1956, el cual, obtenidas las ratificaciones necesarias, entró en vigor el 21 de agosto de 1957. No hace al caso analizar este importante Acuerdo que intentó desarrollar el artículo 5.º del Convenio de Chicago con una finalidad doble: proteger los servicios regulares, pero, a la vez, eliminar posibles abusos de los Estados en el ejercicio de sus facultades de restringir y condicionar los vuelos no regulares.

La CEAC ha trabajado posteriormente en muchas ocasiones en concretar y clasificar la diferenciación entre vuelos regulares y no regulares y armonizar su coexistencia. En su IV Conferencia de Estrasburgo en 1961 estableció una categoría de vuelos no regulares que fue aceptada por muchos Estados e incorporada a normas internas.

Tanto, pues, en el orden internacional como en la legislación y re-

glamenciones internas de los Estados se contempla la diferenciación entre las dos clases de transporte. Resultaría profuso e inadecuado recoger aquí más datos sobre esta distinción en la normativa, que se estima ha quedado suficientemente precisada con lo anteriormente expuesto.

EL PROBLEMA CONFLICTIVO ENTRE EL TRANSPORTE REGULAR Y EL «CHARTER»

El espectacular desarrollo que alcanzó el *charter* en su época de esplendor provocó una alarma en los responsables del transporte regular que creó una situación conflictiva entre ambos tipos de transporte.

El *charter* se generalizó tan rápidamente en poco tiempo por razones fundamentalmente económicas. Los bajos precios que ofrecía abrieron un nuevo mercado. Hasta entonces el transporte aéreo estaba limitado a un sector económicamente privilegiado. Como se ha dicho ya, el transporte regular es caro por la necesaria relación entre coeficiente de utilización de capacidades, costes y tarifas. En el tráfico regular es difícil alcanzar un nivel de ocupación de la aeronave superior al 65 por 100 de su capacidad, los costes generales de las empresas que desarrollan este transporte son muy elevados y, en consecuencia, las tarifas han de ser altas.

El tráfico *charter*, generalmente, se desenvuelve con un coeficiente de utilización máximo. El sistema de este transporte consiste, precisamente, en ofrecer la capacidad total del avión que, al menos en teoría, debe tener una capacidad de asientos del ciento por ciento. Los gastos generales de las Compañías *charter* son más bajos. Los gastos de comercialización de su producto son mínimos, ya que, generalmente, la oferta, su publicidad, organización y distribución se realizan a través de la empresa intermediaria, el *tour*-operador o agente de viajes.

Por otra parte, el crecimiento del *charter* se produjo paralelamente al desenvolvimiento del turismo, que también fue espectacular. Las necesidades de la industria del turismo se cubren mejor con el transporte *charter*. A una demanda específica y a la vez diversificada, como es la turística, responde adecuadamente el *charter* ofreciendo lugares de destino vacacionales, variedad de fórmulas para atender en cada caso las necesidades, las preferencias o deseos singulares del usuario y unos precios inferiores que atraieron a mayor número de consumidores convirtiendo el transporte aéreo, hasta entonces mercado individualizado y restringido, en un mercado de masas.

La introducción y generalización del *Inclusive Tour* aumentó el interés del consumidor extendiéndose con rapidez, no solamente por razones económicas y sociológicas sino también por motivaciones de orden psicológico. El viaje en que el turista encuentra que se le facilita la totalidad de los servicios tiene un singular atractivo, especialmente en el mundo moderno lleno de dificultades, de tareas y de responsabilidades. El hombre, en la compleja vida de hoy, tiene necesidad permanente de adoptar decisiones, de elegir entre opciones diversas, de enfrentarse con una problemática difícil que, en muchos casos, provoca las crisis psicológicas tan generalizadas de *stress*, angustia, neurosis, fatiga o depresión. Por eso ha de atraerle una fórmula en que no tiene que elegir, decidir o responsabilizarse. Simplemente tiene que dejarse llevar. Esta motivación psicológica constituye clave del éxito del *Inclusive Tour*. El usuario sabe que en sus vacaciones se le ofrece y se le resuelve todo lo que necesita sin tener que preocuparse por ello. Se le transporta, se le aloja, se le facilitan excursiones turísticas, servicios, etc., hasta que, terminado su viaje, se le reintegra a su domicilio. Consigue la evasión, la diversión y el descanso sin esfuerzo. Olvida y se aparta temporalmente de la tensión conflictiva y la alerta constante que representa la encrucijada difícil de su vida habitual.

El *charter* se desarrolló, como ya se ha expuesto anteriormente, y su generalización y éxito provocó una alarma que creó lo que se ha calificado en el enunciado inicial de este apartado como «problema conflictivo» entre los dos tipos de transporte.

La reacción que produjo esta alarma en los responsables del transporte regular se desarrolló en las siguientes fases:

a) Crítica más o menos severa contra la actividad del *charter*. Se acusó al nuevo sistema de producir graves distorsiones en el mercado del transporte aéreo. Se imputó a las compañías *charter* el que se desviaban de su función específica, privando al transporte regular de sus usuarios. En vez de atender a un nuevo mercado hacían una competencia desigual a las Compañías regulares, ya que éstas vienen condicionadas en sus tarifas por componentes diversos a los que las Compañías *charter* no tienen que hacer frente. Operan con ventaja al no tener que someterse, no sólo a esos condicionantes económicos de relación entre coeficientes de utilización de capacidades, costes y tarifas, sino también a no estar sujetas a normas estrictas impuestas por Convenios bilaterales y reglamentos de IATA. También fueron acusadas las empresas *charter* de salirse de las normas impuestas al transporte no regular que exigía requisitos generales, tales como no publicidad

previa, no atender itinerarios ni horarios fijos, afinidad en los grupos, etcétera.

La IATA, «Asociación Internacional de Transportistas Aéreos», reaccionó en defensa de las Compañías de transporte regular y en la mayor parte de sus reuniones constituía este tema el principal objeto de su preocupación. En una Asamblea General de OACI que se celebró en Viena en junio de 1971, el director general de IATA dijo que una de las causas que más seriamente han incidido sobre la disminución de ingresos y beneficios de explotación de las líneas aéreas miembros de la IATA ha sido el aumento de capacidad de los transportes aéreos no regulares, cuyo índice de crecimiento anual es del 58,1 por 100 para el período 1964-1970, mientras las líneas aéreas regulares mostraban en igual tiempo un coeficiente de expansión del 15,3 por 100. Acusó al transporte aéreo no regular en gran escala de distorsionar la posibilidad de ajustar la capacidad al crecimiento del tráfico y, consecuentemente, la de obtener factores de ocupación aceptables.

En una Conferencia técnica de IATA celebrada en Dublín en 1972, el director general hizo un llamamiento a los Gobiernos para una solución unificada de los problemas presentados por el tráfico «a la demanda», calificando la necesidad de encontrar esta solución como «desesperada e inmediata».

Hay que reconocer que junto a las críticas de los primeros tiempos de reacción contra el *charter*, que a veces fue violenta e incluso dramática, también se alzaron voces moderadas y conciliadoras que desde el propio campo de los responsables del transporte regular propugnaban soluciones de coexistencia y armonía.

b) Una segunda fase de reacción ante la generalización del *charter* fue la de crear las Compañías de transporte regular, filiales que pudieran dedicarse al *charter* libremente, sin los condicionamientos impuestos por las normas de IATA.

La existencia de estas Compañías filiales ha sido objeto de críticas, ya que suponen para las Compañías *charter* independientes una concurrencia muy desigual, pues tienen todo el soporte o al menos parte del apoyo de su Compañía principal, en el orden financiero, de material, mantenimiento, comercialización, etc. En la Reunión que la «Asociación Internacional de Compañías Charter» (IACA) tuvo en Palma de Mallorca, en octubre de 1975, se trató de este problema y se informó que la Compañía Balair, por ejemplo, ofrecía vuelos *charter* usando la gran capacidad de los aviones de Swissair. Esto debe considerarse como una competencia injusta a las empresas *charter* independientes que no tienen esta posibilidad. Después de discutirse el asunto y de

reconocer que no era fácil evitar el intercambio de aeronaves entre las Compañías regulares y sus filiales, se recomendó que se tomara acción al respecto. IACA se dirigirá a la CEAC y a las autoridades de Aviación Civil de Europa solicitando que el certificado de competencia se conceda únicamente a las empresas aéreas que tengan su propio mantenimiento y elementos respecto a las aeronaves que operen, empleen sus propias tripulaciones para estas aeronaves y no les sea permitido vender plazas en aviones que no sean de su propiedad o tengan en arrendamiento por un período mínimo de seis meses.

c) Una tercera forma de enfrentarse con el problema competitivo fue la de realizar vuelos *charter* las propias Compañías regulares. La limitación que respecto a ello se imponía a estas Compañías venía establecida por la propia IATA en su resolución 045. La realidad es que, a pesar de esta resolución restrictiva en su origen para evitar la propia competencia entre las empresas regulares, se generalizó la introducción de estas Compañías en el mercado del *charter* bajo fórmulas variadas.

La práctica de los vuelos *charter* por parte de las Compañías regulares es hoy muy frecuente en todas sus fórmulas, inclusive *tour*, vuelos de afinidad, especiales, etc.

d) La última fase de introducción de las Compañías regulares en este mercado ha sido llamado el *part-charter*. Las tarifas de grupo y promocionales se fueron creando y aplicando por las compañías IATA y se generalizaron paralelamente al desarrollo del *charter*. Las Compañías regulares justifican esta actitud en una necesidad de defenderse ante la competencia del *charter*. No obstante, la razón fundamental del descenso que las Compañías regulares fueron sufriendo en los coeficientes de la ocupación de sus flotas fue la introducción en el mercado de los aviones de gran capacidad sin un crecimiento paralelo de la demanda. El bilateralismo era la fórmula básica del transporte regular y en muchos casos generaba un entramado de rutas y frecuencias sin base en una programación económica y en un estudio de las posibilidades de la demanda en relación con la capacidad ofrecida. Razones de prestigio mantenían una evidente desproporción entre oferta y demanda con el consiguiente desequilibrio que produce no cumplir con esta antigua y hasta ahora insustituible ley básica de la economía de mercado. Esta fue, en realidad, la que parece motivación primordial de aquel desequilibrio y no la generalización del mercado *charter*. En el período 1964-1973 se multiplicó por tres la capacidad ofrecida por los servicios regulares. Para mantener un nivel de ocupación similar, las Compañías regulares extendieron el sistema de tari-

fas promocionales y los pasajeros con tarifa reducida fueron aumentando en número, disminuyendo a su vez el porcentaje de pasajeros con tarifa normal. En 1963, por ejemplo, los pasajeros de tarifa normal en la región del Atlántico Norte, y concretamente de la Compañía Pan American, constituían el 46 por 100. En 1973 este porcentaje bajó al 17 por 100.

La necesidad de cubrir ese exceso de capacidad creó la discutida figura del *part-charter*. Se trata de llenar los asientos vacíos de un vuelo regular con pasajeros de tarifas especiales. Es una combinación en un mismo vuelo del tráfico regular y del *charter*. Junto a los pasajeros que han abonado su tarifa regular elevada se introduce en el mismo avión un grupo de pasajeros calificados *part-charter (charter worthy group)*.

En este problema conflictivo y competitivo entre el transporte regular y el *charter* resulta curioso observar cómo en los primeros tiempos eran las líneas regulares las que se quejaban de que las «no regulares» se llevaban su mercado. Hoy son éstas también las que acusan a las regulares de introducirse en el suyo.

La reciente Conferencia Especial de Transporte Aéreo convocada por OACI y celebrada en Montreal (Canadá) del 13 al 26 de abril de 1977 ha tratado estos temas detenidamente. El orden del día de esta Conferencia contenía cuatro puntos: 1) Cumplimiento de las tarifas; 2) Criterios referentes al transporte aéreo internacional no regular; 3) Regulación de la capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional, y 4) Mecanismo de fijación de las tarifas de pasajeros y carga en el transporte aéreo internacional.

Aunque la complejidad del problema y la variedad de opiniones y de posturas no hacen fácil el poder llegar a soluciones concretas, es indudable que su estudio en profundidad va marcando pautas de posible armonía en un ordenamiento general que satisfaga los muchos intereses en juego.

De la importancia que además todo ello representa para el turismo, dejó constancia en esta Conferencia especial de OACI el observador de la Organización Mundial de Turismo que asistió a sus deliberaciones. Tanto la OMT, de reciente creación, como su predecesora la UIOT contemplan esa íntima relación e interdependencia que existe entre el turismo y el transporte aéreo. Los estudios realizados por estos organismos demuestran la aportación del turismo al desarrollo del transporte aéreo y al progreso económico y social. Según los cálculos de la OMT las llegadas turísticas, tanto nacionales como internacionales, alcanzaron la cifra de 1.000 millones en 1975. De ahí

EL TRANSPORTE AÉREO TURÍSTICO

que el interés del presente y el futuro del transporte aéreo sea también vital para el turismo. Y todo ello represente, a su vez, un considerable factor para el bienestar económico y social de los pueblos.

Puede, pues, concluirse que el ordenamiento internacional debe mostrar atención especial al transporte aéreo turístico por lo que representa, tanto en el orden general del transporte, como en el fenómeno sociológico del turismo y en el contexto económico de los países. Se deben coordinar todos sus componentes y contemplar todos los intereses concurrentes, con lo que podrá lograrse en este importante sector una armonía y una cooperación de la que tan necesitada está la siempre tensa y conflictiva Comunidad internacional.

FRANCISCO LOUSTAU FERRAN

Doctor en Derecho. Coronel Auditor del Aire

