

## **Slots: Un nuevo enfoque**

Por Gustavo Lupetti<sup>1</sup>

El slot o franja horaria para realizar operaciones aéreas hacia y desde un aeropuerto, ha sido un tema de amplio debate en el ámbito del derecho aeronáutico y aeroportuario.

Hemos asistido a discusiones en torno a su naturaleza jurídica y como una derivación de ello también en cuanto al eventual titular de un derecho de propiedad.

Por último, se han planteado diferencias en cuanto a su tratamiento en caso de insolvencia o quiebra de los operadores aéreos.

Hasta no hace mucho tiempo atrás había quienes suponían que la diabetes era una enfermedad de ricos.

De igual forma se supone que el tema del slot es solo de aeropuertos congestionados (denominados de Nivel 3).

Si bien es cierto que es en estos aeropuertos donde efectivamente el slot adquiere valor, no es menos cierto que su naturaleza jurídica no debería variar por el volumen del tráfico de pasajeros y consecuentemente la solución de conflictos no dependería de tal circunstancia.

En un ejemplo: si frente a la quiebra de una compañía aérea la solución fuera que ella no posee derecho a conservar un slot, tal solución no debería variar si el aeropuerto está o no congestionado. Seguramente, de no estarlo, nadie se

---

<sup>1</sup> Director de la Dirección de Legales de Aeropuertos Argentina 2000

preocuparía por conservar o no el slot, pero la solución no puede estar dada en virtud de no existir un interés real.

Ahora bien, no cabe duda que el slot es producto de la necesidad. Su génesis está relacionada con la capacidad aeroportuaria y la necesidad de administrar los recursos de forma eficiente, razonable y justa.

Quizás una de las características más apasionantes de la ciencia jurídica sea su evolución permanente.

Los cambios en cuestiones sociales, económicas, políticas, tecnológicas, siempre conllevan cambios en el derecho. A la inversa, otras veces los cambios en las normas impulsan también modificaciones de comportamientos.

En nuestro campo hemos advertido que con los procesos denominados de privatización de los aeropuertos a fines de los años 80 y 90, emergió un régimen jurídico novedoso, el derecho aeroportuario.

Este derecho aeroportuario a su vez ha generado discusiones propias, muchas a partir de una tensión de intereses entre los operadores aéreos y los operadores aeroportuarios.

A tal punto que las asociaciones que nuclean a las líneas aéreas (IATA) y a los aeropuertos (ACI) mantienen discusiones públicas y ambas han elaborado cantidad de documentos dando cuenta de estas diferencias. (Aun cuando en el tema de slots han coincidido en algo: las Directrices Mundiales sobre Franjas Horarias de Aeropuertos denominadas por su sigla en inglés WASG).

El gran desafío que tenemos por delante desde el punto de vista científico, es decir, sin tomar posición desde la defensa de cualquier interés (propio del ejercicio de la profesión del abogado) es analizar la realidad en el estado que hoy se nos presenta y tratar de abordarla y considerarla no con desconocimiento de la normativa existente, los principios jurídicos, la jurisprudencia y la doctrina,

pero sí con la posibilidad de revisarlo todo sin aferrarnos necesariamente a la visión tradicional.

Este trabajo pretende ser una modesta provocación a pensar algunas cosas de nuevo, con la excusa de ofrecer un nuevo enfoque para el tema del slot.

Partiremos de preguntarnos si existe un derecho al transporte, como derecho del hombre y trataremos desde allí llegar al slot.

Existen diversas definiciones de slot:

- 1) Según la sección 1.6.1 de las WASG (Directrices Mundiales sobre Franjas Horarias de Aeropuertos, publicadas en forma conjunta por IATA y ACI, que vinieron a reemplazar a las *Worldwide Slot Guidelines* o WSG publicadas solo por IATA) un "slot es un permiso concedido por un coordinador para que una operación planificada utilice toda la infraestructura aeroportuaria necesaria para llegar o salir de un aeropuerto de Nivel 3 en una fecha y hora determinadas".
- 2) En Estados Unidos, la Administración Federal de Aviación (FAA) define una franja horaria como "una autorización para despegar o aterrizar en un aeropuerto concreto en un día determinado durante un período de tiempo específico".
- 3) En la Unión Europea, el Reglamento (CEE) nro. 95/93, art. 2 a), establece que "se entenderá por franja horaria la hora programada de llegada o salida disponible o asignada a un movimiento de aeronaves en una fecha determinada en un aeropuerto coordinado con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento".

El WASG proporciona especificaciones de alto nivel sobre cómo deben ponerse en práctica la coordinación y la asignación de franjas horarias para aquellos aeropuertos que, tras un análisis de la demanda y la capacidad (WASG 1.5.1.), se clasifican como aeropuertos de nivel 3 o congestionados (WASG 5.1). En

estos aeropuertos, la autoridad responsable nombra a un coordinador aeroportuario encargado de la asignación de franjas horarias según el principio de Precedencia Histórica (WASG 8.1.1, i y f) y los criterios de asignación primarios y adicionales (WASG 8.3 y 8.4).

Según el principio de *Precedencia* Histórica, una compañía aérea tiene derecho a conservar una *serie* de franjas *horarias* (WASG 1.7.2.e) para la siguiente temporada equivalente si se han operado al menos el 80% del tiempo durante el periodo para el que fueron asignadas (WASG 8.1.1, f). A la inversa, las franjas horarias que no hayan cumplido este porcentaje de uso, así como las franjas horarias de nueva creación, se colocan en el fondo de reserva de franjas horarias. El 50% de ellas debe distribuirse entre los nuevos entrantes, mientras que el 50% restante puede asignarse a solicitudes de no nuevos entrantes (WASG 8.3.3). Además, las franjas horarias históricas (WASG 8.3.2.1) no pueden retirarse de una compañía aérea para dar cabida a nuevos entrantes o a cualquier otra categoría de operadores aéreos, y no se permite la confiscación de franjas horarias por cualquier motivo que no sea un mal uso Intencionado probado de las mismas (WASG 8.1.1. g).

Ahora, volvamos al comienzo, antes del slot, del aeropuerto y de la línea aérea.

El comienzo de todo es el derecho a viajar.

Reconocemos el derecho a viajar como un derecho del hombre, derivado del fundamental derecho a la libertad y del más específico, derecho de libre circulación.

Ello resulta esencial, puesto que este es el principio de todo el proceso, el interés primario a tutelar.

Nos referimos al derecho a viajar entonces como un interés calificado. No se trata de participar de la tesis que promulga que frente a cada necesidad aparece un derecho. El derecho a la vivienda digna no ha logrado mágicamente que todos

accedan a ella, al menos por estos lugares del mundo. De igual forma el derecho a viajar no implica que frente a su invocación, quién quiera viaje a donde desee.

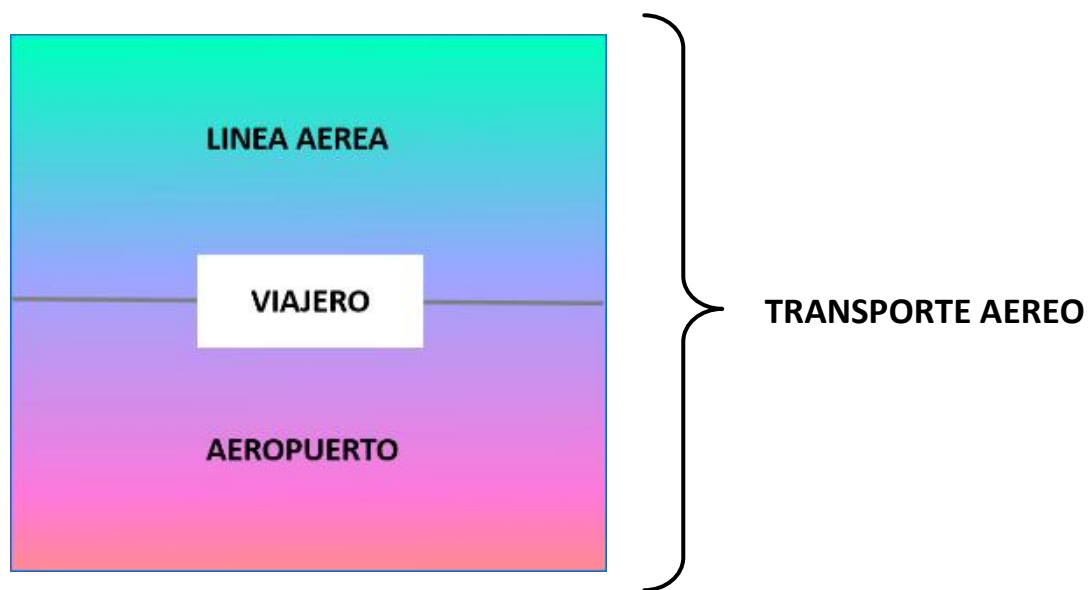
Se trata pues de reconocer un legítimo interés humano frente al cual la sociedad organizada, el Estado, debe reconocerlo como tal, no para responder con prestaciones concretas, sino para tomar registro de su valía a los efectos de evitar que se impida su concreción. La sociedad reconoce este interés, le da valor y se compromete a facilitarlo. El acceso a su efectivo ejercicio dependerá de las vicisitudes de la vida y en su caso, de la participación que una sociedad determinada, en un momento determinado, decida otorgar al Estado.

En virtud de este derecho inicial y a los efectos de su satisfacción se organizan diferentes servicios, según modalidades tecnológicas también diversas. Una de ellas es el transporte aéreo.

En tanto en la organización y prestación de este servicio existe comprometido un interés público, garantizar el derecho de viajar, el Estado tendrá que cumplir con algún grado de participación o injerencia.

Así quedan integrados en la actividad (servicio público) operadores aéreos y operadores aeroportuarios.

Cada uno tiene a su cargo una parte del mismo servicio público integrado o actividad de interés público integrada.



A su vez existen otras actividades vinculadas al viaje: el transporte pre y post aéreo (recordemos que estamos frente a un transporte multimodal por excelencia), el hospedaje y las relativas al motivo mismo del viaje; una conferencia, un evento familiar, un turno médico, una reunión de trabajo, excursiones turísticas, eventos culturales o deportivos, etc.

Hasta ahora, habíamos dicho que con la privatización de los aeropuertos aparecía la noción del servicio público aeroportuario y también un nuevo actor, sujeto de derechos y obligaciones, el usuario aeroportuario.

Pero el enfoque es mucho más trascendente, porque vino a recordar, que toda la actividad del transporte tiene comprometido un interés público, no solo el aeropuerto.

Ya sea que se lo considere servicio público o actividad de interés público (en definitiva una diferenciación para el grado de injerencia estatal según cada ordenamiento jurídico) los aeropuertos y las líneas aéreas están integrados para la satisfacción del derecho del viajero.

En realidad, es ahora, frente a un importante desarrollo del derecho aeroportuario, que podemos advertir que resulta necesario repasar muchas

cosas que vienen como dadas en este estado de situación de la ciencia jurídica para analizarlas de una forma distinta. No se trata de ser pretenciosos, ni invocar de forma soberbia la premisa de “barajar y dar de nuevo”, se trata de mirar la realidad y cada problemática que se nos plantea con otra perspectiva.

Si volvemos a poner en el centro al viajero, entenderemos la realidad en virtud del sujeto principal titular de los intereses a tutelar por el Estado

Entendemos por viajero tanto al viajero principal (pasajero) como al viajero por accesoriedad o sujeto vinculado al viaje (usuario del aeropuerto: acompañantes, prestadores de servicio y proveedores, etc.).

Así pues, el interés a tutelar con el instituto del slot es el del viajero, tanto por lo que implica el orden en el servicio organizado para satisfacer su necesidad, como por la inversión necesaria para dimensionar un aeropuerto, que finalmente de forma directa e indirecta paga el viajero.

Sabido es que la otra cara del slot es la inversión aeroportuaria. A mayor inversión en capacidad del aeropuerto menor necesidad de slots.

Vinculado a ello se presenta el tema de la razonabilidad de la inversión. Por ejemplo, si un aeropuerto tuviera todas sus operaciones en horas diurnas o, para ser más extremista, matutinas, seguramente, dependiendo de la cantidad de operaciones, existiría una importante infraestructura ociosa el resto del día.

La concentración de operaciones en algunos casos puede devenir en la obligación de llevar a cabo inversiones irrazonables, por cuanto su aprovechamiento es ineficiente.

Esa ineficiencia, al final, la paga el pasajero.

Si todos los operadores aéreos deciden operar en el mismo momento del día y todos tuvieran que tener slot, ello obligaría a un dimensionamiento del aeropuerto que finalmente paga el viajero.

Por ello es tan importante volver a poner al viajero en el centro de este servicio integrado por líneas aéreas y aeropuertos, donde el Estado debe observar y velar por la integridad de la prestación, cuando el mismo no sea prestador de toda o parte de la actividad.

Por un lado el Estado, cuando no presta el servicio de transporte aéreo, autoriza y fiscaliza a los agentes u operadores que lo hacen.

Por otro lado, cuando no opera los aeropuertos, autoriza y fiscaliza su operación, generalmente bajo la forma de Concesión, es decir delegando su cometido, sus funciones.

Entre ambos servicios integrados, existe una diferencia, en los aeropuertos suele darse una situación de monopolio natural lo que obliga al estado, en la defensa de ese derecho inicial del viajero, a tener en principio una injerencia mayor.

Como todo servicio público, la actividad debe cumplir ciertas características: continuidad, regularidad, generalidad e igualdad.

En virtud de la continuidad, la actividad no debería ser interrumpida.

En virtud a la regularidad, la actividad debe prestarse de manera preestablecida, conforme a reglas y de forma predecible y razonable.

En virtud de la generalidad, la actividad debe organizarse con posibilidad de acceso por principio a toda la comunidad.

En virtud de la igualdad, la actividad debe prestarse a todos en igualdad de condiciones.

Es en función de las características de la regularidad que el servicio aeroportuario debe prestarse en forma ordenada.

Ese orden entre otras cosas exige turnos para las operaciones en caso de ser necesario.

El orden impuesto al servicio y la necesidad de los turnos en la actividad integrada del transporte aéreo (líneas aéreas y aeropuertos) obedecen al interés del viajero: (i) en razón de un mejor y adecuado uso de la infraestructura (teniendo en cuenta todo lo atinente a la Facilitación, como ser los tiempos de salida del aeropuerto; y (ii) en razón de las demás actividades vinculadas al viaje, es decir la planificación de vuelos de conexión, transporte pre y post aéreo, hospedaje, excursiones, reuniones, etc.

El slot visto así, antes que un derecho es una obligación en la forma de prestación del servicio. Y es por ello que el Estado debe velar en el caso de la Concesión Aeroportuaria que su asignación no sea arbitraria.

Obviamente, al momento de la delegación de cometidos en la Concesión aeroportuaria el Estado puede reservarse la asignación de slots.

Ahora bien, si no hubiera formulado esa reserva, la asignación de slot corresponde como obligación primero, por la prestación regular del servicio, y como derecho luego, al Concesionario aeroportuario.

Asimismo, de no estar vedado en los términos del contrato de concesión, esta posibilidad de gestión del slot puede ser un ingreso comercial.

En tanto se trata de una obligación, todos los gastos inherentes a la organización y administración del slot quedan incluidos en la ecuación económico financiera de la Concesión donde son compensados. En tanto ingresos comerciales, el

Concesionario puede percibir por ello una retribución económica que comprende además del costo alguna utilidad o renta.

Claro está que aun siendo un ingreso comercial no está exento de la fiscalización estatal y solo resultará posible y significativo en los casos que las circunstancias lo permitan, es decir si existe congestión.

Tratándose de un ingreso comercial, existe un derecho del Concesionario al slot que al comercializarlo puede transferir al operador aéreo en las condiciones que pacten o puedan pactar de existir normativa al respecto.

En su esencia esa autorización administrativa para operar en un aeropuerto determinado en un momento determinado, sea de autoridad pública o del Concesionario aeroportuario por delegación, puede incorporarse al patrimonio del operador aéreo sujeto a las condiciones pactadas, siendo condición esencial ínsita el adecuado funcionamiento del aeropuerto, puesto que es ella la verdadera razón de ser del slot.

El slot resulta así para el operador aéreo una suerte de propiedad fiduciaria, es decir, sujeta a condiciones.

En la valoración de las condiciones estará la apreciación del activo.

Entre las condiciones, puede estar, como suele ocurrir, su efectivo y regular uso, pero también el pago de una suma de dinero, o el cumplimiento de normativa y la no morosidad en el pago de tasas aeroportuarias.

Reconocida esta suerte de propiedad fiduciaria como derecho del operador aéreo, también sería dable admitir su transferencia, obviamente en las mismas condiciones en que se haya otorgado el slot, por cuánto nadie puede ceder un mejor derecho del que posee.

Reiteramos, esa propiedad fiduciaria del slot, tiene la condición esencial de "regularidad" en el servicio aeroportuario, razón por la cual se trataría a nuestro entender de una condición resolutoria en caso de quiebra o estado falencial del operador aéreo.

La jurisprudencia por otros caminos, en algunos casos ha coincidido con el criterio propuesto, pero no existe una corriente jurisprudencial uniforme al respecto.

Así coinciden con el resultado final del enfoque propuesto, las decisiones judiciales recaídas en los siguientes casos:

1. En Estados Unidos:

- 1.1. La quiebra de Braniff Airways en mayo de 1982;
- 1.2. La quiebra de Air Illinois en mayo de 1984;
- 1.3. La reorganización voluntaria de Aerolíneas McClain en febrero de 1987;
- 1.4. La quiebra de Gull Air en marzo de 1987;
- 1.5. Los slots de Air Italy S.p.A. en el aeropuerto JFK de Nueva York en su liquidación en 2020.

2. En Europa:

- 2.1. La adquisición de la quiebra de Flybe Limited (Flybe) (Reino Unido) por Thyme OpCo en abril de 2021.

Contrariamente fueron resueltos los siguientes casos:

3. En Estados Unidos:

- 3.1. La quiebra de Pan American World Airways (Pan Am) en diciembre de 1991;
- 3.2. La absorción de Trans World Airlines (TWA) por parte de American Airlines en la quiebra de la primera en 2001.
- 3.3. La transferencia de los slots de Asian Airlines Inc. en el aeropuerto JFK de Nueva York a Korean Air en noviembre de 2020;

- 3.4. La continuidad de los slots de Norwegian en el aeropuerto JFK de Nueva York, en marzo de 2021 (en este caso en consideración especial de la pandemia de COVID 19)
  - 3.5. La continuidad de los slots de ABC Aerolíneas SA (Interjet) en el aeropuerto JFK de Nueva York, en abril de 2021 (en este caso en consideración especial de la pandemia de COVID 19)
  - 3.6. La transferencia a la nueva ITA (Italia Transporte Aereo S.p.A) de los slots de Alitalia en el aeropuerto JFK de Nueva York, en diciembre de 2020.
4. En Europa:
- 4.1. La transferencia de slots en la quiebra de Sabena (Bélgica) en noviembre de 2001 a su filial Delta Air Transport (DAT);
  - 4.2. Las transferencias de slots en la quiebra de Air Berlin PLC (Alemania) en agosto de 2017 a Lufthansa y EasyJet;
  - 4.3. La administración concursal seguida del cese de operaciones de Monarch Airlines Limited (Gran Bretaña) en octubre de 2017 (El Tribunal original falló resolviendo la pérdida del slot y la decisión fue revertida por el Tribunal Divisional de Apelaciones);
  - 4.4. Las transferencias de slots en la liquidación de Thomas Cook Airlines Limited en septiembre de 2019 a EasyJet y Jet2.com.

En resumen:

- Reconocemos el derecho a viajar, como un interés legítimo tutelable por el Estado.
- Para satisfacer el derecho se integran diversas actividades con distinta injerencia estatal.
- La actividad debe prestarse de forma ordenada.
- Consecuencia del orden y regularidad deben asignarse en las operaciones aéreas turnos cuando ello resulte necesario.
- Al delegarse la operación aeroportuaria el slot es una obligación impuesta por la regularidad.

- A partir de esa obligación, surge la posibilidad de un ingreso comercial del Concesionario aeroportuario (convirtiéndose en un derecho de éste, susceptible de transferencia temporal).
- En caso de asignación de slot, el operador aéreo, posee un derecho de propiedad (concebida como un legítimo interés que se incorpora a su patrimonio a partir de esa autorización) sujeto a condiciones, siendo la primera y más importante el adecuado funcionamiento del aeropuerto. Se trata pues a los efectos de su valuación de una suerte de derecho a título precario en términos del derecho administrativo.

Este enfoque no puede obviar un problema relacionado a las diferentes posibilidades de desarrollo de infraestructura aeroportuaria en los diversos países del globo, siendo una actividad caracterizada por la vinculación internacional.

Ello, por cuánto, como fuera dicho, el slot tiene vinculación directa con la razonabilidad de la capacidad aeroportuaria al servicio de la actividad.

Los países atraviesan por diferentes realidades económicas y financieras. Finalmente es en virtud de ello que resulta disímil la razonabilidad de la inversión en cada caso.

Por otro lado, tampoco se nos escapa la conveniencia para el viajero de algunos lugares del mundo de contar con aeropuertos *hub*, es decir, dónde se lleva a cabo distribución del tráfico de pasajeros, con múltiples conexiones. Lo que acarrea la necesidad de contar con slot en los otros aeropuertos de destino para los vuelos que parten de allí.

Estas son dificultades que presenta la integración de la actividad de la línea aérea, con su "internacionalidad" y la actividad "aeroportuaria" de carácter local.

Sin perjuicio de ello, creemos que esta dificultad no invalida el enfoque propuesto. A lo sumo exige conciencia de ella a las autoridades de cada Estado al abordar el problema del slot, sus condiciones y régimen.