

Orden 2020-4-10

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
DEPARTAMENTO DE TRANSPORTACIÓN
OFICINA DEL SECRETARIO
WASHINGTON, D.C.

Emitida por el Departamento de Transportación
el 29 de abril de 2020

Notificada: 29 de abril de 2020

En el caso de

Flexibilidad expandida de carga y pasajeros
en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico

Número de expediente:
DOT-OST-2019-0085

ORDEN FINAL

Resumen

Con esta Orden, el Departamento de Transportación de los E.E. U.U. está finalizando los hallazgos provisionales y las conclusiones contenidas en la Orden 2020-2-12 y concediendo cierta autorización general a las líneas aéreas extranjeras de conformidad con 49 U.S.C. § 40109 para permitirles que provean ciertos servicios de carga extendida y de transferencia de pasajeros en los aeropuertos internacionales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Puerto Rico).

Trasfondo

Con la Orden 2020-2-12, emitida el 19 de febrero de 2020, en respuesta a una solicitud que radicó Puerto Rico relacionada con este asunto, informamos a las personas interesadas que mostraran causa por la cual no debíamos conceder una autorización por un término de dos años a todas las aerolíneas extranjeras (salvo lo que se especifica más adelante y a lo que se ordena en el párrafo 6) que actualmente tienen, o que subsiguientemente puedan recibir, autorización efectiva

del Departamento para llevar a cabo la transportación de carga aérea extranjera que estuviera programada (independientemente de que fuera conforme a las autorizaciones que permiten la combinación de todos los servicios de carga), lo que constituye una exención a lo que se dispone en 49 U.S.C. § 41301 para llevar a cabo las siguientes actividades programadas en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico para realizar la transferencia de carga, y a todas las aerolíneas extranjeras (salvo lo que se dispone más adelante y a lo que se ordena en el párrafo 6) que al presente tienen, o que subsiguientemente puedan recibir autorización efectiva del Departamento para llevar a cabo la transportación aérea extranjera de pasajeros, lo que constituye una exención a lo que se dispone en 49 U.S.C. § 41301, para llevar a cabo las siguientes actividades de transferencia en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico:

- (1) transferir carga y pasajeros de cualquiera de sus aviones a cualquier otro de sus aviones, sujeto a que ambas aeronaves estén operando desde o hacia un destino en el país de origen de la aerolínea;
- (2) realizar cambios en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico en el tipo o número de aviones que se utilicen para la transportación de carga y pasajeros, sujeto a que, en las salidas, la transportación fuera de Puerto Rico constituya una continuación de la transportación de la aerolínea desde su país de origen a Puerto Rico y, en las llegadas, la transportación al país de origen de la aerolínea sea continuación de la transportación desde Puerto Rico.
- (3) combinar el tráfico de carga y de pasajeros que se mueven en transportación aérea extranjera con carga y tráfico de pasajeros que no se trasladan en transportación aérea extranjera.¹

¹ Hacemos énfasis en que esto no incluirá cabotaje.

- (4) descargar el tráfico de carga y de pasajeros en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico para transferirlos a una aerolínea de los E.E. U.U. para transporte en vuelos posteriores a un destino final en los Estados Unidos o a otro país, y para sustraer carga y tránsito de pasajeros de Puerto Rico para transferirlos de una aerolínea de los E.E. U.U. que tal línea aérea transportó a Puerto Rico desde un punto de origen distinto en los Estados Unidos o en otro país; y
- (5) descargar pasajeros y carga en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico para transferirlos a otra aerolínea extranjera que los llevará a un destino final en otro país, y para levantar carga y abordar pasajeros de los aeropuertos internacionales de Puerto Rico que se hayan transferido de otra línea aérea extranjera que los transportó a Puerto Rico desde un punto de origen en otro país.

También propusimos que se le concedieran a todas las aerolíneas extranjeras (salvo lo que se dispone más adelante y a lo que se ordena en el párrafo 6) que al presente tienen, o que subsiguientemente puedan recibir autorización efectiva del Departamento para llevar a cabo transportación aérea extranjera programada, lo que constituye una exención a lo que se dispone en 49 U.S.C. § 41301, que les permitirá proveer servicio a Puerto Rico y establecer una red de terminales en Puerto Rico con otros destinos en los E.E. U.U. para los cuales cuenten con nuestra autorización.

Además, propusimos invitar a todas las aerolíneas extranjeras elegibles para que soliciten autorización para proveer servicios a nuevos destinos en los E.E. U.U. sobre una base extra bilateral, siempre y cuando tales vuelos también provean servicios a Puerto Rico, y que estén sujetos al estándar de que tiene que existir un acuerdo competitivo con el país de origen del

solicitante, y que se les permita a todas las partes interesadas a plantear que existen razones de interés público apremiantes para denegar la autorización que se solicita.²

Advertimos también que nuestra decisión provisional de excluir para elegibilidad a las aerolíneas extranjeras de Venezuela para obtener tales autorizaciones se basó en el estado de nuestras relaciones de aviación con ese país.³ Finalmente, desestimamos sin perjuicio la solicitud de Puerto Rico relacionada con el almacenamiento de la carga en depósito ya que está correctamente dentro de la jurisdicción de Aduanas y Protección de Fronteras de E.E. U.U. en el Departamento de Seguridad Nacional.

Como fue el caso en procedimientos de transferencia anteriores para otras áreas, reconocimos que el servicio aéreo es de vital importancia para Puerto Rico, y que éste depende considerablemente en la transportación aérea como elemento fundamental de su economía. También señalamos que Puerto Rico suministró evidencia específica sobre el impacto negativo que ha sufrido su economía en las postrimerías del huracán María y por otras razones, y que Puerto Rico ha demostrado, en nuestra opinión provisional, que existía un sólido interés público para el remedio que nos proponemos conferir.⁴

Alegaciones responsivas

Aunque no se radicaron objeciones a la decisión provisional, la Asociación Internacional de Pilotos de Aerolíneas (*ALPA*, por sus siglas en inglés) y Puerto Rico sometieron alegaciones en respuesta a la decisión.

² Manifestamos que tentativamente entendíamos que esta condición logrará los beneficios deseados para Puerto Rico sin comprometer nuestra capacidad para proteger toda la gama de importantes intereses de la aviación en los E.E. U.U. u obstaculizar la capacidad de negociación de los E.E. U.U. *Ver* Orden 99-12-10, en las 4-5.

³ Orden 2020-2-12, en la 5.

⁴ Como en los antes citados casos relacionados con Alaska y Hawái, señalamos que la autoridad que nos propusimos conferir en la Orden 2006-8-5 no permitiría las operaciones de cabotaje por parte de las aerolíneas extranjeras.

En sus comentarios, la ALPA señala que respetuosamente está en desacuerdo con que el remedio en cuestión sea necesario, pero indica que entiende que es poco probable que la Orden – según condicionada específicamente para prohibir el cabotaje – cause daño significativo al interés público. La ALPA, además, discrepa con la decisión provisional del Departamento en lo que respecta a expandir la flexibilidad de transferencia al tráfico de pasajeros, pero señala que el Departamento deja claro que su decisión de extender tal remedio en este caso está estrechamente ligado a los daños extraordinarios y a los desastres naturales que ha sufrido Puerto Rico.⁵ La ALPA se reafirma en su opinión a los efectos de que la mejor alternativa para que Puerto Rico mejore sus servicios aéreos y que potencialmente recupere su antiguo estatus de centro aéreo (*hub*) yace en las aerolíneas de los E.E. U.U. que pueden proveer servicios internacionales y domésticos sin restricciones.

Por su parte, Puerto Rico señala que en la respuesta de la ALPA a la Orden ésta expuso su postura, pero no se opuso a que se emitiera una orden final. Por consiguiente, Puerto Rico solicita que el Departamento agilice la expedición de una orden final conforme a su solicitud.

Decisión

Ninguna de las partes objetó nuestra concesión de autorización provisional, según se especifica en la Orden 2020-2-12. Por consiguiente, hemos decidido finalizar nuestros hallazgos provisionales y conclusiones, según se expone en tal Orden, y conceder el remedio solicitado a las aerolíneas extranjeras elegibles.

Hemos tomado en consideración los asuntos que planteó la ALPA en sus comentarios y concluimos que éstos no ameritan que modifiquemos nuestra decisión provisional. Además,

⁵ Orden 2020-2-12, en la 4.

tomamos una decisión definitiva sobre la necesidad de excluir a las líneas aéreas de Venezuela de ser elegibles para el remedio de la extra bilateralidad objeto de esta solicitud.⁶

A la luz de lo anterior, tomamos una decisión definitiva sobre nuestros hallazgos y conclusiones, según se esbozan en la Orden 2020-2-12. Entendemos que nuestra determinación, según esta se delimita y se condiciona, es cónsona con la ley aplicable y con el interés público.

POR CONSIGUIENTE,

1. Otorgamos a todas las aerolíneas extranjeras (salvo lo que se dispone en el párrafo 6) que actualmente poseen o que subsiguientemente puedan recibir, autorización efectiva del Departamento para realizar transportación aérea extranjera de carga (independientemente de que sea con autorizaciones que permitan la combinación de servicios o de servicios dedicados enteramente a carga), una exención a 49 U.S.C. § 41301 para dedicarse a las siguientes actividades de transferencia de carga en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico, y a todas las aerolíneas extranjeras (salvo lo que se dispone en el párrafo 6) que al presente poseen o que subsiguientemente puedan recibir, autorización efectiva del Departamento para realizar transportación aérea extranjera de pasajeros, una exención a 49 U.S.C. § 41301 para dedicarse a las siguientes actividades de transferencia de pasajeros en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico: (1) transferir carga y pasajeros desde cualquiera de sus aviones a cualquiera de sus otros aviones, siempre y cuando ambas aeronaves estén operando hacia y desde un destino en el país de la aerolínea; (2) efectuar cambios, en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico, en el tipo o número de aviones que se usen para transportar carga y pasajeros, sujeto a que en los vuelos de salida la transportación a otros destinos fuera de Puerto Rico sea continuación de la

⁶ Señalamos que el Departamento ha suspendido la transportación aérea extranjera de todas las aerolíneas de los E.E. U.U. y extranjeras entre Venezuela y los E.E. U.U. Véase Orden 2019-5-5 en el expediente DOT-OST-2019-0072. En caso de que esta suspensión se modifique, nuestra exclusión de las líneas aéreas venezolanas de la autorización objeto de la solicitud permanecerá en vigor hasta tanto el Departamento emita otra orden.

transportación de la aerolínea de su país de origen a Puerto Rico, y en los de regreso, la transportación al país de origen de la aerolínea sea continuación de la transportación desde Puerto Rico; (3) combinar tráfico de carga que se mueva y pasajeros que se trasladen en transportación aérea extranjera con el tráfico de carga que no se mueva y pasajeros que no se trasladen en transportación aérea extranjera;⁷ (4) descargar el tráfico de carga y pasajeros en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico para transferirlos a una aerolínea de los E.E. U.U. para su traslado ulterior a un destino final en los Estados Unidos o a un tercer país, y transportar desde Puerto Rico carga y pasajeros que se transfirieron de una aeronave de los E.E. U.U. que esa aerolínea transportó a Puerto Rico desde un punto de origen distinto en los Estados Unidos o de un tercer país; y (5) descargar pasajeros y carga en los aeropuertos internacionales de Puerto Rico para trasladarlos a otra aerolínea extranjera para su transporte ulterior a un destino final en un tercer país, y a abordar pasajeros o levantar carga desde aeropuertos internacionales de Puerto Rico que hayan sido transferidos de otra aerolínea extranjera y que hayan sido transportados por esa aerolínea a Puerto Rico desde un punto de origen en un tercer país;

2. Nuestra acción del Párrafo 1 *supra* no permitiría (1) el transporte de tráfico que realice una aerolínea extranjera, en nombre propio y conforme a su código, desde ningún punto del país de origen a un punto en los Estados Unidos que no haya sido autorizado por el Departamento de ese punto de origen; (2) el acarreo de tráfico que realice una aerolínea extranjera, en nombre propio y conforme a su código, desde cualquier punto de un tercer país a un punto en los Estados Unidos, salvo que el Departamento autorice lo contrario; (3) operaciones de vuelos con códigos compartidos a puntos en los E.E. U.U., a menos que ambas aerolíneas tengan autorización del Departamento entre los puntos implicados y cumplan con el requisito de

⁷ Hacemos énfasis en que esto no incluirá cabotaje.

Declaración firmada de autorización (*Statement of Authorization*); y (4) operaciones de cabotaje;⁸

3. Concedemos exención a todas las aerolíneas extranjeras que actualmente posean, o que posteriormente puedan recibir, autorización efectiva del Departamento para dedicarse a la transportación aérea extranjera programada, salvo lo que se dispone en el párrafo 6 que sigue, conforme a 49 U.S.C. § 41301, para autorizarlas a servir a Puerto Rico mediante el acarreo de pasajeros o carga, y para establecer una red de terminales con otros puntos en los E.E. U.U. para los que tengan autorización del Departamento;

4. La autorización antes conferida será efectiva en la fecha en que se emita esta Orden, y estará en vigor por dos años;

5. Invitamos a las aerolíneas extranjeras elegibles, salvo lo que se dispone en el párrafo 6 que sigue, a solicitar la autorización de exención para proveer servicio en puntos adicionales en los E.E. U.U. a base de la extra bilateralidad, para el acarreo de pasajeros o carga, en los que tales puntos adicionales se servirían solamente con vuelos que también le sirven a Puerto Rico, y sujeto al estándar de que debe existir un acuerdo que favorezca la competencia en el que se incluya el país de origen del solicitante y que se les permitirá a todas las partes interesadas que planteen la existencia de razones de interés público primordiales para denegar la autorización requerida;

6. La autorización que se confiere en esta Orden no aplicará a las aerolíneas extranjeras de Venezuela, y tales aerolíneas se considerarán como que no cumplen con los estándares de elegibilidad, según estos se exponen en esta Orden.

⁸ Las operaciones de cabotaje incluirían el acarreo por parte de una aerolínea extranjera de pasajeros o carga entre Puerto Rico y otros puntos en los E.E. U.U. para transferirlos a una aerolínea de los E.E. U.U., o a otra aerolínea extranjera para transportarlos entre Puerto Rico y un punto en el extranjero, en cualquier dirección. *Qantas Empire Air, Foreign Transfer Traffic*, 29 C.A.B. 33 (1959).

7. En la medida en que no se hayan resuelto, según lo antes expuesto, desestimamos todos los requerimientos de remedios contenidos en el expediente DOT-OST-2019-0085;

8. Nuestra determinación está sujeta a enmienda, modificación o revocación, a nuestra discreción y sin que medie la celebración de una vista pública, si tal acción fuera necesaria en favor del interés público; y

9. Esta Orden se notificará a todas las aerolíneas certificadas de los E.E. U.U. y extranjeras, a todas las partes en este procedimiento, y al Departamento de Estado.

Por:

JOEL SZABAT
Secretario Auxiliar
Asuntos de Aviación e Internacionales

(SELLO)

Este documento está disponible en versión electrónica en inglés en la

Red informática mundial en:

<http://www.regulations.gov>