ATConf/7-WP/131
25/9/26

Organización de Aviación Civil Internacional

NOTA DE ESTUDIO

SÉPTIMA CONFERENCIA MUNDIAL DE TRANSPORTE AÉREO (ATCONF/7)

Montreal (sede), 16 - 20 de noviembre de 2026

Cuestión 3: Fortalecer los marcos reglamentarios e institucionales
3.3: Fortalecer el mecanismo de planificación para emergencias y la protección del público consumidor para lograr un sistema de aviación resiliente

REEXAMEN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA OACI SOBRE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

(Presentada por Irlanda en nombre de la Unión Europea[1], sus Estados miembros y los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil[2])

RESUMEN

El reexamen de los principios básicos de protección del consumidor que solicitó el 42º período de sesiones de la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en 2025 brinda una valiosa oportunidad para valorar la situación de la protección del consumidor en el sector del transporte aéreo, a más de 10 años de su adopción. En esta nota se presentan varios temas que podrían examinarse provechosamente en los foros pertinentes de la OACI. Estos temas reflejan la evolución del sector del transporte aéreo desde la adopción de los principios básicos, entre ellos: el papel cada vez mayor de los intermediarios, diversas cuestiones relacionadas con la accesibilidad, la transparencia y las condiciones aplicables a la emisión de billetes, y la disponibilidad y los precios de los billetes aéreos durante las crisis que afectan al sector del transporte aéreo. Se alienta a la OACI a realizar este examen para estudiar cómo tener en cuenta aspectos emergentes como los que se plantean en esta nota, a fin de que los principios básicos sigan siendo idóneos para su finalidad en los próximos años.

Medidas propuestas a la conferencia: Se invita a la conferencia a:

a) reconocer el valor de los principios básicos sobre protección del consumidor y la función de la OACI en la promoción de mejores prácticas y del diálogo sobre estas cuestiones;
b) realizar un examen de los principios básicos, como solicitó la Asamblea de la OACI en su 42º período de sesiones; y
c) al proceder a dicho examen, considerar los aspectos que se plantan en esta nota de estudio.

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con el objetivo estratégico *El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo*.

[1] Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.
[2] Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Islandia, Macedonia del Norte, Mónaco, Montenegro, Noruega, Reino Unido, República de Moldova, San Marino, Serbia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

Repercusiones financieras:	Insignificantes, puesto que este trabajo puede llevarse a cabo en el marco de los órganos de trabajo existentes de la OACI.
Referencias:	*Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional* Principios básicos de la OACI sobre protección del consumidor *https://www.icao.int/sites/default/files/sp-files/sustainability/Documents/ConsumerProtection/CorePrinciples/ICAO-CorePrinciples_ES.pdf*

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La reglamentación de los derechos del público consumidor es parte del temario de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) desde la Quinta Conferencia Mundial de Transporte Aéreo (ATConf/5), celebrada en 2003. En la sexta edición (ATConf/6) celebrada en 2013, la OACI reconoció el número creciente de reglamentos sobre la materia en el ámbito del transporte aéreo que se estaban promulgando en los Estados y que era necesario adoptar un enfoque coordinado.

1.2 En este contexto, y a raíz del 38º período de sesiones de la Asamblea de la OACI, celebrado en 2013, el Consejo de la OACI adoptó en 2015 un conjunto de principios básicos sobre protección del público consumidor (“los principios básicos”) en respuesta al número creciente de reglamentos nacionales y regionales que regulan la materia en el transporte aéreo. Estos principios básicos comprenden recomendaciones de alto nivel pertinentes para quienes viajan antes, durante y después del viaje.

1.3 El sector del transporte aéreo ha experimentado cambios sustanciales desde 2013. En términos generales, la conectividad aérea mundial ha aumentado considerablemente desde entonces, pasando de 15 774 pares de ciudades a unos 22 000 en 2023, según la Asociación del Transporte Aéreo Internacional (IATA). La consolidación de líneas aéreas, el avance de transportistas de bajo costo, la digitalización, las iniciativas ambientales y la recuperación tras la pandemia de COVID-19 han tenido profundas repercusiones tanto en el sector en su conjunto como en la experiencia habitual de quienes viajan. Las tarifas más bajas y los transportistas de bajo costo han hecho que volar sea más accesible y asequible gracias a un aumento general de la competencia. Al mismo tiempo, las herramientas digitales han agilizado las reservas, la presentación en el aeropuerto, la gestión de los viajes y el acceso a los mercados para ofrecer mayor comodidad, reforzar los derechos del público usuario y transparentar las tarifas.

1.4 El crecimiento de la conectividad, junto con una oferta más variada de transportistas y tarifas, ha beneficiado en general tanto a quienes utilizan los servicios como a las empresas. Al mismo tiempo, se ha prestado mayor atención a la necesidad de proteger al público usuario, habida cuenta del carácter internacional del transporte aéreo y de la creciente conciencia social acerca de sus derechos. Por consiguiente, la protección y la mejora de los derechos de quien usa servicios aéreos han cobrado importancia en el plano internacional, regional y nacional. Esta evolución positiva ha impulsado nuevas iniciativas de reglamentación en todo el mundo que, a su vez, han planteado problemas de aplicación y cumplimiento en distintas jurisdicciones, puesto que los numerosos marcos jurídicos no necesariamente se reconocen mutuamente ni están coordinados.

1.5 En este contexto, la Asamblea de la OACI en su 42º período de sesiones dispuso reexaminar los principios básicos para que mantengan vigencia. Europa reconoce que estos principios son de alto nivel, no vinculantes y no prescriptivos, pero a su vez coincide en indagar en la experiencia y la evolución del sector del transporte aéreo en los últimos años para considerar otros aspectos de la protección del público consumidor que respondan a las realidades actuales y sean suficientemente sólidos para seguir siendo pertinentes durante los próximos años. Dado el tiempo transcurrido desde la adopción de los principios básicos, en esta nota de estudio se presentan algunos aspectos importantes que podrían abarcarse en el examen.

2. ANÁLISIS

2.1 Intermediarios

2.1.1 La digitalización y los avances tecnológicos han dado lugar a un mayor uso de intermediarios en el transporte aéreo, como las agencias de viajes (en línea) y las plataformas de metabúsqueda. Si bien es cierto que han ampliado el acceso a los mercados y las opciones del público usuario, esta tendencia también ha suscitado planteos sobre responsabilidades y protección de los derechos de quienes viajan. En el 42º período de sesiones de la Asamblea de la OACI se señaló que sería útil contar con más orientación para aclarar las funciones y responsabilidades de los intermediarios. En la actualidad, al comprar un billete por conducto de intermediarios pueden surgir problemas, como falta de información clara y transparente sobre la naturaleza del producto adquirido y las responsabilidades de los intermediarios, por ejemplo, en casos de interlínea virtual y los riesgos asociados, así como la falta de claridad de los procedimientos de reembolso si se cancela el vuelo, por ejemplo.

2.1.2 Los intermediarios en el transporte aéreo pueden aportar comodidad y competencia de precios, pero también pueden generar confusión respecto de los derechos de quienes viajan, ya que puede no estar claro si corresponde a la línea aérea o la agencia de reservas tramitar la indemnización o el reembolso o proporcionar información. Así, los procesos de indemnización y reembolso pueden demorarse y menoscabar la aplicación efectiva de la reglamentación de protección del público consumidor. Pueden surgir problemas, por ejemplo, cuando el intermediario no ha transmitido a la línea aérea los datos de contacto de quien viaja, de modo que la línea aérea no puede informarle de cambios del vuelo, y cuando el intermediario no transmite con prontitud a quienes viajan la información de la línea aérea puede hacerles perder la oportunidad de cambiar la reserva. La falta de información de contacto también puede constituir un problema cuando se requiere el rastreo de contactos en una emergencia de salud pública.

2.1.3 Además, quienes utilizan los servicios pueden tener dificultades para obtener información exacta sobre sus derechos en caso de disrupciones o para recibir un reembolso dentro de un plazo razonable, ya que los fondos se tramitan a través del intermediario y no directamente por la línea aérea, y la persona interesada termina sin saber a quién remitirse. En general, esto puede debilitar la aplicación efectiva de los derechos del público consumidor y dificultar la resolución ágil de los problemas.

2.1.4 Sería útil examinar una delimitación más clara de las funciones y responsabilidades de los intermediarios y las líneas aéreas, así como una mayor transparencia y el suministro de información al público consumidor cuando el billete se ha adquirido por conducto de un intermediario. A este respecto, debería prestarse especial atención a productos complejos como la interlínea virtual, así como a la comunicación de los derechos de la persona usuaria y la posibilidad de que sea la línea aérea quien informe, por ejemplo, de cambios en los vuelos. Asimismo, debería iniciarse un análisis sobre la evolución de los canales de distribución, incluidas las interfaces con inteligencia artificial (IA), y sus repercusiones en los modelos de distribución.

2.2 Emisión de billetes

2.2.1 Se observa una creciente tendencia a aplicar cargos adicionales por servicios suplementarios, como el embarque prioritario, la selección de asiento y las franquicias de equipaje, que las líneas aéreas y los intermediarios separan cada vez más del precio básico del billete. Esto puede ser beneficioso para quienes viajan, ya que les permite elegir las opciones que más les convienen en lugar de tener que comprar billetes que incluyan todos los servicios adicionales, lo que podría resultar en tarifas aéreas más elevadas. Sin embargo, puede hacer difícil saber el costo total del vuelo al inicio del proceso de reserva, comparar con transparencia y eficiencia las distintas ofertas y decidir la compra con conocimiento de causa. Cuando se reembolsa el precio del billete, por ejemplo debido a la cancelación de un vuelo, puede no quedar claro qué abarcará el reembolso, es decir, si incluirá únicamente lo que la línea aérea recibió por el vuelo o

también, cuando el vuelo se haya reservado por conducto de un intermediario, la comisión de intermediación, si la hubiera. Además, los sitios web y aplicaciones de las líneas aéreas y los intermediarios, que se han convertido en canales de venta esenciales, pueden no estar diseñados y mantenidos de conformidad con normas de accesibilidad reconocidas internacionalmente, lo que menoscaba la igualdad de acceso a la información.

2.2.2 Paralelamente a la evolución de los canales de distribución, quienes utilizan los servicios han tenido problemas cuando el intermediario combina el itinerario que la línea aérea ha desglosado en billetes separados, sin autorización de la línea aérea, y lo vende como un solo billete. En esos casos, quien viaja pueden no beneficiarse de la protección normalmente asociada a un único contrato de transporte continuo y la persona se vea impedida de invocar sus derechos en caso de disrupción. En algunos casos, también se han generado requisitos imprevistos de inmigración o visado y consecuencias en caso de demoras y cancelaciones cuando un viaje se considera como segmentos separados y no como un único itinerario.

2.2.3 Asimismo, pueden surgir problemas de la notificación previa o claridad de las condiciones. En ocasiones, las líneas aéreas deniegan el embarque en uno o varios tramos del viaje de regreso si no se utilizaron uno o varios tramos del viaje de ida comprendidos en el mismo billete (“políticas de no presentación”). Las líneas aéreas también pueden imponer cargos por no haber utilizado uno o varios tramos del viaje de ida. Es posible que esas condiciones no siempre se hayan comunicado claramente con antelación.

2.2.4 En el contexto de un reexamen de los principios básicos, sería útil debatir las repercusiones de las prácticas de emisión de billetes aquí mencionadas, por ejemplo, si existe suficiente transparencia con respecto a los billetes separados y en qué casos específicos debería desalentarse esta práctica. También es necesario evaluar en qué medida las líneas aéreas y los intermediarios informan suficientemente a quienes viajan acerca de la protección de que disponen en general, así como de condiciones esenciales como las “políticas de no presentación” aplicables.

2.3 Situaciones de crisis

Durante períodos de disrupción o inestabilidad, por ejemplo, a causa de crisis geopolíticas o fenómenos climáticos, la oferta de capacidad aérea en determinadas rutas puede disminuir considerablemente o desaparecer si un gran número de personas intenta regresar a su lugar de origen o llegar a un destino seguro. En otros casos, la demanda de plazas puede aumentar cuando otros modos de transporte se ven gravemente afectados por disrupciones de la oferta. En esas circunstancias, los mecanismos normales de fijación de precios pueden dar lugar a aumentos sustanciales de las tarifas. Si bien esto puede ser reflejo de la dinámica subyacente del mercado, también se afecta la accesibilidad y la equidad, en particular cuando el viaje se realiza en condiciones de urgencia o peligro.

2.3.1 Podrían examinarse las prácticas de fijación de precios en situaciones de crisis y cómo deberían proceder las líneas aéreas para que, en la medida de lo posible, el transporte aéreo siga siendo accesible durante una crisis y no resulte prohibitivamente caro para quienes procuran regresar a su lugar de origen o llegar a un destino seguro. A fin de no interferir con el principio de libertad de precios, que constituye una piedra angular de un mercado de transporte aéreo competitivo y eficiente, podrían considerarse iniciativas o acuerdos de la industria en esas situaciones.

3. CONCLUSIÓN

3.1 Como se expone en esta nota, el sector del transporte aéreo ha experimentado cambios en los últimos años, por lo que ha llegado el momento de reexaminar los principios básicos sobre protección del público consumidor. Los cambios que se han dado como resultado de la evolución en el mercado han

aportado indudables beneficios a quienes utilizan los servicios, pero es preciso velar por que se siga manteniendo su protección, que tanto contribuye a la eficiencia general del transporte aéreo. El sector también se ha visto afectado por disrupciones externas, como la pandemia de COVID-19, que quizá no eran previsibles cuando se adoptaron los principios básicos en 2015. La experiencia derivada de estas grandes disrupciones también debe tenerse presente durante el reexamen.

3.2 Se invita a la conferencia a aprobar las medidas propuestas al inicio de esta nota.

— FIN —