Organización de Aviación Civil Internacional

ATConf/7-WP/174[1]
8/10/26

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
3.4: Gravámenes sobre el transporte aéreo internacional

LA RELACIÓN CON LOS COSTOS COMO UN CRITERIO EQUITATIVO: UN MARCO ECONÓMICO PARA LA ASISTENCIA EN TIERRA

[Presentada por la Asociación de Servicios de Aviación (ASA)]

RESUMEN

Con la Enmienda 18 del Anexo 14, Volumen I, y las enmiendas complementarias del Anexo 6, el Anexo 9 y los PANS-Aeródromos (Doc 9981), OACI ha reconocido la asistencia en tierra como una actividad crítica para la seguridad operacional sujeta a la vigilancia del Estado. Su tratamiento económico no ha seguido el mismo ritmo. A diferencia de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea, la asistencia en tierra es un sector fragmentado en el que múltiples proveedores compiten por líneas aéreas que contratan principalmente al precio más bajo —una espiral descendente de costos que se persigue a expensas de la inversión en seguridad operacional y del bienestar de los trabajadores, y en la que las líneas aéreas hacen caso omiso habitualmente incluso de las normas contractuales que ellas mismas elaboraron en el SGHA de IATA—. La presente nota propone que los cuatro principios en materia de derechos del Doc 9082 —la relación con los costos, la no discriminación, la transparencia y la consulta— se hagan extensivos a la asistencia en tierra, con una adaptación: aplicada a proveedores con limitada capacidad de negociación

que se enfrentan a un poder de compra concentrado, la relación con los costos opera no como un límite a los derechos de un operador dominante, sino como un criterio equitativo. Propone un marco de seis elementos: tarifas que reflejen el costo íntegro de una prestación segura y sostenible; el restablecimiento del equilibrio contractual en el marco del SGHA; la recuperación de los costos impuestos por el nuevo marco de seguridad operacional, como en el caso de los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP); criterios de licitación que vayan más allá del precio más bajo; derechos de vigilancia limitados al costo de la vigilancia efetuada; y la aplicación de los cuatro principios a los derechos impuestos a las empresas proveedoras de servicios de escala (GHSP). Se invita a la Conferencia a hacer suyo el principio y a solicitar al Consejo que actualice en consecuencia las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082), *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562), *Manual de servicios de escala* (Doc 10121) y *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc 9587). Decisión: Se invita a la Conferencia a convenir en las recomendaciones que figuran en el párrafo 6.2.

Medidas propuestas a la Conferencia: Se invita a la Conferencia a aceptar las recomendaciones presentadas en la sección 6.2.

[1] Versiones en español, árabe, chino, francés, inglés y ruso fueron proporcionadas por la ASA World.

Objetivo estratégico:	Esta nota de estudio se relaciona con los Objetivos estratégicos: El desarrollo económico del transporte aéreo posibilita la prosperidad económica y el bienestar social para todo el mundo y Seguridad operacional.
Repercusiones financieras:	No corresponde
Referencias:	Doc 9082, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* Doc 9562, *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* Doc 9587, *Política y textos de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* Doc 10121, *Manual sobre asistencia en tierra* Enmienda 18 del Anexo 14 — Aeródromos, Volumen I — Diseño y operaciones de aeródromos Reglamento Delegado (UE) 2025/20 de la Comisión, que complementa el Reglamento (UE) 2018/1139 y establece requisitos para la prestación segura de servicios de asistencia en tierra y para las organizaciones que los prestan EASA, Notificación de propuesta de enmienda 2023-106 — Asistencia en tierra (RMT.0728) HLCC 2021-WP/243, Informe de la corriente de seguridad operacional sobre la cuestión 3 del orden del día (Asistencia en tierra), Conferencia de alto nivel sobre la COVID-19 (HLCC 2021) A42-WP/545, A42-WP/550 y A42-WP/552 (presentadas por la ASA)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La asistencia en tierra —servicios de pasajeros, equipaje, plataforma, aeronaves y carga— generó 64 000 millones de USD de ingresos y sostuvo cerca de 3 millones de empleos en todo el mundo en 2023. Todo servicio aéreo internacional depende de ella: es una actividad aeronáutica esencial, no una actividad comercial secundaria, y su resiliencia financiera condiciona el desempeño de todo el sistema. La Asociación de Servicios de Aviación (ASA) documentó en las notas A42-WP/545, A42-WP/550 y A42-WP/552 tanto la incorporación del sector al marco de seguridad operacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) como la fragilidad económica que menoscaba su capacidad de invertir en seguridad operacional.

1.2 La presente nota aborda la dimensión económica de esa transición. A medida que la asistencia en tierra se convierte en una actividad reglamentada y crítica para la seguridad operacional de conformidad con las normas y métodos recomendados (SARPS) de OACI, los principios que OACI aplica a los aeropuertos y a los servicios de navegación aérea —la relación con los costos, la no discriminación, la transparencia y la consulta— deberían hacerse extensivos a ella. Una distinción es fundamental: esas políticas están concebidas para proveedores de infraestructura dominantes, mientras que la asistencia en tierra presenta la situación inversa —una oferta fragmentada frente a un poder de compra concentrado— Por consiguiente, la relación con los costos no es aquí un límite a los derechos de un proveedor dominante, sino un criterio equitativo que garantiza que las tarifas de un servicio crítico para la seguridad operacional no desciendan por debajo del costo de prestarlo de forma segura. El objetivo es una competencia equitativa, sostenible y transparente, no la protección de los operadores establecidos.

2. LA NUEVA CONDICIÓN REGLAMENTARIA DE LA ASISTENCIA EN TIERRA EN LA OACI

2.1 El 28 de marzo de 2025, el Consejo de la OACI adoptó la Enmienda 18 del Anexo 14, Volumen I, aplicable el 26 de noviembre de 2026 —pocos días antes de esta Conferencia—. Por primera vez, el marco del Anexo aborda directamente la asistencia en tierra: los Estados han de evaluar periódicamente su incidencia en la seguridad operacional de la aviación y establecer criterios para su vigilancia, y las disposiciones sobre diseño de aeródromos y gestión de la plataforma la contemplan de manera expresa. Enmiendas complementarias del Anexo 6, el Anexo 9 y los Procedimientos para los servicios de navegación aérea (PANS) – Aeródromos (Doc 9981) armonizan la vigilancia, la instrucción y el uso del equipo, y la Unión Europea ha adoptado el primer reglamento regional integral (UE 2025/20), que obliga a vigilar a los proveedores de servicios de asistencia en tierra (GHSP) y sus sistemas de gestión de la seguridad operacional (SMS).

2.2 La ASA ha acogido con satisfacción y respaldado esta evolución, consciente de que la vigilancia reglamentaria añade un costo que el sector no había soportado antes: obligaciones fijadas por el regulador en lugar de negociadas por contrato, y no recuperables por ninguna de ambas vías. Lo que no ha evolucionado es el tratamiento económico del sector. Los GHSP pagan derechos de licencia, derechos de concesión, derechos por infraestructura centralizada, alquileres y derechos de acceso fijados por los operadores aeroportuarios y, cada vez más, derechos de certificación y vigilancia. Los GHSP contribuyen al sistema de derechos aeroportuarios; sus protecciones no se extienden a ellos. La mitad del marco relativa a la seguridad operacional se está desarrollando progresivamente; la dimensión económica sigue ausente.

3. LOS PRINCIPIOS ECONÓMICOS ESTABLECIDOS DE LA OACI PARA LOS AEROPUERTOS Y LOS SERVICIOS DE NAVEGACIÓN AÉREA

3.1 El Doc 9082 se sustenta en cuatro principios fundamentales en materia de derechos: la no discriminación, la relación con los costos, la transparencia y la consulta con los usuarios. La relación con los costos exige que los derechos reflejen el costo de las instalaciones y los servicios proporcionados, repartido equitativamente y de conformidad con el Artículo 15 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago); que ningún servicio se cobre dos veces; que los derechos no desalienten el uso de las instalaciones y los servicios necesarios para la seguridad operacional; y que la base de costos pueda incluir los costos de vigilancia, el costo del capital, la depreciación y un rendimiento razonable para financiar la inversión de forma eficiente. Ya inciden en la asistencia en tierra: las *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea* (Doc 9082) la excluye del estímulo a desarrollar plenamente los ingresos no aeronáuticos, el *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos* (Doc 9562) indica a los aeropuertos que vigilen los derechos de asistencia, y los *Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional* (Doc 9587) incorpora una cláusula modelo.

4. POR QUÉ LA RELACIÓN CON LOS COSTOS DEBERÍA APLICARSE A LA ASISTENCIA EN TIERRA

4.1 La condición reglamentaria y el tratamiento económico deben ser coherentes entre sí: una actividad no puede ser aeronáutica desde el punto de vista de la seguridad operacional y puramente comercial a efectos de los derechos. Los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea (ANSP) siempre han operado comercialmente; la respuesta de la OACI fue la disciplina económica, que culminó en la Conferencia sobre los aspectos económicos de los aeropuertos y los servicios de navegación aérea (CEANS) (2008) con una vigilancia independiente unida a los cuatro principios en materia de derechos. Las líneas aéreas, aunque igualmente reglamentadas en materia de seguridad operacional, fijan sus propias tarifas e incorporan en ellas el costo de sus obligaciones de seguridad operacional. Los GHSP no disponen de ninguna de ambas cosas: son proveedores con limitada capacidad de negociación y no cuentan con ningún mecanismo corrector. El cambio de condición de la asistencia en tierra exige la misma combinación.

4.2 Ahora bien, la asistencia en tierra presenta una estructura de mercado inversa sobre la que se basan esos principios: en lugar de un proveedor dominante frente a usuarios con capacidad limitada de elección, los GHSP —por muy consolidados que estén a escala mundial— compiten en cada aeropuerto frente a un poder de compra concentrado: aerolíneas de red y grupos de alianzas que contratan de forma centralizada los servicios de los GHSP, unos pocos contratos que concentran la mayor parte de los ingresos de una escala para un proveedor, y la auto asistencia siempre como alternativa. No es necesaria ninguna colusión; la negociación individual de cada línea aérea conduce al mismo resultado.

4.3 Tampoco se trata de una competencia de precios corriente. Las prácticas comerciales habituales de las líneas aéreas —pagos diferidos hasta 75 días, ajustes por inflación o salarios limitados o inexistentes, límites contractuales de responsabilidad y auditorías de terceros que, en casos documentados por la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA), consumen 178 días al año con resultados idénticos en un 80 por ciento— hacen que el comprador no soporte el costo íntegro de la seguridad operacional que se niega a financiar; las consecuencias afloran solo más tarde y recaen sobre todo el sistema. El pago diferido golpea con mayor dureza a una actividad intensiva en mano de obra: los salarios y las cotizaciones obligatorias vencen mensualmente, de modo que un ciclo de pago de 75 días convierte al GHSP en el prestamista de capital circulante de la línea aérea. Se trata de una externalidad: los ahorros se acumulan en cada línea aérea mientras los costos se dispersan por todo el sistema. Las tarifas descienden por debajo del costo íntegro de la prestación segura, lo que crea un incentivo económico natural para reducir los elementos de los que depende la seguridad operacional —instrucción, supervisión, dotación de personal, renovación de equipo y condiciones de trabajo— y acarrea los riesgos y costos ocultos de una contratación por debajo del costo, ocultos hasta que es demasiado tarde: incidentes y accidentes, erosión de la resiliencia operacional y deterioro de la satisfacción del cliente, soportados por igual por aeropuertos, líneas aéreas, ANSP y pasajeros.

4.4 La mano de obra, el mayor componente del costo, absorbe la presión en primer lugar, con consecuencias en el ámbito operativo y económico: la rotación, la inexperiencia, la fatiga y la prolongación de las horas de servicio se manifiestan como incidentes en plataforma —EASA ha documentado la mayor rotación de personal del sector de la aviación, con una tasa anual del 70 por ciento tras la pandemia en algunos GHSP de Europa, y ha advertido de que, unida a la presión por reducir al mínimo los costos, incrementa el riesgo para la seguridad operacional en las operaciones de vuelo y de tierra—, mientras que el deterioro de los salarios y las condiciones ha provocado huelgas recurrentes de asistencia en tierra en aeropuertos de todo el mundo, que cancelan vuelos y dejan varados a los pasajeros. La presión no se aliviará por sí sola: EASA prevé que la escasez se agrave a medida que se jubile la plantilla actual y la reemplacen menos trabajadores jóvenes, y las competencias que exige una operación digital van en aumento, por lo que el costo de una plantilla cualificada crece con o sin presión de la contratación. Aplicada a un aeropuerto dominante o a un ANSP único, la relación con los costos es un límite; aplicada a los GHSP que se enfrentan a un poder de compra estructural debe ser un criterio equitativo —en este sector, una medida de seguridad operacional.

4.5 La autorregulación ha fracasado como mecanismo de gobernanza económica. La IATA SGHA, redactado bajo los auspicios de las líneas aéreas, plasma el propio consenso del sector sobre condiciones equilibradas y, sin embargo, los GHSP denuncian desviaciones sistemáticas respecto de él por parte de las compañías que lo redactaron: plazos de pago muy superiores a los contractuales, presión unilateral sobre los límites de responsabilidad, rechazo de las cláusulas de ajuste y enmiendas unilaterales impuestas como condición para la adjudicación o la renovación. ASA documentó estas prácticas ante el 42º período de sesiones de la Asamblea (A42-WP/550) y señaló su efecto directo en la viabilidad financiera y la resiliencia económica de los proveedores. Cuando la parte más fuerte hace caso omiso del marco que ella misma redactó, se justifica la intervención de la política de OACI.

4.6 El nuevo marco impone costos de cumplimiento considerables: SMS, instrucción, equipo y certificación. Para los aeropuertos y los ANSP, la doctrina de OACI considera recuperables los costos

impuestos —costos de vigilancia, costo del capital, depreciación y un rendimiento razonable—, y el Doc 9082 dispone que los derechos no deberían desalentar el uso de las instalaciones y los servicios necesarios para la seguridad operacional. Los GHSP carecen de un mecanismo equivalente; sin él —condiciones contractuales equilibradas, condiciones de uso o derechos de usuario regulados—, las SARPS se convierten en un mandato no financiado sobre un sector cuyo precio ya está por debajo del costo. El principio de recuperación abarca la propia vigilancia: los GHSP pagarán ahora derechos de certificación y vigilancia a las autoridades competentes, al tiempo que siguen soportando el costo de las auditorías de terceros descritas en el párrafo 4.3. También estos son costos de una prestación impuesta y pertenecen a la base de costos recuperable. Los GHSP deberían recuperar el costo íntegro de la prestación impuesta, incluida toda la vigilancia que se les imponga —duplicada o no—, de las partes que imponen dichos requisitos.

4.7 La aplicación de un criterio equitativo beneficia a los Estados y a los usuarios del transporte aéreo. La contratación por debajo del costo produce un ciclo recurrente: el bienestar de los trabajadores se resiente, los márgenes de seguridad operacional se erosionan, los proveedores quiebran, las operaciones se interrumpen y la capacidad resulta insuficiente. La recuperación tras la pandemia así lo demostró, cuando la capacidad de asistencia limitó el restablecimiento de los servicios aéreos. La Conferencia de alto nivel de OACI sobre el COVID-19 (HLCC 2021, Recomendación 3.3/1) ya había pedido a los Estados que reconocieran la sostenibilidad social y económica a más largo plazo de los GHSP como condición de la futura seguridad operacional, eficiencia y resiliencia del sistema de transporte aéreo; la contratación por debajo del costo institucionaliza lo contrario. La fijación de precios en función de los costos evita ese ciclo y, por tanto, reduce el costo total del sistema. Una economía previsible permite además invertir en equipo, tecnología e instrucción y desarrollo de la plantilla—los cimientos de la descarbonización, la resiliencia operacional y la satisfacción del pasajero—. El criterio equitativo no implica un precio fijo ni uniforme. Es el costo de una prestación conforme y segura en cada escala, que difiere según el proveedor y la escala; sobre esa base, la competencia prosigue en materia de eficiencia y calidad del servicio.

5. ELEMENTOS DE UN MARCO ECONÓMICO PARA LA ASISTENCIA EN TIERRA

5.1 Con el fin de asegurar los avances en materia de seguridad operacional de la Enmienda 18 y las SARPS complementarias, y de dar efecto a la Recomendación 3.3/1 de la HLCC 2021 sobre la sostenibilidad económica de los GHSP, ASA propone que se aplique a la asistencia en tierra un marco económico basado en los principios establecidos de la relación con los costos, el equilibrio contractual y la recuperación de costos, que comprenda lo siguiente:

a) el reconocimiento de la relación con los costos como un criterio equitativo, con tarifas que reflejen el costo íntegro de una prestación segura y sostenible —personal cualificado, instrucción inicial y recurrente, supervisión, gestión de la seguridad operacional y de la calidad, auditorías e inspecciones, equipos de protección y los sistemas operacionales exigidos por la línea aérea o la autoridad, un empleo digno que incluya los incrementos salariales obligatorios y el costo de la contratación y la rotación, la renovación del equipo, los derechos de certificación y licencia, la continuidad de la actividad y un retorno razonable—;

b) el restablecimiento del equilibrio contractual en el marco del propio SGHA de las líneas aéreas, incluidos los plazos de pago, los límites de responsabilidad, la fuerza mayor y los mecanismos de ajuste que sigan los incrementos de costos y, dado que los GHSP soportan costos fijos frente a volúmenes variables de las líneas aéreas, compromisos de volumen mínimo, una negociación de precios híbrida y una duración de los contratos suficiente para amortizar la inversión en equipos y formación;

c) la recuperación de los costos de la inversión exigida mediante condiciones de uso o derechos de usuario regulados;

d) políticas de concesión de licencias y de licitación que ponderen la seguridad operacional, la calidad, las condiciones laborales, la resiliencia operacional y la capacidad de inversión, y no únicamente el precio más bajo, con requisitos de cumplimiento, seguridad operacional, capacidad y solvencia financiera que deban satisfacerse antes de evaluar el precio;

e) una vigilancia basada en el riesgo y unos derechos de certificación limitados al costo de la vigilancia realizada; y

f) la aplicación de los cuatro principios fundamentales en materia de derechos a los cargos que los operadores aeroportuarios imponen a los GHSP.

6. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

6.1 La Enmienda 18 y las SARPS complementarias hacen avanzar la dimensión relativa a la seguridad operacional; ahora corresponde hacer lo mismo con la dimensión económica.

6.2 Se invita a la Conferencia a:

a) reconocer la asistencia en tierra como una actividad aeronáutica esencial cuyo tratamiento económico debería ser coherente con su condición reglamentaria de conformidad con las SARPS de OACI;

b) convenir en que la relación con los costos debería aplicársele como un criterio equitativo, de modo que las tarifas reflejen el costo íntegro de una prestación segura y sostenible y las inversiones en seguridad operacional exigidas sean recuperables;

c) solicitar al Consejo que elabore políticas y orientaciones en la línea del párrafo 5.1, actualizando los Doc 9082, 9562, 10121 y 9587;

d) alentar a los Estados a promover prácticas contractuales equilibradas en el marco del SGHA y criterios de licitación basados en la seguridad operacional y la calidad, y no únicamente en el precio; y

e) alentar a los Estados a que, en su vigilancia económica, evalúen la solvencia financiera de los GHSP y velen por que las prácticas contractuales no la comprometan.

— FIN —