RLA/99/901 – Sistema Regional de Cooperación para la Vigilancia de la Seguridad Operacional
Vigésima Reunión del Panel de Expertos de Aeródromos y Ayudas Terrestre
(RPEAGA/20)

Etapa virtual: a partir del 21 de septiembre de 2026
Etapa presencial: Lima, del 26 al 30 de octubre de 2026

Asunto 8: Otros asuntos

Otros asuntos: Servicios de escala

(Presentada por Comité Técnico)

Resumen

Esta nota informativa proporciona información sobre el nuevo marco regulatorio en relación con los Servicios de Escala (Ground Handling) en la OACI y el SRVSOP.

Referencias

- Anexo 14 – Volumen 1 (Ed. 9, Enm. 18).
- Anexo 6 (Partes I, II y III) (Ed.12, Enm 20; Ed11, Enm 42 y Ed11, Enm26)
- Anexo 19 (Ed. 3, Enm. 3)
- Doc 10121 Manual de servicios de escala (Primera edición, 2019)
- Doc 9981 PANS Aeródromos (Ed. 3, Enm. 5)
- LAR 153 – (Ed. 5, Enm. 9)
- LAR 121 – (Ed. 2, Enm. 16)

1. Introducción

1.1 Tradicionalmente, los servicios de escala han sido tratados principalmente desde la perspectiva de las operaciones aéreas, en el marco del Anexo 6, dado que forman parte de las responsabilidades que los explotadores aéreos deben considerar en sus procesos de certificación, supervisión y gestión de la seguridad operacional. Sin embargo, a partir de las enmiendas recientes y propuestas en curso de la OACI, este tema también adquiere una dimensión clara en el ambiente de aeropuertos y ayudas en tierra (AGA), particularmente en relación con la vigilancia de la seguridad operacional en los aeródromos.

1.2 En particular, la Enmienda 18 del Anexo 14, Volumen I, introduce una nueva sección 9.7 sobre servicios de escala, con disposiciones básicas relacionadas con la vigilancia de la seguridad operacional de estos servicios. Esta enmienda entrará en vigor en noviembre de 2026. Asimismo, se encuentran en circulación propuestas de enmienda adicionales al Anexo 14 y al Doc 9981 — PANS-Aeródromos que refuerzan la necesidad de que los Estados establezcan criterios de vigilancia, promuevan procedimientos normalizados y consideren aspectos como la competencia del personal, la seguridad en el lugar de trabajo, el mantenimiento de equipos de apoyo en tierra y vehículos, y la interacción con los explotadores de aeronaves y aeródromos.

1.3 En paralelo, el Anexo 6 continúa estableciendo la responsabilidad del explotador aéreo sobre los servicios de escala que contrata, incluyendo la necesidad de considerar el desempeño de los proveedores de servicios de escala dentro de su SMS. El Anexo 9 también incorpora elementos relacionados con la posibilidad de que los explotadores de aeronaves elijan quiénes realizan sus operaciones de servicios de escala. Por tanto, se trata de un tema con clara interfaz entre aeropuertos, operaciones, facilitación y seguridad operacional.

1.4 En el contexto del SRVSOP, el LAR 121 ya contiene disposiciones sobre la consideración de los servicios de escala en la certificación de explotadores aéreos. A su vez, el LAR 153 está siendo enmendado para incorporar las nuevas disposiciones de la sección 9.7 del Anexo 14, enmienda que ya fue aceptada por el Panel AGA, aprobada por los estados y está prevista su entrada en vigor en agosto de 2026.

2. Análisis

2.1 En el Anexo 6 — Operación de aeronaves se definen los servicios de escala como los "servicios necesarios para la llegada de una aeronave a un aeropuerto y su salida de éste, con exclusión de los servicios de tránsito aéreo".

2.2 El Anexo 14 — Aeródromos, Volumen I — Diseño y operaciones de aeródromos en 2019 no se refería específicamente a los servicios de escala, pero contenía disposiciones sobre el servicio de dirección en la plataforma, los servicios a las aeronaves en tierra, las operaciones de los vehículos de aeródromo y los sistemas de guía y control del movimiento en la superficie, incluidos los requisitos de seguridad operacional relativos a los servicios de escala. La Enmienda 18 del Anexo 14 enmendó la sección 9.7 para tratar explícitamente del tema de los servicios de escala.

2.3 Los servicios de escala pueden ser prestados por un explotador aéreo, un explotador de aeródromo o por una empresa independiente. En la actualidad, aproximadamente el 75 % de estas operaciones se subcontrata a proveedores externos.

2.4 El Documento 10121 Manual de Servicios de Escala estima que los servicios de escala conllevan un importante costo de seguridad operacional que impacta y asume todo el sistema de aviación. Se estima que los costos directos e indirectos de los daños que sufren las aeronaves ascienden anualmente a miles de millones de dólares estadounidenses (USD) y la tasa de daños sufridos en tierra es actualmente de alrededor de 5 por cada 10 000 movimientos.

2.5 Los principales factores causales que generan estos incidentes poseen un carácter sistémico que ninguna organización puede resolver actuando de forma aislada. Algunos de los principales factores causales identificados en el Documento 10121 son:

a) problemas de personal que incluyen la calidad de la instrucción, la escasez de personal, los bajos salarios, las condiciones de trabajo poco atractivas, la alta rotación, el ausentismo, el exceso de horas suplementarias y la fatiga;

b) la continua competencia entre los proveedores de servicios por los contratos de servicios de escala generada por explotadores aéreos que buscan los menores costos en las operaciones realizadas por terceros. Esto hace que los proveedores de servicios de escala tengan dificultades para mantener

niveles de personal adecuados;

c) condiciones de trabajo difíciles; entre ellas, la congestión de la plataforma con equipos y vehículos, así como operaciones nocturnas o en condiciones meteorológicas adversas;

d) conflicto entre la eficiencia (tal como el rendimiento relacionado con la "puntualidad de salida") y el empleo de prácticas de trabajo seguras;

e) la presión sobre el personal como consecuencia de los tiempos de escala cada vez más cortos;

f) una cultura de seguridad operacional poco desarrollada dentro de las organizaciones; y

g) problemas derivados del mantenimiento y la funcionalidad del equipo auxiliar de tierra (GSE), incluido el equipo con muchos años de servicio.

2.6 Debido a que ninguna organización puede resolver estos desafíos actuando de forma aislada, la OACI ha intervenido para integrar este sector en el marco regulatorio internacional. Históricamente, mientras que los explotadores aéreos y los explotadores de aeródromos contaban con regulaciones directas de los Estados, los Proveedores de Servicios de Escala (GHSP, por sus siglas en inglés) operaban sin disposiciones reglamentarias de aplicación mundial. Para cerrar esta brecha, la OACI inició una transición por fases: la publicación del Doc 10121 como orientación en 2019 y la elaboración de Normas y Métodos Recomendados (SARPS) entre 2023 y 2025. Esto derivó en un paquete de enmiendas al Anexo 14, al Anexo 6 y a al PANS-Aeródromos en dos fases aplicables entre 2025 y 2028.

2.7 El nuevo marco internacional articula diversos instrumentos regulatorios para crear un sistema integral de seguridad operacional:

- Anexo 14 (Vol. I): SARPS que definen las obligaciones del Estado y el rol del explotador de aeródromo.
- Anexo 6 (Partes I, II y III): SARPS que establecen que la subcontratación de servicios no exime de responsabilidad al explotador de la aeronave.
- Anexo 19: SARPS orientadas a los elementos críticos de la vigilancia, la aplicabilidad del Programa Estatal de Seguridad Operacional (SSP) y los Sistemas de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS).
- PANS-Aeródromos (Capítulo 11): Procedimientos operativos aplicables a aeródromos, aerolíneas y proveedores.
- Doc 10121: Guía con modelos de vigilancia y datos de riesgo.
- Documentos de la industria: Estándares operativos y programas de auditoría que proporcionan la ejecución técnica en plataforma.

2.8 En este contexto, la OACI propone definir los servicios de escala como todos los servicios necesarios para la llegada y salida de una aeronave en un aeropuerto, excluyendo los servicios de tránsito aéreo. Asimismo, se aclara que cualquier entidad que preste estos servicios —ya sea una organización independiente, un explotador de aeronaves o un explotador de aeródromo— se considera legalmente un proveedor de Servicios de Escala (GHSP). En consecuencia, la autoasistencia (aerolíneas o aeropuertos que asisten sus propias operaciones) queda explícitamente cubierta por estas disposiciones.

2.9 La implementación del marco normativo contempla dos fases diferenciadas. La Fase 1 fue adoptada por el Consejo en marzo de 2025 y es de aplicación desde el 26 de noviembre de 2026. Exige cumplimiento vinculante en dos aspectos fundamentales del Anexo 14, Volumen I:

2.10 El numeral 9.7.1 del Anexo 14, Volumen I establece lo siguiente:

"Los Estados deberán evaluar periódicamente el impacto de las operaciones de servicios de escala

en la seguridad operacional de la aviación".

2.11 El numeral 9.7.2 del Anexo 14, Volumen I establece lo siguiente:

"Recomendación: Los Estados deberían establecer criterios para la vigilancia de la seguridad operacional de los servicios de escala dentro de su Programa Estatal de Seguridad Operacional (SSP)".

2.12 Estas disposiciones obligan a los Estados a analizar datos de sucesos e incidentes para definir el alcance de la vigilancia requerida e inscribirla en el SSP, sin que esto implique de forma obligatoria la certificación de los proveedores de servicios de escala.

2.13 Con el propósito de armonizar el LAR 153 - Requisitos para operaciones de aeródromos" con el Anexo 14, Volumen I; la Enmienda 9 del LAR 153 que entrará en vigor en agosto de 2026 incluye la inclusión del numeral 153.482. "Servicios de Escala". En dicho literal, se establece, entre otros puntos que:

"El operador/explotador de un aeródromo debe establecer un mecanismo para asegurarse que los servicios de escalas cumplen con los requisitos de seguridad operacional del aeródromo (SMS) a fin de establecer las coordinaciones, responsabilidades y las interacciones en materias de seguridad operacional de todas las partes interesadas."

2.14 La aplicabilidad de la Fase 2 está prevista para el 23 de noviembre de 2028. El proceso de consulta a los Estados concluyó en febrero de 2026 y propone modificaciones a los Anexos 6 y14.

2.15 Las modificaciones propuestas al Anexo 14, aún sujetas a posibles modificaciones, incluyen:

- Tres recomendaciones: el ejercicio de la vigilancia de forma directa o delegada (9.7.3), la promoción de procedimientos normalizados globalmente (9.7.4) y la consideración de la salud y seguridad ocupacional del personal (9.7.5).
- Dos SARP: garantizar que el personal de asistencia esté adecuadamente capacitado y sea competente (9.7.6), e implementar un programa de mantenimiento preventivo para los vehículos y el equipo de apoyo en tierra (9.7.7).

2.16 Las modificaciones propuestas a los requisitos detallados en el Capítulo 11 del PANS-Aeródromos exigirían:

- Interacción entre el SMS del explotador del aeródromo, los explotadores de aeronaves y el GHSP; responsabilidades de seguridad establecidas y coordinadas
- Un acuerdo local con cada GHSP que cubra la vigilancia, las responsabilidades operacionales, el alcance de los servicios, las normas del aeródromo y los requisitos de desempeño en seguridad
- Programas de capacitación y registros accesibles para el explotador del aeródromo; funciones de emergencia; concienciación sobre seguridad en la plataforma y en las operaciones de reabastecimiento de combustible
- Notificación de sucesos dentro del SMS; inclusión de los GHSP en el plan de emergencia del aeródromo; requisitos de desempeño que no entren en conflicto entre acuerdos
- Manual de operaciones con procedimientos normalizados; uso del equipo de apoyo en tierra y los vehículos conforme a su diseño y mantenimiento bajo un programa; responsabilidades sobre el equipo fijo de plataforma

2.17 La nueva edición propuesta del PANS-Aeródromos incluye un Apéndice que enumera el alcance de las actividades y servicios de escala, y un Adjunto con la estructura del manual de operaciones del GHSP.

2.18 Este nuevo marco regulatorio distribuiría y entrelazaría responsabilidades entre todos los participantes de la cadena de valor:

- El Estado debería evaluar periódicamente el impacto en la seguridad operacional, formalizar criterios en su SSP, seleccionar el modelo de vigilancia adecuado e impulsar procedimientos globales estandarizados.
- El Explotador de Aeródromo debería formalizar un acuerdo local con cada GHSP, coordinar las interfaces de los SMS en plataforma, integrar a los proveedores en el plan de emergencia del aeropuerto y verificar la capacitación sobre el uso del equipo fijo de plataforma.
- El Explotador de Aeronaves, bajo las enmiendas al Anexo 6, debería integrar en su SMS el desempeño en seguridad del GHSP. La subcontratación exigiría proporcionar al proveedor las instrucciones operativas e imposibilitaría fundamentar la selección de proveedores únicamente en criterios comerciales o de precio.
- El Proveedor de Servicios de Escala (GHSP) debería disponer de un manual de operaciones con procedimientos estandarizados, garantizar la competencia y capacitación de su personal, notificar sucesos dentro del SMS y asegurar el mantenimiento preventivo de su flota de equipamiento.

2.19 Los requisitos en el Capítulo 11 de las PANS-Aeródromos exigirían acuerdos locales claros, armonización de los SMS y la estandarización documental necesaria para evitar conflictos de requisitos entre acuerdos.

2.20 La recomendación del numeral 9.7.3 del Anexo 14 aún sujeta a posibles modificaciones, establecería lo siguiente:

> *"Los Estados deberían ejercer la vigilancia de la seguridad operacional de los servicios de escala de forma directa, o a través del explotador de aeronaves, del explotador de aeródromo, o de una combinación de ambos".*

2.21 Dicho numeral contempla cuatro modelos para que cada Estado ejerza la vigilancia según sus recursos y estructura de tráfico:

1. Directo: El Estado certifica y audita directamente a los GHSP (ej. República Dominicana).
2. A través del explotador de aeronaves: Los proveedores se supervisan como servicios subcontratados por los titulares de AOC (ej. Francia, Reino Unido).
3. A través del explotador de aeródromo: El aeropuerto certificado autoriza y supervisa a los GHSP en sus instalaciones (ej. Singapur, Emiratos Árabes Unidos).
4. Combinado: Inspecciones estatales basadas en riesgo en conjunto con auditorías de aerolíneas y aeropuertos (ej. España, Suiza).

2.22 La regulación de los servicios de escala ya es una realidad en los SARPS. La transición exige una elección consciente del modelo de vigilancia estatal, apoyada en la estandarización global de procedimientos, sin perder de vista que la responsabilidad final de la seguridad operacional es compartida e intransferible.

3. Acción sugerida

3.1 Se invita a la Vigésima Reunión del Panel de Expertos en Aeródromos y Ayudas Terrestres a:

a) tomar nota de la información proporcionada en la presente nota informativa