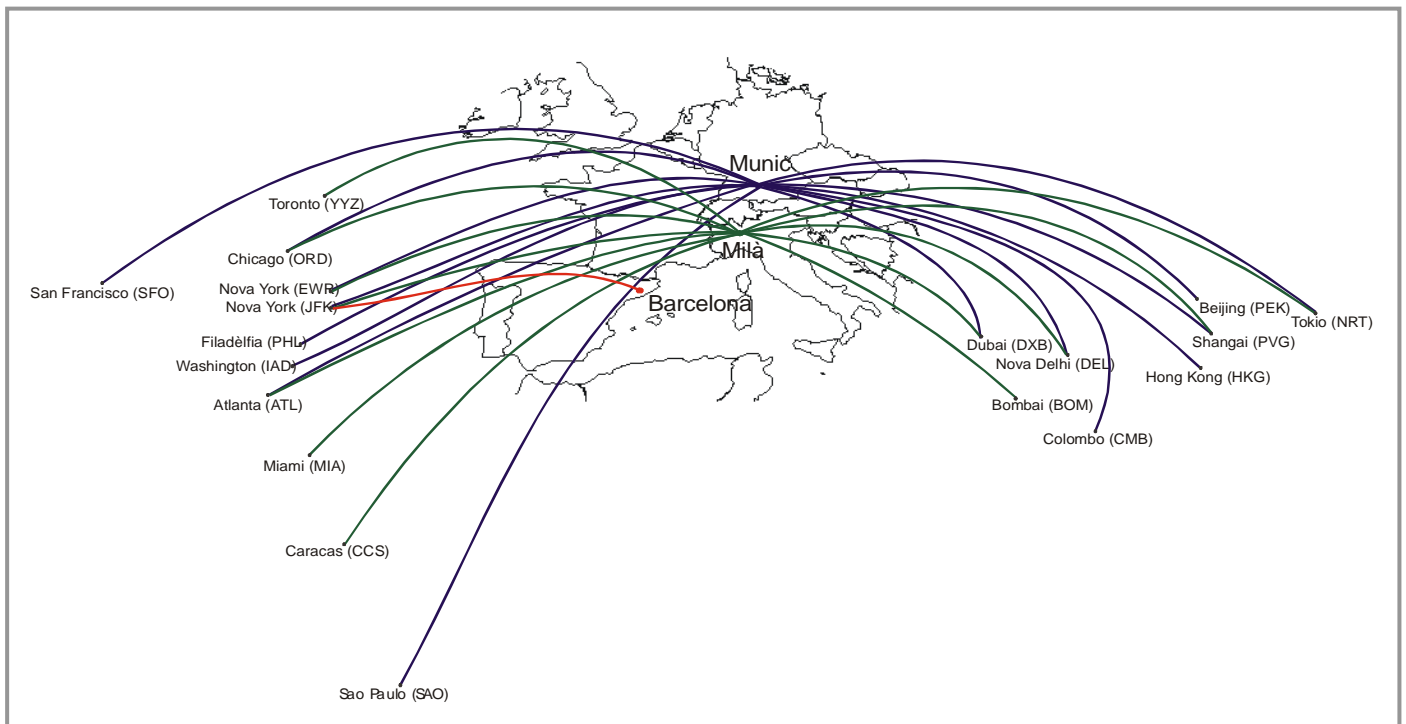


Aeropuertos y globalización

Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio

Resumen Ejecutivo



Germà Bel (Catedrático de Economía, Universidad de Barcelona)

Xavier Fageda (Profesor de Economía, Universidad de Barcelona)

Barcelona, septiembre de 2006

El modelo de gestión de aeropuertos en España: un caso anormal

España es el único país de la Unión Europea de una cierta dimensión y población en el que los aeropuertos se gestionan como una red totalmente integrada y en el que la gestión y la propiedad pertenecen exclusivamente al Estado Central. El único caso relativamente parecido es el de Polonia, que se encuentra en proceso de transformación. El escaso número de países de la OCDE en los que los aeropuertos son gestionados de forma centralizada e integrada, a través de una entidad pública única, se caracteriza por tener un solo aeropuerto de grandes dimensiones y un reducido mercado de vuelos domésticos.

El modelo de gestión de aeropuertos más habitual en Europa es aquél en el que una entidad, sea de titularidad pública o mixta, gestiona cada infraestructura de forma individual y separada del resto de aeropuertos. Estas entidades están participadas generalmente por diversos niveles de gobierno y a menudo las entidades territoriales son las que tienen la potestad sobre la gestión. Se observa a su vez un intenso proceso de apertura hacia la participación del sector privado, sea en la propiedad o, de forma más frecuente, en la gestión de los aeropuertos. En la tabla 1 se reflejan los principales rasgos de la gestión de los aeropuertos en países de una cierta dimensión y población.

Tabla 1. Gestión de los aeropuertos en países europeos (UE-25 + países candidatos) y países anglosajones no europeos con más de 20 millones de habitantes

País	Número de aeropuertos en el top 40 de la UE. 2004*	Gestión de los aeropuertos	Propiedad aeropuertos
España	7	Centralizada	Gobierno central
Polonia	1	Centralizada	Gobierno central
Turquía	1	Centralizada	Gobierno central
Rumanía	0	Centralizada	Gobierno central
Reino Unido	8	Individualizada	Diversos modelos: privado, gob. regional
Alemania	7	Individualizada	Co-titularidad: privado, gob. regional y gob. central
Francia	4	Individualizada	Gob. central (París), cámara de comercio (resto)
Italia	3	Individualizada	Diversos modelos: privado, gob. regional
Estados Unidos	múltiples	Individualizada	Gobierno regional, local
Canadá	múltiples	Individualizada	Gobierno regional
Australia	múltiples	Individualizada	Privado

Fuente: Eurostat

*Para el año 2004, Eurostat publica el ranking de los 42 aeropuertos con más tráfico de pasajeros de la UE-25. El único aeropuerto de los países candidatos que supera este umbral de tráfico es Estambul, en Turquía.

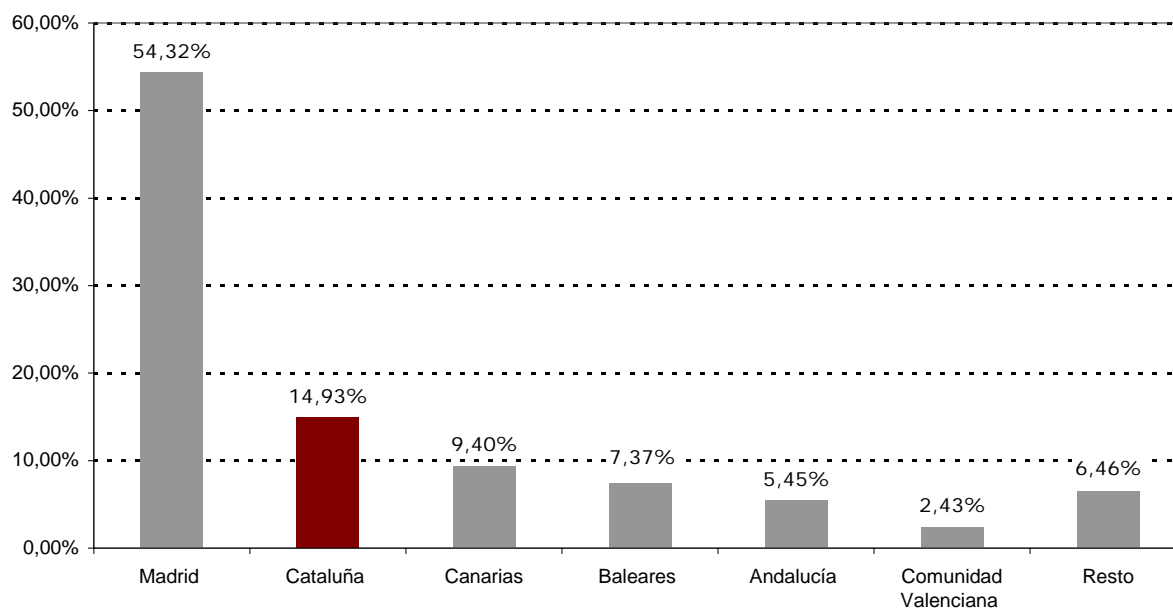
*El aeropuerto de Bucarest está en proceso de ser privatizado de forma individualizada, mientras que hay expectativas que el aeropuerto de Varsovia sea privatizado en un futuro próximo. Los sistemas aeroportuarios de los países anglosajones no europeos están muy desarrollados y cuentan con distintos aeropuertos relevantes.

Inversión en los aeropuertos españoles: resultados del modelo centralizado

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) gestiona los 40 aeropuertos que canalizan el tráfico comercial en el territorio español y es, además, la propietaria de todas las instalaciones asociadas a los mismos. Todos los aspectos centrales de la actividad de los aeropuertos españoles, como las inversiones o las negociaciones que puedan establecerse con las líneas aéreas, son responsabilidad de AENA. Así pues, la posibilidad de competencia entre aeropuertos, los beneficios de una política comercial diferenciada o la asignación regional de inversiones en base a criterios de mercado no están contemplados. Las decisiones de inversión están centralizadas y financiadas con el superávit del conjunto del sistema de aeropuertos españoles. La distribución de inversiones entre los diferentes aeropuertos españoles muestra una excepcional concentración de inversión en Madrid, como puede apreciarse en los gráficos 1 (1985-2004) y 2 (1992-2004).

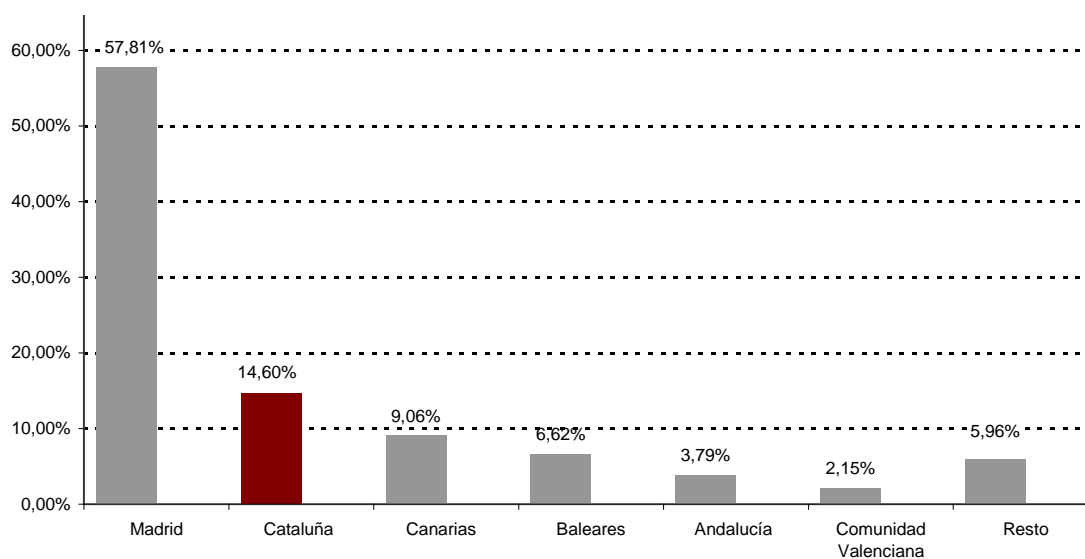
En este sentido, existe un sistema de subsidios cruzados no transparente y no eficiente entre los aeropuertos españoles. Los sucesivos gobiernos centrales han justificado la gestión centralizada y la caja única de los aeropuertos en el hecho que así se sostiene la cohesión territorial. Se argumenta que la gestión centralizada permitirá garantizar la provisión de tráfico aéreo en regiones que, por sus características económicas, no pueden generar un nivel de tráfico elevado. Y, a menudo, estas regiones tienen un nivel de desarrollo económico relativamente bajo.

Gráfico 1. Distribución regional de inversiones en aeropuertos. Valor acumulado en el período 1985-2004 (porcentaje de la inversión recibida en euros constantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la página web de FBBVA-IVIE para el período 1985-1991 y por la página web del Ministerio de Fomento para el período 1992-2004.

Gráfico 2. Distribución regional de la inversión en aeropuertos. Valor acumulado en el período 1992-2004 (porcentaje de la inversión recibida en euros constantes)



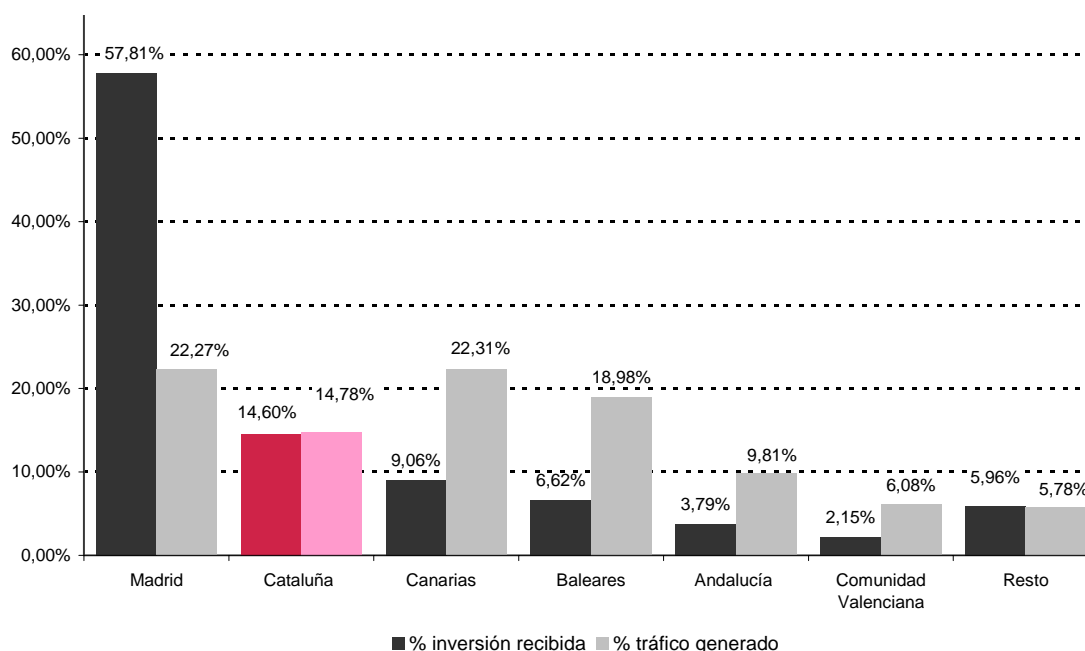
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la página web del FBBVA-IVIE para el período 1985-1991 y por la página web del Ministerio de Fomento para el período 1992-2004.

En el gráfico 3 se muestra la comparación entre la cuota en la inversión y la cuota en el tráfico aéreo de las regiones españolas en el período 1992-2004, desde el primer año completo en que AENA gestiona el sistema aeroportuario español. La región española con un PIB per cápita más elevado (en el año 2004) y con el aeropuerto que genera más

tráfico, Madrid, ha acumulado casi el 60 % de la inversión total a pesar de que sólo ha canalizado el 22 % del tráfico total. En términos generales, los aeropuertos ubicados en las regiones españolas menos desarrolladas (Extremadura, Andalucía, Galicia, Murcia y Asturias) recibieron una cuota de inversiones menor que su cuota de tráfico. Además, varias regiones poco pobladas que disponen de aeropuertos de menor tráfico también obtuvieron un volumen relativamente menor de inversiones.

Así pues, esto proporciona evidencia clara de que la redistribución progresiva entre las regiones españolas no es un elemento relevante en las decisiones de inversión del gobierno central, ni tampoco están como trasfondo las economías de escala (para sostener a las regiones con aeropuertos más pequeños). Sin embargo, factores políticos como el soporte electoral en cada región del partido político que gobierna en la Administración central, o la correspondencia entre el partido que gobierna en la Administración central y el que gobierna en la Administración autonómica, parecen tener una influencia significativa en la distribución regional de inversiones en aeropuertos.

Gráfico 3. Distribución regional de inversiones de AENA en aeropuertos en relación con el tráfico generado en el período 1992-2004 (valores acumulados en el período en euros constantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la página web del FBBVA-IVIE para el período 1985-1991 y por la página web del Ministerio de Fomento para el período 1992-2004.

En conclusió, el tradicional dilema entre eficiència y solidaridat que a menudo rige las polítics públicas no está condicionando la política aeroportuaria en España. La falta de competencia entre aeropuertos y la ausencia de criterios de mercado en la asignación de recursos no ha sido compensada por el establecimiento de mecanismos de redistribución territorial.

La política aeroportuaria en España promueve un sistema de aeropuertos subordinado a las necesidades de Madrid-Barajas

Para los países con varias ciudades de gran dimensión, puede esperarse una correspondencia entre la jerarquía de áreas urbanas y la jerarquía de aeropuertos. Es decir, el volumen y el alcance geográfico del tráfico de un aeropuerto debería reflejar el peso económico y demográfico del área urbana correspondiente en el país en cuestión.

No obstante, esta correspondencia puede no darse en aquellos países en los que la gestión aeroportuaria está centralizada e integrada a nivel nacional, como es el caso de España. En efecto, los gobiernos pueden hacer uso de la política de infraestructuras y de la política comercial para introducir distorsiones arbitrarias en esta jerarquía relativa.

En España no hay correspondencia entre jerarquía urbana y jerarquía aeroportuaria. El sistema centralizado e integrado de gestión de los aeropuertos españoles promueve la concentración de tráfico en el aeropuerto de Madrid, en especial el que se refiere a tráfico de larga distancia. Esta concentración del tráfico intercontinental puede estar perjudicando los aeropuertos ubicados en otras áreas urbanas españolas, como Valencia y, especialmente, Barcelona, ya que la oferta en estos aeropuertos es inferior a la de otras áreas urbanas europeas con un peso económico y demográfico similar, tanto en el país correspondiente como a nivel europeo.

En este punto hay que destacar que, en términos de calidad de la oferta aeroportuaria para el viajero por asuntos de negocios, el tráfico intercontinental es el principal elemento diferencial entre los grandes aeropuertos europeos. Así, una dotación y adecuación de vuelos intercontinentales directos constituye un factor de primer orden en las decisiones de localización de empresas intensivas en conocimiento, como por ejemplo las sedes empresariales, los servicios avanzados o la industria de alta tecnología. Las actividades intensivas en conocimiento se caracterizan por generar un alto valor añadido y puestos de trabajo altamente cualificados, por lo que no es de extrañar que su captación sea una prioridad en las estrategias de crecimiento económico de la mayoría de las grandes áreas urbanas europeas.

El análisis de los determinantes de la oferta de vuelos intercontinentales directos en aeropuertos muestra que el aeropuerto de Madrid tiene más tráfico que el que le correspondería según sus características económicas y demográficas. Por el contrario, el aeropuerto de Barcelona tiene menos tráfico que el que le correspondería según estas mismas características. En realidad, el tráfico intercontinental, de gran valor añadido, es

extremadamente bajo en Barcelona si se compara con el resto de ciudades líderes en el tráfico en general, como puede verse en la tabla 2.¹

Entre los aeropuertos con más tráfico de Europa, Barcelona ocupa la novena posición en relación al tráfico general del aeropuerto (en negrita se señalan en la tabla los aeropuertos con menos tráfico que Barcelona). Sin embargo, ocupa la última posición en relación a vuelos intercontinentales directos en los sistemas aeroportuarios configurados por estos aeropuertos.

Tabla 2. Oferta de vuelos intercontinentales directos en los sistemas aeroportuarios urbanos europeos con más tráfico de pasajeros (frecuencia semanal a 41 destinos)

Sistema urbano (Aeropuerto, código)	Temporada de invierno 2006 (noviembre 2005-abril 2006)	Temporada de verano (mayo 2006-octubre 2006)
Londres (LHR, LGW, LTN , STD)	868	1190
París (CDG, ORY)	560	576
Frankfurt (FRA)	494	533
Amsterdam (AMS)	421	252
Madrid (MAD)	168	201
Zurich (ZRH)	156	164
Milán (MXP, LIN)	153	154
Munich (MUC)	151	155
Roma (FCO, CIO)	91	131
Viena (VIE)	85	103
Manchester (MAN)	80	102
Bruselas (BRU)	54	68
Dublín (DUB)	50	90
Estocolmo (ARN)	49	42
Copenhague (CPH)	48	71
Düsseldorf (DUS)	26	43
Barcelona (BCN)	0	37

Nota: En negrita los aeropuertos con menos tráfico aéreo general que Barcelona

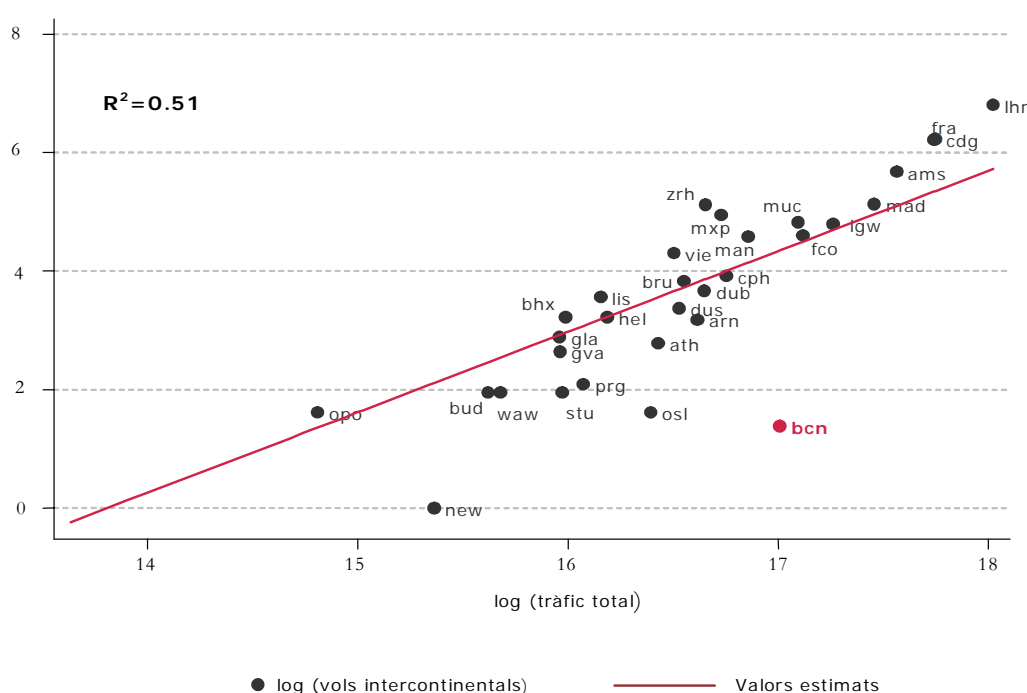
Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por Official Airlines Guide (OAG)

El gráfico 4 muestra esta situación de forma muy clara. Incluye todas las áreas urbanas de la UE25 + Suiza + Noruega con más de un millón de habitantes y/o áreas urbanas que disponen de un gran aeropuerto (aeropuertos incluidos en el ránking europeo de los 50 que registran más tráfico). Para estas áreas urbanas, la relación positiva esperada entre la oferta de vuelos intercontinentales (eje vertical) y el tráfico total (eje horizontal) es estadística y económicamente significativa. El aeropuerto que más se aleja de esta relación

¹ Debe señalarse que en la temporada de invierno de 2007 (noviembre 2006-abril 2007), Barcelona tendrá 14 frecuencias semanales directas de larga distancia: 12 a Nueva York i 2 a Shangai. Esto no alterará su posición relativa.

positiva es el de Barcelona, ya que su elevado nivel de tráfico no se corresponde con la oferta de vuelos intercontinentales. El siguiente aeropuerto en posición más alejada del valor esperado, Newcastle, tiene un volumen de tráfico generado muy inferior al de Barcelona.

Gráfico 4. Regresión Range Scatter entre dotación de vuelos intercontinentales y tráfico total



Código aeropuertos:

AMS: Amsterdam, ARN: Estocolmo Arlanda, ATH: Atenas, BCN: Barcelona, BHX: Birmingham, BRU: Bruselas, BUD: Budapest, CDG: París Charles de Gaulle, CPH: Copenhague, DUB: Dublín, DUS: Düsseldorf, FCO: Roma Fiumicino, FRA: Frankfurt, GLA: Glasgow, GVA: Ginebra, HEL: Helsinki, LGW: Londres Gatwick, LHR: Londres Heathrow, LIS: Lisboa, MAD: Madrid, MAN: Manchester, MUC: Munich, MXP: Milán Malpensa, NEW: Newcastle, OSL: Oslo, OPO: Oporto, PRG: Praga, STU: Stuttgart, VIE: Viena, WAW: Varsovia, ZRH: Zurich.

El futuro del modelo de gestión de los aeropuertos en España. La necesidad de la reforma.

Hay tres factores que hacen deseable un proceso de reforma, en una u otra dirección, de la gestión centralizada de los aeropuertos en España. En primer lugar, su anormalidad en el contexto del resto de países de la UE y de la OCDE. En segundo lugar, la cada vez más intensa participación del sector privado tanto en la gestión y financiación de los aeropuertos como en la producción de las actividades comerciales que tienen lugar en su recinto. Y en tercer lugar, la consolidación de un entorno competitivo en el transporte aéreo, tanto en la prestación de servicios como en la producción de infraestructuras.

Las ventajas de la gestión descentralizada e individualizada son importantes. En primer lugar, promueve la competencia entre aeropuertos para captar las compañías aéreas que se consideren más adecuadas, tanto para el aeropuerto como para el territorio donde éste se ubica. En segundo lugar, favorece la transparencia en la financiación de las actividades corrientes y de las inversiones de capital. En efecto, se reduciría la magnitud y la opacidad del actual sistema de subsidios cruzados.

Además, la descentralización facilita el establecimiento de mecanismos de colaboración entre el sector público y el sector privado, ya que puede esperarse que la gestión por parte de entidades de menor escala tienda a ser más flexible y menos burocratizada.

En cualquier caso, es cierto que el proceso de reforma de la gestión de los aeropuertos en España puede establecer una diferenciación entre la gestión y los mecanismos de financiación. Sea de titularidad autonómica, de titularidad local o de cotitularidad consorciada de diferentes administraciones, la superación del modelo de titularidad y control central, y de caja única, es imprescindible para avanzar en la modernización de la gestión aeroportuaria en España. Por otro lado, un sistema de coparticipación territorial en la gestión, sin capacidad decisoria sobre tarifas, inversiones y política comercial, no sería más que un cambio nominal, pero no sustantivo, respecto a la situación actual.

Las implicaciones de una reforma de la política aeroportuaria en España serían de gran trascendencia. El aumento de la competencia y la expansión de la cooperación público-privada generan un entorno cada vez más exigente, tanto para las compañías aéreas como para los operadores aeroportuarios.

En términos generales, la política aeroportuaria aplicada en España, desde el momento en que AENA se constituyó como entidad autónoma, ha beneficiado mucho el principal *hub*

español, el aeropuerto de Madrid-Barajas. Los instrumentos que facilita el sistema de gestión centralizada e integrada en España para conseguirlo son dos: el uso de la caja única para financiar la sobreinversión en Barajas, y la subordinación de la política comercial del resto de aeropuertos al papel central de Barajas, evitando así la competencia de otros aeropuertos españoles con posibilidades de atraer tráfico de valor añadido. En realidad, esta competencia –al mismo tiempo que beneficiaría a los aeropuertos que la aplicasen y los haría más atractivos- podría restar masa crítica a Barajas, reduciría sus frecuencias de vuelo y disminuiría su atractivo.

La atracción por parte de un aeropuerto de compañías aéreas que ofrezcan vuelos intercontinentales directos requiere el diseño de una política comercial y de asignación de *slots* eficiente y disponer de una dotación suficiente de recursos para invertir en mejoras y ampliación de la capacidad. La gestión centralizada e integrada dificulta llevar a la práctica ambas políticas porque hace más probable la colusión entre el operador aeroportuario y la aerolínea de bandera, y conduce al establecimiento de subsidios cruzados entre los aeropuertos, que no tienen que ver con la solidaridad.

Con el actual estado de las cosas, el aeropuerto de Barcelona corre el riesgo de convertirse en el *hub* de las compañías de bajo coste en Europa. Ello no es suficiente para estar en el mapa mundial de ciudades. En cambio, una gestión individualizada, que utilice aún en mayor medida los mecanismos modernos de cooperación pública-privada, puede ser decisiva para hacer posible una política comercial, de tarifas y de inversiones que desarrolle las muchas potencialidades del aeropuerto de El Prat, ahora infrautilizadas. Ésta es la vía que puede situar Barcelona en el mapa de las ciudades globales.