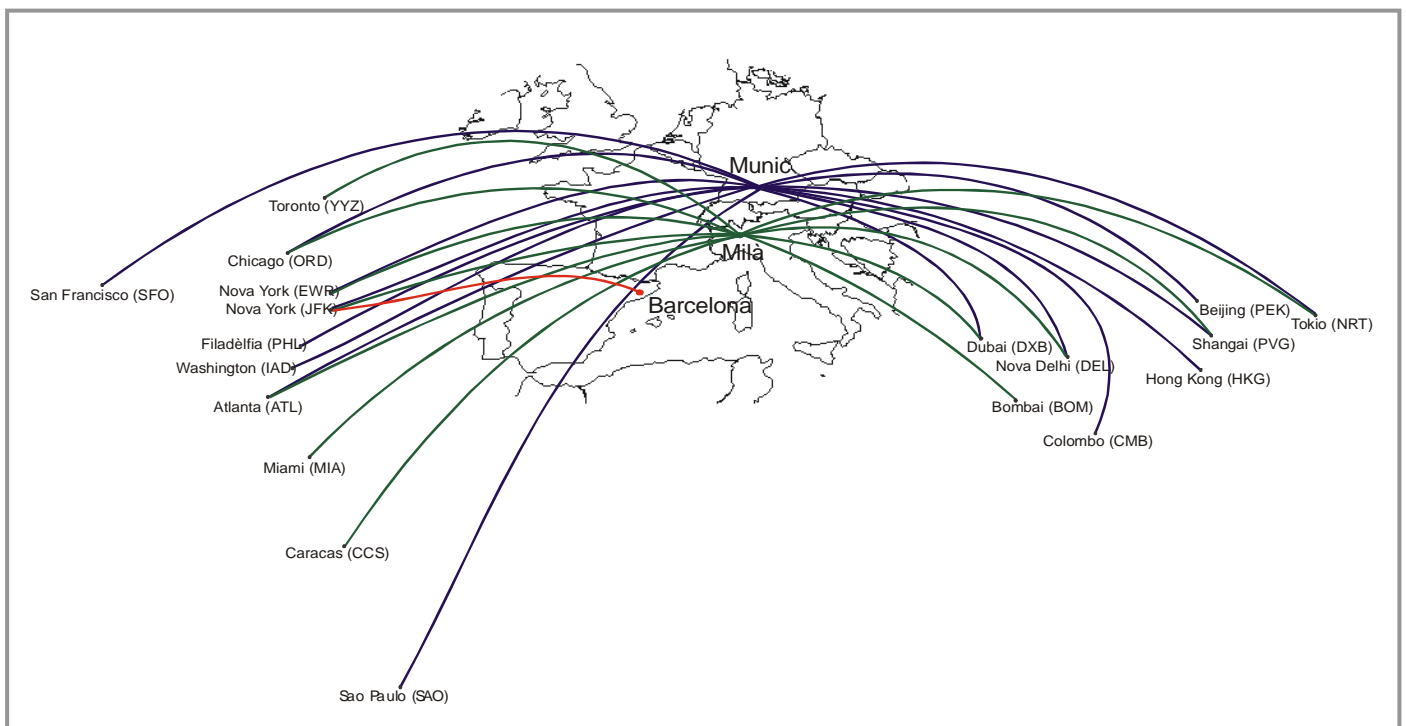


Aeroports i globalització

Opcions de gestió aeroportuària i implicacions sobre el territori

Resum Executiu



Germà Bel (Catedràtic d'Economia, Universitat de Barcelona)

Xavier Fageda (Profesor d'Economia, Universitat de Barcelona)

Barcelona, setembre de 2006

El model de gestió d'aeroports a Espanya: Un cas anormal

Espanya és l'únic país de la Unió Europea d'una certa dimensió i població en què els seus aeroports es gestionen de forma totalment centralitzada i integrada, i on la gestió i la propietat recau exclusivament en l'Estat central. L'únic cas relativament semblant és el de Polònia, que es troba en procés de transformació. L'escàs nombre de països de la OCDE on els aeroports són gestionats de forma centralitzada i integrada, mitjançant una única entitat pública, es caracteritzen per tenir només un aeroport de grans dimensions i un mercat de vols domèstics reduït.

El model de gestió d'aeroports més habitual a Europa és aquell en el qual una entitat, ja sigui de titularitat pública o mixta, gestiona cada infraestructura de forma individual i separada de la resta d'aeroports. Aquestes entitats es troben participades generalment per diversos nivells de govern, i sovint les entitats territorials n'acostumen a tenir la potestat de gestió. S'observa alhora un procés intens d'obertura a la participació del sector privat, ja sigui en la propietat o, de forma més freqüent, en la gestió dels aeroports. La taula 1 reflecteix els trets principals de la gestió dels aeroports a països d'una certa dimensió i població.

Taula 1. Gestió dels aeroports a països europeus (UE-25 + països candidats) i països anglosaxons no europeus amb més de 20 milions d'habitants

País	Nombre aeroports en el top 40 a la UE. 2004*	Gestió dels aeroports	Propietat aeroports
Espanya	7	Centralitzada	Govern central
Polònia	1	Centralitzada	Govern central
Turquia	1	Centralitzada	Govern central
Romania	0	Centralitzada	Govern central
Regne Unit	8	Individualitzada	Diversos models: privat, gov. regional
Alemanya	7	Individualitzada	Co-titularitat: privat, gov. regional i gov. central
França	4	Individualitzada	Gov. central (Paris), cambra comerç (resta)
Itàlia	3	Individualitzada	Diversos models: privat, gov. Regional
Estats Units	múltiples	Individualitzada	Govern regional, local
Canadà	múltiples	Individualitzada	Govern regional
Austràlia	múltiples	Individualitzada	Privat

Font: Eurostat

*Per a l'any 2004, Eurostat publica el rànquing dels 42 aeroports amb més tràfic de passatgers a la UE-25. L'únic aeroports dels països candidats que supera aquest llindar de tràfic és Istanbul, a Turquia.

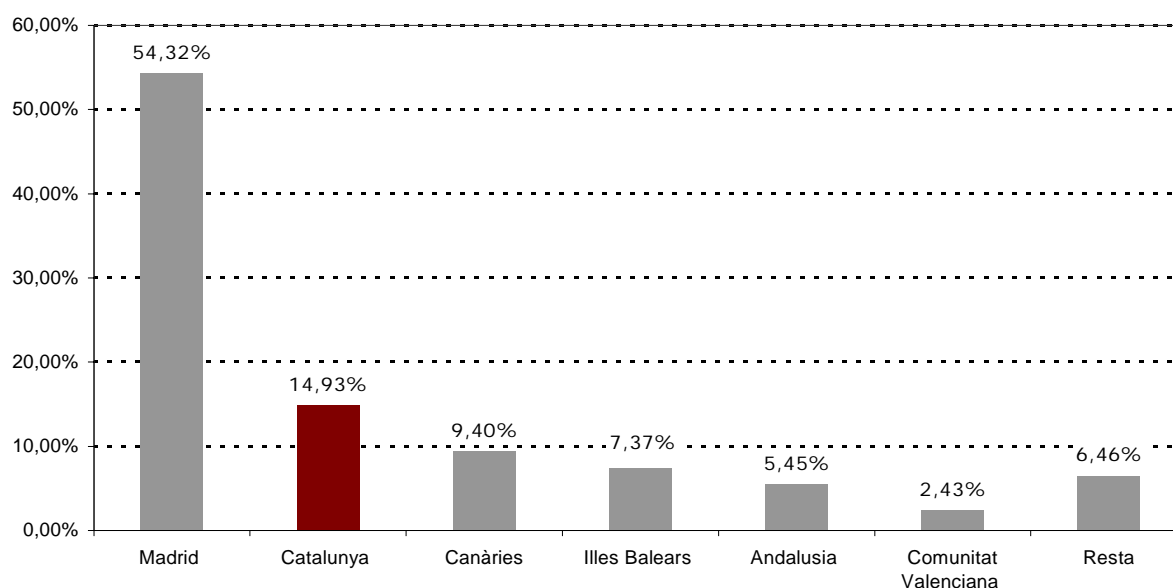
*L'aeroport de Bucarest està en procés de ser privatitzat de forma individualitzada, mentre que hi ha l'expectativa que l'aeroport de Varsòvia sigui privatitzat en un futur proper. Els sistemes aeroportuaris dels països anglosaxons no europeus es troben molt desenvolupats i compten amb diversos aeroports rellevants.

Inversió en els aeroports espanyols: Resultats del model centralitzat

Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) gestiona els 40 aeroports que canalitzen tràfic comercial al territori espanyol i és, a més, la propietària de totes les instal·lacions que hi estan associades. Tots els aspectes centrals de l'activitat dels aeroports espanyols, com poden ser les inversions o les negociacions que puguin establir-se amb les companyies aèries, són responsabilitat d'AENA. Així doncs, la possibilitat de competència entre aeroports, els beneficis d'una política comercial diferenciada o l'assignació regional d'inversions en base a criteris de mercat no són contemplats. Les decisions d'inversió estan centralitzades i finançades mitjançant el superàvit de tot el sistema d'aeroports espanyols. La distribució d'inversions entre els diferents aeroports espanyols mostra una excepcional concentració d'inversió a Madrid, com es pot veure als gràfics 1 (1985-2004) i 2 (1992-2004).

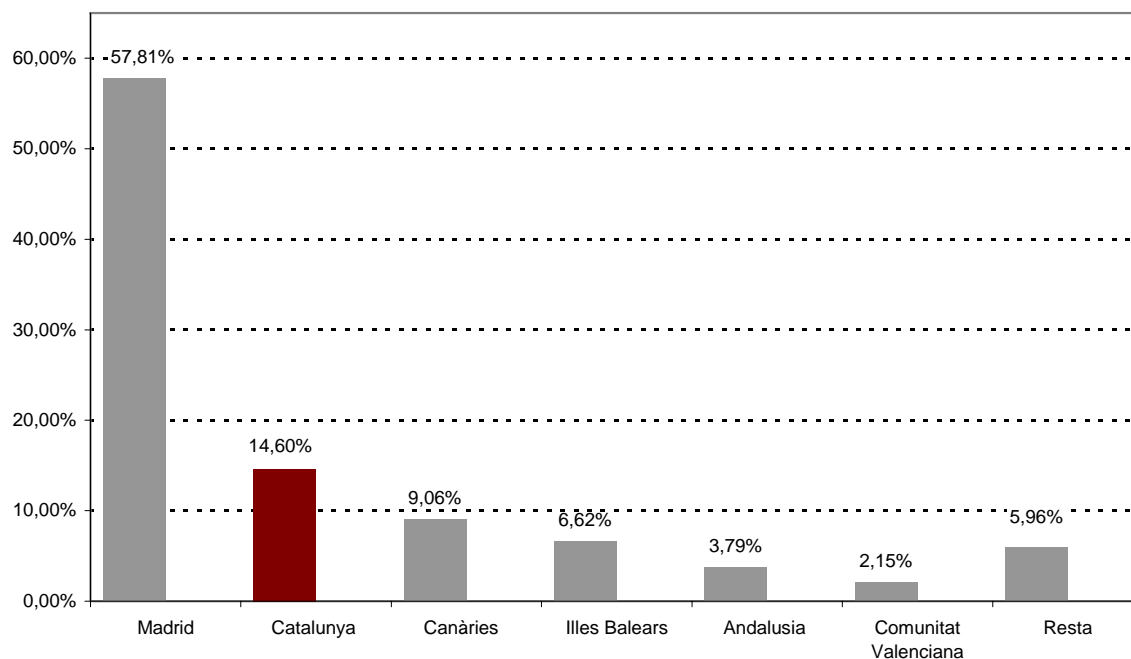
En aquest sentit, hi ha un sistema de subsidis creuats no transparent i no eficient entre els aeroports espanyols. Els successius governs centrals han justificat la gestió centralitzada i la caixa única dels aeroports en el fet que aquesta sosté la cohesió territorial. Així, s'argumenta que la gestió centralitzada permetrà garantir la provisió de tràfic aeri en regions que, per les seves característiques econòmiques, no poden generar un nivell de tràfic elevat. I, sovint, aquestes regions tenen un nivell de desenvolupament econòmic relativament baix.

Gràfic 1. Distribució regional d'inversions en aeroports. Valor acumulat en el període 1985-2004 (Percentatge de la inversió rebuda en euros constants)



Font: Elaboració pròpia a partir de la informació subministrada per la pàgina web de la FBBVA-IVIE per al període 1985-1991 i per la pàgina web del Ministeri de Foment per al període 1992-2004.

Gràfic 2. Distribució regional d'inversions en aeroports. Valor acumulat en el període 1992-2004 (Percentatge de la inversió rebuda en euros constants)



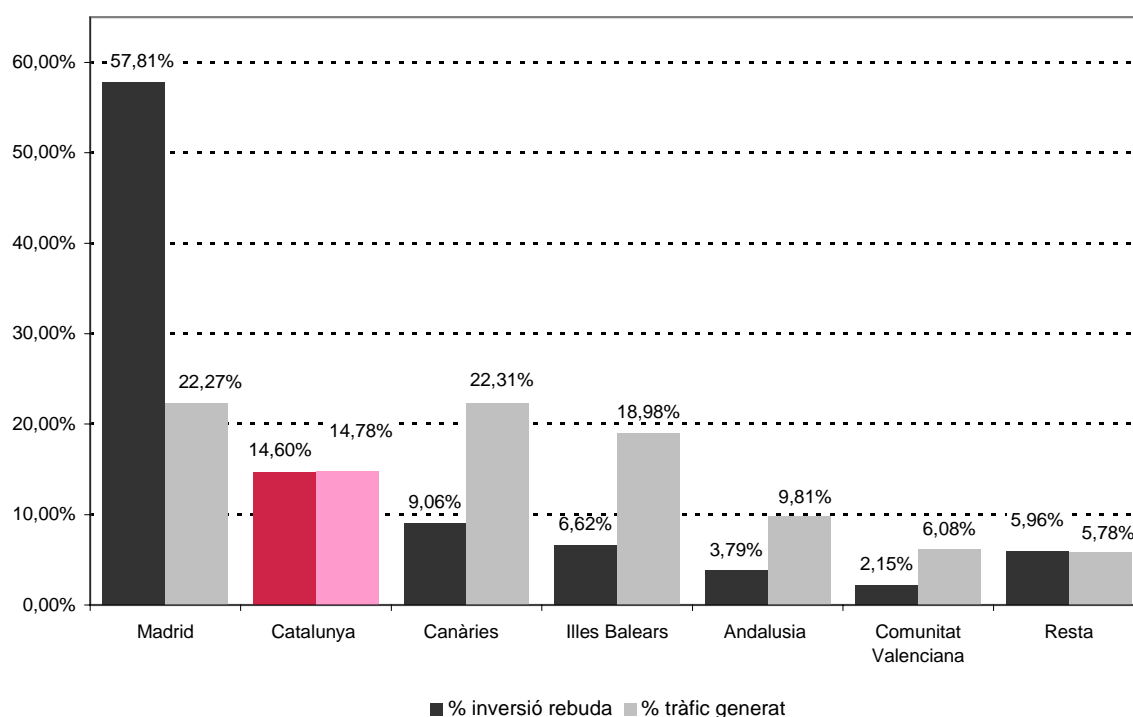
Font: Elaboració pròpia a partir de la informació subministrada per la pàgina web de la FBBVA-IVIE per al període 1985-1991 i per la pàgina web del Ministeri de Foment per al període 1992-2004.

En el gràfic 3 es mostra la comparació entre la quota en la inversió i la quota en el tràfic aeri de les regions espanyoles en el període 1992-2004, des del primer any complet en què AENA gestiona el sistema aeroportuari espanyol. La regió espanyola amb un PIB per càpita més elevat (a l'any 2004) i amb l'aeroport que genera més tràfic, Madrid, ha acumulat quasi el 60% de la inversió total tot i que només ha canalitzat el 22 % del tràfic total. En termes generals, els aeroports ubicats a les regions espanyoles menys desenvolupades (Extremadura, Andalusia, Galícia, Múrcia i Astúries) varen rebre una quota d'inversions menor que la seva quota de tràfic. A més, diverses regions poc poblades que disposen dels aeroports de menor tràfic també van obtenir un volum relativament menor d'inversions.

Això proporciona evidència clara que la redistribució progressiva entre les regions espanyoles no és un element rellevant en les decisions d'inversió del govern central, ni tampoc hi ha com a rerafons les economies d'escala (per tal de recolzar aquelles regions amb aeroports més petits).

Tanmateix, factors polítics com ara el suport electoral a cada regió del partit polític que governa en l'Administració central, així com la correspondència entre el partit que governa en l'Administració central i el partit que governa en l'Administració autonòmica, semblen tenir una influència significativa en la distribució regional d'inversions en aeroports.

Gràfic 3. Distribució regional d'inversions d'AENA en aeroports en relació al tràfic generat en el període 1992-2004 (Valors acumulats en el període en euros constants)



Font: Elaboració pròpia a partir de la informació subministrada per la pàgina web de la FBBVA-IVIE per al període 1985-1991 i per la pàgina web del Ministeri de Foment per al període 1992-2004.

En conclusió, el tradicional dilema entre eficiència i solidaritat que sovint regeix les polítiques públiques no està condicionant la política aeroportuària a Espanya. La manca de competència entre aeroports i de criteris de mercat en l'assignació de recursos no ha estat compensat per l'establiment de mecanismes de redistribució territorial.

La política aeroportuària a Espanya promou un sistema d'aeroports subordinat a les necessitats de Madrid-Barajas

Per als països amb diverses ciutats de gran dimensió, pot esperar-se una correspondència entre la jerarquia d'àrees urbanes i la jerarquia d'aeroports. És a dir, el volum i abast geogràfic del tràfic d'un aeroport hauria de reflectir el pes econòmic i demogràfic de la corresponent àrea urbana en el país en qüestió.

No obstant això, aquesta correspondència pot no donar-se en aquells països on la gestió aeroportuària està centralitzada i integrada a nivell nacional, com és el cas d'Espanya. En efecte, els governs poden fer ús de la política d'infraestructures i de la política comercial per introduir distorsions arbitràries en aquesta jerarquia relativa.

A Espanya no hi ha una correspondència entre jerarquia urbana i jerarquia aeroportuària. El sistema centralitzat i integrat de gestió dels aeroports a Espanya promou la concentració del tràfic a l'aeroport de Madrid, en especial pel que fa referència al tràfic de llarga distància. Aquesta concentració del tràfic intercontinental pot estar perjudicant els aeroports ubicats en altres grans àrees urbanes espanyoles, com ara València i, especialment, Barcelona, ja que l'oferta en aquests aeroports és inferior a la d'altres àrees urbanes europees amb un pes econòmic i demogràfic similar, tant en el corresponent país com a nivell europeu.

Cal destacar en aquest punt que, en termes de qualitat de l'oferta aeroportuària pel viatger per negocis, el tràfic intercontinental és el principal element diferencial entre els grans aeroports europeus. Així, una dotació adequada de vols intercontinentals directes és un factor de primer ordre en les decisions de localització d'empreses intenses en coneixement, com ara les seues empresarials, els serveis avançats o la indústria d'alta tecnologia. Les activitats intenses en coneixement es caracteritzen per generar un alt valor afegit i llocs de treball d'alta qualificació, pel que no és d'estranyar que la seua captació sigui una prioritat en les estratègies de creixement econòmic de la majoria de grans àrees urbanes europees.

L'anàlisi dels determinants de l'oferta de vols intercontinentals non-stop en aeroports mostren que l'aeroport de Madrid té més tràfic que el que l'hi correspondria segons les seues característiques econòmiques i demogràfiques. Pel contrari, l'aeroport de Barcelona té menys tràfic que el que li correspondria segons aquestes característiques. De fet, el

tràfic intercontinental, de gran valor afegit, és extremadament baix a Barcelona quan es compara amb la resta de ciutats líders en el tràfic en general, com es veu a la taula 2.¹

Entre els aeroports amb més tràfic a Europa, Barcelona ocupa la novena posició pel que fa a tràfic general a l'aeroport (en negreta s'indiquen a la taula els aeroports amb menys tràfic que Barcelona). Tanmateix, ocupa la darrera posició pel que fa a vols intercontinentals directes en els sistemes aeroportuaris configurats per aquests aeroports.

El gràfic 4 mostra aquesta situació de manera molt clara. S'hi inclouen totes les àrees urbanes de la UE25 + Suïssa + Noruega amb més d'un milió d'habitants i/o àrees urbanes que disposen d'un gran aeroport (aeroports inclosos en el rànquing europeu dels 50 aeroports que registren més tràfic). Per a aquestes àrees urbanes la relació positiva esperada entre l'oferta de vols intercontinentals (eix vertical) i el tràfic total (eix horitzontal) és estadística i econòmicament significativa. L'aeroport que més s'allunya d'aquesta relació positiva és el de Barcelona, ja que el seu elevat nivell de tràfic no es correspon amb l'oferta de vols intercontinentals. El següent aeroport amb posició més llunyana del valor esperat, Newcastle, té un volum de tràfic general molt inferior al de Barcelona.

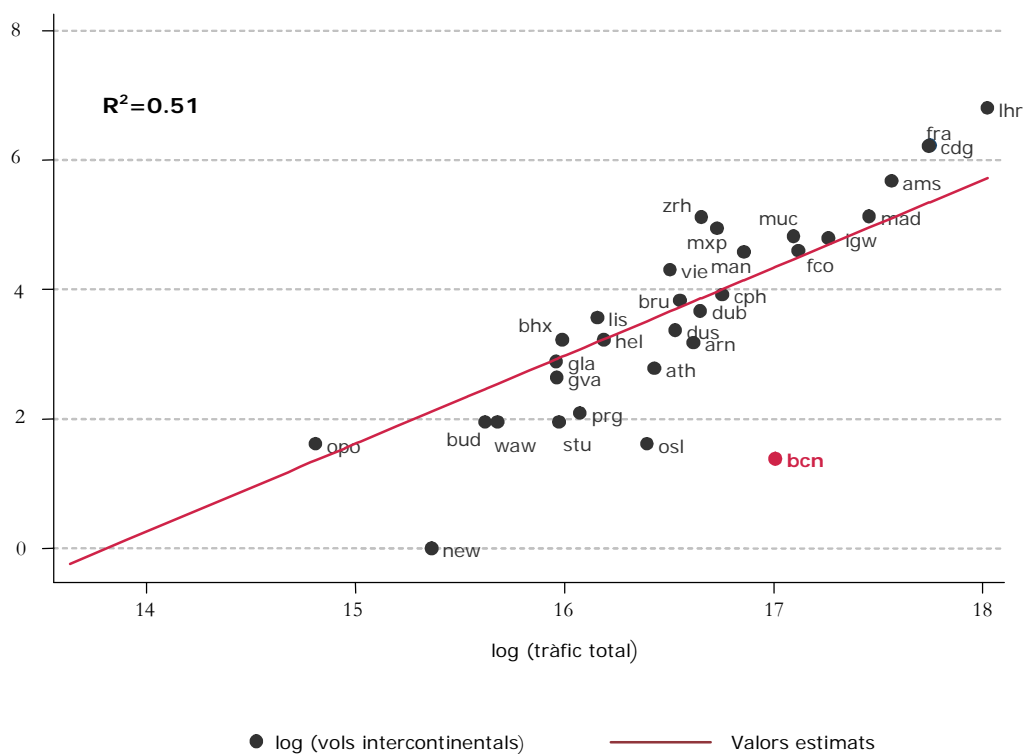
Taula 2. Oferta de vols intercontinentals directes als sistemes aeroportuaris urbans europeus amb més tràfic de passatgers (freqüència setmanal a 41 destinacions)

Sistema urbà (Aeroport, codi)	Temporada d'hivern 2006 (novembre 2005-abril 2006)	Temporada d'estiu (maig 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
Zuric (ZRH)	156	164
Milà (MXP, LIN)	153	154
Munic (MUC)	151	155
Roma (FCO, CIO)	91	131
Viena (VIE)	85	103
Manchester (MAN)	80	102
Brussel·les (BRU)	54	68
Dublín (DUB)	50	90
Estocolm (ARN)	49	42
Copenhaguen (CPH)	48	71
Düsseldorf (DUS)	26	43
Barcelona (BCN)	0	37

Nota: En negreta el aeroports amb menys tràfic aerí general que Barcelona

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per Official Airlines Guide (OAG)

¹ Cal notar que a la temporada d'hivern de 2007 (novembre 2006-abril 2007), Barcelona tindrà 14 freqüències setmanals non-stop de llarga distància: 12 a Nova York i 2 a Shangai. Això no alterarà la seva posició relativa.

Gràfic 4. Regressió Range Scatter entre dotació de vols intercontinentals i tràfic total

Codi aeroports:

AMS: Amsterdam, ARN: Estocolm Arlanda, ATH: Atenes, BCN: Barcelona, BHX: Birmingham, BUD: Budapest, BRU: Brussel·les, CDG: París Charles de Gaulle, CPH: Copenhaguen, DUB: Dublín, DUS: Düsseldorf, FCO: Roma Fiumicino, FRA: Frankfurt, GLA: Glasgow, GVA: Ginebra, HEL: Hèlsinki, LGW: Londres Gatwick, LHR: Londres Heathrow, MAD: Madrid, MAN: Manchester, MUC: Munic, MXP: Milà Malpensa, NEW: Newcastle, LIS: Lisboa, OSL: Oslo, OPO: Porto, PRG: Praga, STU: Stuttgart, VIE: Viena, WAW: Varsòvia, ZRH: Zuric

El futur del model de gestió dels aeroports a Espanya. La necessitat de la reforma.

Hi ha tres factors que fan desitjable un procés de reforma, en una o altra direcció, de la gestió centralitzada dels aeroports a Espanya. En primer lloc, la seva anormalitat en el context de la resta de països de la UE i de l'OCDE. En segon lloc, la cada cop més intensa participació del sector privat tant en la gestió i finançament dels aeroports, com en la producció de les activitats comercials que tenen lloc en el seu recinte. I en tercer lloc, la consolidació d'un entorn competitiu en el transport aeri, tant en la prestació de serveis com en la producció d'infraestructures.

Els avantatges de la gestió descentralitzada i individualitzada són importants. En primer lloc, promou la competència entre aeroports per captar les companyies aèries que es considerin més adients, tant per l'aeroport com pel territori on s'ubica. En segon lloc, afavoreix la transparència en el finançament de les activitats corrents i de les inversions de capital. En efecte, es reduiria la magnitud i opacitat del sistema actual de subsidis creuats.

A més, la descentralització facilita l'establiment de mecanismes de col·laboració entre el sector públic i sector privat, ja que es pot esperar que la gestió per part d'entitats de menor escala tendeixi a ser més flexible i menys burocratitzada.

En qualsevol cas, val a dir que el procés de reforma en la gestió dels aeroports a Espanya pot establir una diferenciació entre la gestió i els mecanismes de finançament. Sigui amb titularitat autonòmica, amb titularitat local o amb cotitularitat consorciada de diferents administracions, la superació del model de titularitat i control central, i de caixa única, és imprescindible per avançar en la modernització de la gestió aeroportuària a Espanya. Altrament, un sistema de coparticipació territorial en la gestió, sense capacitat decisòria sobre tarifes, inversions i política comercial, no seria més que un canvi nominal, però no substantiu, respecte de la situació actual.

Les implicacions d'una reforma de la política aeroportuària a Espanya serien de gran transcendència. L'augment de la competència i l'expansió de la cooperació públic-privada generen un entorn cada cop més exigent, tant per a les companyies aèries com pels operadors aeroportuaris.

En termes generals, la política aeroportuària aplicada a Espanya, des del moment que AENA va constituir-se com a entitat autònoma, ha beneficiat molt el principal *hub* espanyol, l'aeroport de Madrid-Barajas. Els instruments que facilita el sistema de gestió centralitzada i

integrada a Espanya per aconseguir això són dos: l'ús de la caixa única per finançar la sobreinversió a Barajas, i la subordinació de la política comercial de la resta d'aeroports al paper central de Barajas, tot evitant la competència d'altres aeroports espanyols amb possibilitats d'atraure tràfic de valor afegit. De fet, aquesta competència –al mateix temps que beneficiaria als aeroports que l'apliquessin i els faria més atractius- podria restar massa crítica a Barajas, reduiria les seves freqüències de vol i disminuiria el seu atractiu.

L'atracció per part d'un aeroport de companyies aèries que ofereixin vols intercontinentals directes requereix el disseny d'una política comercial i d'assignació de *slots* eficient i disposar d'una dotació suficient de recursos per invertir en millores i ampliació de la capacitat. La gestió centralitzada i integrada dificulta portar a la pràctica ambdues polítiques perquè fa més probable la col·lusió entre l'operador aeroportuari i la companyia de bandera, i comporta l'establiment de subsidis creuats entre els aeroports, que no tenen a veure amb la solidaritat.

En l'actual curs de les coses, l'aeroport de Barcelona corre el risc de convertir-se en el hub de les companyies de baix cost a Europa. Amb això no n'hi ha prou per ser al mapa mundial de ciutats. En canvi, una gestió individualitzada, més encara si s'utilitzen mecanismes moderns de cooperació públic-privada, pot ser decisiva per fer possible una política comercial, de tarifes i d'inversions que desenvolupi les moltes potencialitats de l'aeroport del Prat, ara infrautilitzades. Aquesta és la via que pot situar Barcelona en el mapa de les ciutats globals.