Informe Especial

Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO 12, rue Alcide De Gasperi 1615 Luxembourg LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-1254-2 doi:10.2865/96972

© Unión Europea, 2014

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

**ES** 2014

Informe Especial

### Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)

Índice 02

#### Apartados

	Glosario
I–V	Resumen
1–15	Introducción
1–5	Principales características del transporte aéreo en Europa
6-8	Política de transporte aéreo de la UE y financiación de infraestructuras aeroportuarias
9–11	Gestión de inversiones en infraestructuras aeroportuarias con cargo al FEDER y al Fondo de Cohesión
12–15	Tipos de infraestructuras aeroportuarias examinadas
16-21	Alcance y enfoque de la fiscalización
22-67	Observaciones
22–26	La necesidad de infraestructuras nuevas o acondicionadas se demostró en la mitad de los aeropuertos examinados
27	La mayoría de los aeropuertos examinados sufrieron retrasos en las obras de construcción y la mitad de ellos, sobrecostes
28-35	Más de la mitad de las construcciones estaban infrautilizadas
36-38	Se financiaron con fondos de la UE inversiones no rentables
39–45	Siete de los veinte aeropuertos examinados no son autosuficientes desde el punto de vista financiero
46-48	Previsiones excesivamente optimistas sobre el número de pasajeros en doce de los veinte aeropuertos examinados
49–52	Impacto limitado de las inversiones financiadas por la UE en el número de pasajeros, el servicio al cliente y la creación de puestos de trabajo
53-59	Inversiones similares en aeropuertos muy próximos entre sí
60-65	En general, los Estados miembros no han coordinado la planificación de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias
66-67	La Comisión dispone de información limitada sobre la financiación de aeropuertos por la U

Índice

#### Conclusiones y recomendaciones 68-72

Asignaciones del FEDER y del FC entre 2000 y 2013 a infraestructuras Anexo I

aeroportuarias por Estado miembro

Anexo II Lista de aeropuertos y proyectos examinados

Anexo III — Síntesis de los resultados y de la evaluación de la fiscalización

Anexo IV — Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto

#### Respuestas de la Comisión

Glosario 04

**Autoridad de gestión**: Órgano nacional, regional o local designado por el Estado miembro que propone el programa operativo para su aprobación por la Comisión y que se encarga de su gestión y ejecución subsiguientes.

**Dirección General (DG)**: La Comisión Europea se divide en direcciones generales. En la presente fiscalización se examinaron la de política regional y urbana y la de movilidad y transportes.

**Fondos de la política de cohesión**: Fondos para promover la política que tiene por objeto fortalecer la cohesión económica y social en la Unión Europea reduciendo las diferencias de desarrollo entre las regiones. La presente fiscalización trata, en particular: i) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a invertir en infraestructuras, crear o mantener puestos de trabajo, apoyar iniciativas de desarrollo local y actividades de pequeñas y medianas empresas, y ii) el Fondo de Cohesión (FC): concebido para reforzar la cohesión económica y social mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE.

**Gestión del tráfico aéreo (ATM, air traffic management)**: Aterrizaje o despegue de una aeronave que realiza transporte aéreo en un aeropuerto. La capacidad del lado aire suele medirse en ATM por hora, que indica el número de aviones que pueden aterrizar, estacionarse o despegar durante una hora.

**Gran proyecto (MP) y proyecto del fondo de cohesión (CFP)**: Proyecto que engloba un conjunto de trabajos económicamente indivisibles con una función técnica precisa y objetivos claramente definidos y cuyo coste total considerado para determinar la participación de los Fondos sea superior a 50 millones de euros. Los proyectos de ambos tipos requieren la aprobación de la Comisión.

**Inversiones en infraestructuras aeroportuarias**: Inversiones en el lado tierra y en el lado aire de los aeropuertos. Las inversiones en infraestructuras del sector de tierra consisten, por ejemplo, en la construcción de terminales nuevas, la ampliación de las existentes y la construcción de conexiones con la red de carreteras y vías férreas, mientras que las inversiones en infraestructuras lado aire consisten en la construcción de pistas de despegue y aterrizaje, pistas de rodaje, calles de salida, plataformas y zonas de estacionamiento, así como de infraestructuras y equipamiento para el control del tráfico aéreo y equipos de seguridad.

**Programa operativo (PO)**: Documento preparado a nivel central o regional en un Estado miembro y aprobado por la Comisión que consiste en un conjunto coherente de prioridades plasmadas en medidas plurianuales.

**Zona de influencia**: Zona en la que el aeropuerto atrae visitantes y viajeros dependiendo de la población circundante y de las posibilidades de transporte de superficie.

Resumen 05

En su fiscalización, el Tribunal analizó inversiones en infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE y examinó si:

- existía la necesidad demostrada de realizar estas inversiones;
- las obras se terminaron a tiempo y dentro del presupuesto;
- las infraestructuras nuevas construidas (o acondicionadas) se utilizaban plenamente.

Además, el Tribunal evaluó si estas inversiones dieron lugar a un incremento en el número de pasajeros y a una mejora en la atención al cliente. Por último, el Tribunal analizó si los aeropuertos financiados por la UE eran financieramente sostenibles.

La fiscalización se centró en veinte aeropuertos financiados por la UE en cinco Estados miembros (Estonia, Grecia, España, Italia y Polonia). Estos aeropuertos recibieron de la UE una financiación total de 666 millones de euros durante los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013 a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión (FC).

#### Ш

La conclusión general es que las inversiones financiadas por la UE en aeropuertos resultaron poco rentables: se financiaron demasiados aeropuertos (con frecuencia muy próximos entre sí) y en muchos casos el tamaño de las infraestructuras financiadas por la UE era excesivo. Solo en la mitad de los aeropuertos examinados se logró incrementar el número de pasajeros y las mejoras en la calidad del servicio al cliente no se midieron o no pudieron demostrarse.

#### IV

El Tribunal observó asimismo que la financiación de la UE no era rentable y que siete de los veinte aeropuertos examinados tampoco lo eran, por lo que existe el riesgo de que tengan que cerrar si no reciben ayudas públicas continuas, especialmente en el caso de los pequeños aeropuertos regionales con menos de 100 000 pasajeros al año. El Tribunal también advirtió que la financiación de la UE no está bien coordinada por los Estados miembros, ni (sobre todo en los grandes proyectos y en los proyectos del Fondo de Cohesión) suficientemente supervisada por la Comisión, con los consiguientes excesos de capacidad y escasa rentabilidad.

#### V

El Tribunal recomienda que:

- i) la Comisión garantice durante el período de programación 2014-2020 que los Estados miembros solo asignen fondos de la UE a las infraestructuras de aeropuertos financieramente viables en los que se hayan evaluado y demostrado adecuadamente las necesidades de inversión en el marco de la aprobación y supervisión de los programas operativos llevados a cabo por la Comisión;
- ii) los Estados miembros cuenten con planes desarrollo aeroportuario regional, nacional o supranacional coherentes para evitar el exceso de capacidad, la duplicación y la descoordinación de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias.

## Principales características del transporte aéreo en Europa

#### 01

El transporte aéreo es la principal modalidad de transporte de pasajeros de larga distancia, pero también responde a las necesidades de muchos viajeros de media distancia. Según Eurocontrol, en 2030 Europa duplicará prácticamente el tráfico aéreo y no podrá satisfacer gran parte de esta demanda por falta de pistas e infraestructura en tierra, sobre todo en los principales aeropuertos.

#### 02

Actualmente, Europa cuenta con más de quinientos aeropuertos comerciales, divididos en

- i) aeropuertos principales, que proporcionan una amplia variedad de servicios (centros de ocio y de negocio y vuelos nacionales, intraeuropeos e intercontinentales) y agrupan el tráfico de los aeropuertos más pequeños, y
- ii) aeropuertos regionales que conectan las regiones remotas con los centros de actividad económica y alimentan a los aeropuertos principales pero también cuentan con vuelos directos a otros aeropuertos regionales.

#### 03

Los aeropuertos principales de Europa cuentan con al menos 5 millones de pasajeros al año¹ y captan el 78 % del tráfico aéreo total de Europa; los aeropuertos que cuentan con entre 1 y 5 millones de pasajeros al año representan el 18 % del total, mientras que los aeropuertos más pequeños de menos de 1 millón de pasajeros al año, solo son utilizados por el 4 % de los pasajeros.

#### 04

El transporte aéreo constituye un importante sector económico: los aeropuertos europeos emplean directa e indirectamente a más de un millón de personas que trabajan en las líneas aéreas o en mantenimiento, servicios de *catering*, comercios y control del tráfico aéreo. En consecuencia, las líneas aéreas y los aeropuertos contribuyen con más de 140 000 millones de euros al PIB europeo<sup>2</sup>.

#### 05

Sin embargo, la rentabilidad no está exenta de problemas: pese a que, entre 2001 y 2010, el tráfico de los aeropuertos regionales de Europa aumentó casi en un 60 %, en 2010, prácticamente la mitad (48 %) de los aeropuertos de Europa arrojaban pérdidas, en especial los pequeños aeropuertos regionales que las autoridades públicas pueden desear mantener por razones socioeconómicas.

#### Política de transporte aéreo de la UE y financiación de infraestructuras aeroportuarias

#### 06

Desde el inicio de la década de 1990, la política de transporte aéreo de la UE<sup>3</sup> ha tratado de superar los problemas de capacidad construyendo infraestructuras adicionales y utilizando mejor las instalaciones existentes, por ejemplo, mediante el uso más eficiente de las franjas horarias<sup>4</sup>, la mejora de los servicios de asistencia en tierra y una mayor integración con la red ferroviaria.

- 1 Para las normas de clasificación véase:
  «Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales», sección 1.2.1 (12) (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).
- 2 http://ec.europa.eu/transport/ modes/air/internal\_market/
- Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franias horarias en los aeropuertos comunitarios (DO L 14 de 22.1.1993, p. 1); COM(2001) 370, Libro Blanco - La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad; COM(2006) 314, de 22 de junio de 2006, Por una Europa en movimiento - Movilidad sostenible para nuestro continente; COM(2006) 819, de 24 de enero de 2007, Plan de acción para mejorar la capacidad, la eficiencia y la seguridad de los aeropuertos en Europa; COM(2011) 144, de 28 de marzo de 2011, Libro Blanco - Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible.
- 4 Permiso concedido para usar todas las infraestructuras aeroportuarias necesarias para operar un servicio aéreo en un aeropuerto en fecha y hora determinada con objeto de despegar o aterrizar.

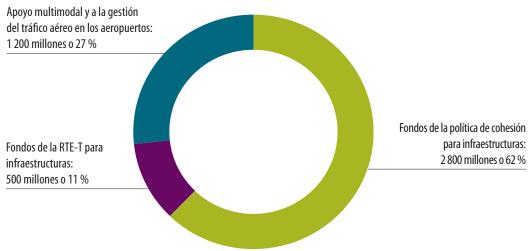
#### 07

Gráfico

Los proyectos de infraestructura de transportes y las acciones relativas a aeropuertos constituyen un importante ámbito del gasto del presupuesto de la UE. Durante el período de programación 2000-2013, la UE asignó unos 4 500 millones de euros<sup>5</sup> a infraestructuras aeroportuarias a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y la RTE-T<sup>6</sup>, de los cuales, alrededor de 1 200 millones de euros (el 27 %) se destinaron a inversiones en tecnologías y conexiones multimodales para aeropuertos tales como infraestructura de gestión del tráfico aéreo y conexión entre el aeropuerto y el centro urbano (véase el *gráfico 1*).

- 5 Además, se concedieron préstamos del BEI por valor de 14 000 millones de euros para apoyar las infraestructuras aeroportuarias en 2000 en regiones no incluidas en la política de cohesión y se otorgaron alrededor de 2 300 millones de euros en forma de préstamos destinados a la renovación de la flota de los transportistas aéreos europeos. (http://www.eib.org/projects/loans/sectors/transports.htm)
- 6 La financiación de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) se limita principalmente a estudios y a algunas obras menores de infraestructura en aeropuertos de zonas no incluidas en la política de cohesión.

## Sinopsis de las principales fuentes de financiación en infraestructuras aeroportuarias entre 2000 y 2013



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

#### 08

Más de 2 800 de los 3 300 millones de euros destinados a la financiación de infraestructuras (85 %) durante el período 2000-2013 procedieron de fondos de la política de cohesión (como el FEDER y el FC), y el 75 % de este importe se invirtió en cuatro Estados miembros (Grecia, España, Italia y Polonia). En el *gráfico 2* se ofrece un resumen de las asignaciones, y en el *anexo I*, los datos detallados por Estado miembro.

# iráfico 2

## Sinopsis de las asignaciones de los fondos de la política de cohesión a inversiones en infraestructuras aeroportuarias por Estado miembro entre 2000 y 2013



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

#### Gestión de inversiones en infraestructuras aeroportuarias con cargo al FEDER y al Fondo de Cohesión

#### 09

La Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad del gasto de la UE cargo al FEDER y al FC<sup>7</sup>. La Comisión establece directrices para la planificación de los programas operativos (PO), y negocia, aprueba y supervisa la aplicación de los programas propuestos por las autoridades de gestión en los Estados miembros.

#### 10

La Comisión asume la responsabilidad general del buen uso de los fondos, y se encarga de supervisar el establecimiento y el funcionamiento de los sistemas de control en los Estados miembros, y de reembolsar los gastos aprobados. La autoridad de gestión se ocupa de la gestión y aplicación de los PO, pero se requiere la aprobación de la Comisión para los grandes proyectos y los proyectos del FC<sup>8</sup>.

#### 11

Los organismos de ejecución, que actúan en representación de las autoridades de gestión, se encargan normalmente de gestionar los proyectos de infraestructuras aeroportuarias propiamente dichos. En los proyectos examinados estas entidades eran AENA (España), ENAC y ENAV (Italia) y Aeropuerto de Tallin (Estonia). En Polonia, el Centro encargado de los proyectos de transporte de la UE ejerce funciones que le han sido delegadas por la autoridad de gestión, y los proyectos son gestionados por los beneficiarios, mientras que en Grecia, la HCAA, servicio público que posee y administra todos los aeropuertos salvo el de Atenas, se encarga de establecer prioridades y de seleccionar los proyectos

de inversión en infraestructuras aeroportuarias.

## Tipos de infraestructuras aeroportuarias examinadas

#### 12

Las infraestructuras aeroportuarias pueden situarse en el lado tierra o en el lado aire. Las inversiones en las primeras consisten, por ejemplo, en la construcción de terminales nuevas, ampliación de las existentes y construcción de conexiones con la red de carreteras y vías férreas, mientras que las inversiones en infraestructuras en el lado aire consisten en la construcción de pistas de despegue y aterrizaje, pistas de rodaje, calles de salida, plataformas y zonas de estacionamiento, así como de infraestructura y equipamiento para el control del tráfico aéreo, y equipos de seguridad.

#### 13

La mayoría de las inversiones de la muestra de proyectos examinados se destinaron a infraestructuras en el lado aire, concretamente para pistas, plataformas y calles de rodaje así como para mejoras de la seguridad en dieciocho de los veinte aeropuertos. Las inversiones en infraestructuras en el lado tierra consistieron principalmente en la construcción de terminales nuevas o ampliaciones de las existentes. Los restantes fondos fiscalizados se gastaron en infraestructuras diversas tales como aparcamientos para coches, terminales de carga y transportes automatizados de pasajeros. En el cuadro 1 se ofrece un esquema general de la cofinanciación de la UE por tipo de infraestructura.

- 7 http://ec.europa.eu/ regional\_policy/how/ index\_en.cfm
- 8 La aprobación por la Comisión de todos los proyectos del fondo de cohesión solo era necesaria durante el período de programación 2000-2006; en el período 2007-2013 dicha aprobación solo se precisaba para los proyectos de un coste superior a los 50 millones de euros.

## uadro

## Tipo de infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE examinadas

Tipos de infraestructuras aeroportuarias examinadas	Fondos de la UE fiscalizados (euros)	%
Terminales (14 aeropuertos)	164 227 220	35,66
Pistas (13 aeropuertos)	80 590 629	17,50
Plataformas (14 aeropuertos)	50 988 499	11,07
Pistas de rodaje (10 aeropuertos)	39 594 288	8,60
Mejoras en la seguridad (12 aeropuertos)	34 681 200	7,53
Otros (12 aeropuertos, p. ej., aparcamientos para coches, terminales de carga, transportes automatizados de pasajeros, etc.)	90 419 523	19,64
TOTAL	460 501 539	100,0

9 Un cuello de botella es una limitación de la capacidad operativa de todo el aeropuerto causada por un solo elemento (p. ej., pista, plataforma o terminal) que determina la capacidad global del aeropuerto e impide la utilización de los restantes elementos a plena capacidad.

#### 14

El objetivo de la mayoría de los proyectos examinados era eliminar los cuellos de botella en las infraestructuras ya existentes o previstas<sup>9</sup>, aumentar el nivel de los servicios al pasajero, adaptarse a nuevos requisitos de seguridad o mejorar las conexiones con origen y destino en los aeropuertos.

#### 15

En el **recuadro 1** se ofrecen dos ejemplos del tipo de infraestructuras aeroportuarias examinadas durante la fiscalización.

# Recuadro 1

#### Ejemplos de infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE



Fotografía 1 — Nueva terminal y plataforma en el aeropuerto de Tallin.

a) En el aeropuerto de Tallin (Estonia) se invirtieron unos 53 millones de euros en la cofinanciación por la UE de la ampliación de la terminal y de las pistas, de la reconstrucción de la mayor parte de la plataforma y de infraestructuras medioambientales, de seguridad y de protección.

b) Las inversiones fiscalizadas en el aeropuerto de Nápoles (Italia) consistían en la ampliación de la terminal, pistas, plataforma y equipo de gestión del tráfico aéreo. El coste de las inversiones ascendió a 52,4 millones de euros, de los cuales 20,6 millones de euros procedían de la UE.



Fotografía 2 — Parte de la plataforma ampliada en el aeropuerto de Nápoles.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

#### 16

En su fiscalización, el Tribunal analizó inversiones en infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE y examinó si

- existían la necesidad demostrada de realizar estas inversiones;
- las obras se terminaron a tiempo y dentro del presupuesto;
- la infraestructura nueva construida (o acondicionada) se utilizaba plenamente.

Además, el Tribunal evaluó si estas inversiones dieron lugar a un incremento en el número de pasajeros y a una mejora en el servicio al cliente. Por último, el Tribunal analizó si los aeropuertos financiados por la UE eran financieramente sostenibles.

#### 17

La fiscalización se centró en veinte aeropuertos financiados por la UE en cinco Estados miembros (Estonia, Grecia, España, Italia y Polonia). Estos aeropuertos recibieron una financiación total de la UE de 666 millones de euros durante los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013 a través del FEDER y del Fondo de Cohesión, de los cuales se auditaron 460 millones de euros.

#### 18

Fueron seleccionados para la fiscalización ocho aeropuertos en España, cinco en Italia, tres en Grecia, dos en Polonia y dos en Estonia. La metodología de selección de las muestras fue la siguiente:

- i) se seleccionaran todos los aeropuertos que contaran con grandes proyectos y con proyectos del Fondo de Cohesión<sup>10</sup>;
- ii) cinco aeropuertos fueron escogidos al azar;

iii) cinco aeropuertos se seleccionaron basándose en un análisis de riesgo. Los cuatro aeropuertos restantes<sup>11</sup> fueron seleccionados por ser aquellos en los que se había gastado más en proyectos de infraestructura que no eran grandes proyectos ni proyectos del fondo de cohesión. En el *anexo II* se facilita una relación de los aeropuertos examinados con los importes controlados, los períodos de ejecución y los tipos de infraestructura auditados por aeropuerto.

#### 19

En la fiscalización se llevó a cabo un control documental de la legislación pertinente, de los documentos de planificación del transporte aéreo de los cinco Estados miembros y de las publicaciones de las principales asociaciones del sector (Consejo Internacional de Aeropuertos, Air Transport Research Society, Eurocontrol, IATA, Foro Internacional de los Transportes – OCDE, etc.). También se efectuaron visitas de control sobre el terreno para evaluar las realizaciones, los resultados y los impactos de la financiación de la UE y la situación financiera de los aeropuertos, pero el alcance de la fiscalización no abarcó el análisis de los problemas de las ayudas estatales respecto de las infraestructuras aeroportuarias.

#### 20

El trabajo de auditoría se llevó a cabo entre mayo de 2013 y mayo de 2014.

- 10 Este fue el caso de seis aeropuertos: tres en España, uno en Italia, uno en Grecia y uno en Estonia.
- 11 La fiscalización se centró en aeropuertos continentales: se excluyeron de la población auditada en la medida de lo posible los pequeños aeropuertos insulares, pues generalmente estos arrojarían menores economías de escala y también porque la población tiene posibilidades limitadas de elegir otro aeropuerto.

#### 21

#### El Tribunal señala que:

- o La tendencia a largo plazo de la demanda de transporte aéreo es positiva: pese a la caída temporal como consecuencia de la crisis económica, en 2010 se produjo una recuperación de las cifras del transporte aéreo en Europa, con un incremento del 3,4 % en el número total de pasajeros con respecto a 2009<sup>12</sup>. En conjunto, el número de pasajeros de la Europa de los Veintisiete se incrementó en un 6 % entre 2007 y 2013.
- Las medias nacionales de todos los aeropuertos en los cinco Estados miembros examinados en este informe registraron un incremento medio del 2 % entre 2007 y 2013.
- O Si bien en 2007 y 2008 se dejó sentir un efecto limitado y temporal de la crisis, en el resto del período fiscalizado el sector del transporte aéreo volvió a crecer. Por tanto, la crisis económica no afectó significativamente a los resultados de los proyectos de infraestructura aeroportuaria examinados.

12 Eurostat, «Air transport recovers in 2010: Issue number 21/2012» (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\_OFFPUB/KS-SF-12-021/EN/KS-SF-12-021-EN.PDF).

## **Observaciones**

# La necesidad de infraestructuras nuevas o acondicionadas se demostró en la mitad de los aeropuertos examinados

#### 22

Durante la fiscalización, para evaluar si en el lado tierra había existido una necesidad de inversiones en terminales, el Tribunal comparó el número anual de pasajeros por m² antes y después de la inversión utilizando como criterio el valor de referencia europeo¹³ de 104 pasajeros al año por m².

#### 23

En diez de los catorce proyectos de construcción de terminales, existía una necesidad demostrable de ampliación para evitar la futura saturación o cuellos de botella previstos (Catania, Crotone, Nápoles, Fuerteventura, La Palma, Vigo, Heraclión, Salónica, Rzeszów y Tallin). En dos casos (Comiso y Tartu), se precisaban nuevas terminales para que pudiera funcionar el tráfico comercial. En cambio, no había una necesidad acuciante de ampliar las terminales en Alguer (5,2 millones de euros de fondos de la UE gastados) o en Badajoz (6 millones de euros de fondos de la UE gastados), pues las puntas horarias esporádicas de estos aeropuerto se habrían resuelto mejor con soluciones temporales<sup>14</sup> que construyendo infraestructuras permanentes que en general están infrautilizadas (véase el gráfico 3).

#### 24

Asimismo, en el lado aire, la mitad de las ampliaciones de pistas y de plataformas financiadas con fondos de la UE eran necesarias para gestionar cuellos de botella ocasionados por picos horarios: en nueve de las dieciocho inversiones financiadas por la UE en el lado aire existían pruebas de que la ampliación de la capacidad era necesaria (Badajoz, La Palma, Murcia, Vigo, Catania, Nápoles, Gdansk, Rzeszow y Tallin). En tres casos (Córdoba, Fuerteventura y Kastoria), la necesidad de una ampliación de la capacidad no estaba justificada: las infraestructuras lado aire existentes eran más que suficientes para afrontar la demanda prevista incluso a largo plazo en Córdoba y Fuerteventura, mientras que, en Kastoria, el modelo de negocio que justificaba el proyecto para ampliar las pistas no era adecuado.

#### 25

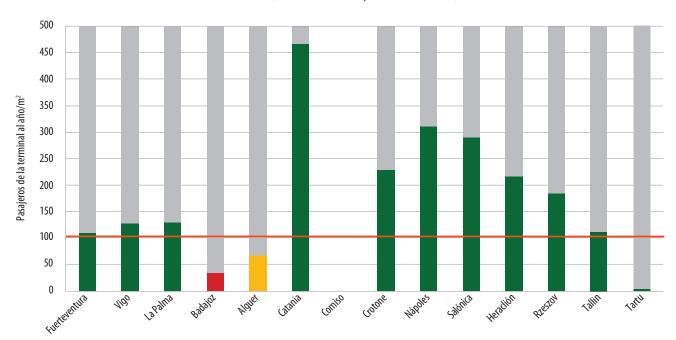
En conjunto, en nueve de los veinte aeropuertos auditados, uno o varios proyectos de la muestra controlada no eran en absoluto necesarios, lo cual representa el 28 %, o sea, 129 millones de euros de la financiación de la UE destinada a aeropuertos examinada.

- 13 2012 Airport Benchmarking Report, publicado por la ATRS-Air Transport Research Society (http://www. atrsworld.org/docs/ KeyFindings2012ATRSBenchmarkingReport-June22.pdf).
- 14 Por ejemplo, mediante la contratación de personal (a tiempo parcial) para acelerar la gestión de pasajeros de llegada y de salida, o la instalación de infraestructuras de transporte temporales y móviles para para trasladar a los pasajeros del lado aire al lado tierra.

#### Uso de las terminales antes de la ampliación

#### Uso de la terminal antes de la ampliación

(media antes de la ampliación de la terminal)



Fuente: Datos de las autoridades del aeropuerto.

Clave: El valor de referencia de 104 pasajeros por m² queda indicado por la línea roja; la utilización de la capacidad existente antes de la ampliación situada por encima del valor de referencia está marcada en verde; el color naranja se utiliza para los aeropuertos con valores equivalentes a entre el 50 y el 100 % del de referencia, mientras que el rojo señala los aeropuertos con menos del 50 % del valor de referencia. Dado que Comiso es un aeropuerto nuevo que no se inauguró hasta 2013, el análisis de su utilización de la terminal antes de la ampliación no es pertinente.

#### 26

En el **recuadro 2** se ofrecen ejemplos de proyectos de infraestructura financiados por la UE.

#### Ejemplos de proyectos de infraestructuras aeroportuarias financiados por la UE

#### a) Construcción de una nueva terminal:

En Catania (Italia) el edificio de la terminal era demasiado pequeño para el número de pasajeros que usaban el aeropuerto. Para ello se reformó un hangar de un aeroclub local que se utilizó como hall de salidas provisional hasta la inauguración del nuevo edificio de la terminal de pasajeros (véase el *gráfico 3*) con capacidad para albergar el tráfico de pasajeros y eliminar los anteriores cuellos de botella.



Fotografía 3 — Nuevo edificio de la terminal del aeropuerto de Catania.

#### b) Ampliación innecesaria del lado aire

En el Plan director de 2001 para el aeropuerto de Córdoba (España) se determinaba que no era necesario ampliar las pistas existentes sobre la base de las previsiones de tráfico y de los tipos de aeronaves previstos (el máximo histórico de ATM/hora en Córdoba era de cuatro, mientras que la capacidad existente de las plataformas y las pistas ascendía a 11 ATM/hora). Además, el 99 % de los 4,2 millones de residentes en la zona de influencia de este aeropuerto también tienen acceso al menos a otro aeropuerto a dos horas de viaje por carretera. Debido al tráfico que atraen los cercanos aeropuertos de Málaga (12,5 millones de pasajeros en 2012) y Sevilla (4,3 millones de pasajeros), y a la conectividad que ofrece la línea de alta velocidad entre Sevilla, Córdoba y Madrid, la demanda de tráfico aéreo de este aeropuerto queda muy limitada. No obstante, en 2008, el Gobierno de España decidió ampliar las pistas sin realizar previamente un análisis de necesidades, un estudio de crecimiento potencial, un análisis coste-beneficio o una justificación de las súbitas previsiones de incremento del tráfico de pasajeros. La pista se amplió, permitiendo el despegue y el aterrizaje de aeronaves más grandes, con un coste superior a 70 millones de euros, de los cuales, más de 12,6 millones procedían del presupuesto de la UE. No obstante, el volumen de tráfico aéreo, básicamente aviación general no comercial, se mantuvo en el mismo nivel bajo previo a la ampliación. La plataforma fue también ampliada en 17 300 m² con un coste de 1,5 millones de euros, 810 000 euros de ellos correspondientes a la inversión de la UE, pese a que el plan inicial era una ampliación de solo 6 775 m<sup>2</sup>. Dado que el tráfico comercial es muy escaso en este aeropuerto (menos de 7 000 pasajeros en 2013), la ampliación de la pista se utiliza raramente y la nueva superficie de plataforma se utiliza como aparcamiento para aviones no comerciales (aviación general) (véase la fotografía 4).



Fotografía 4 — Plataforma de Córdoba: ampliación utilizada solamente para fines generales de aviación.

Observaciones 18

# La mayoría de los aeropuertos examinados sufrieron retrasos en las obras de construcción y la mitad de ellos, sobrecostes

#### 27

En su comprobación para determinar si los proyectos de infraestructura aeroportuaria examinados habían sido finalizados dentro del plazo y del presupuesto, el Tribunal constató:

- en el momento de la fiscalización se habían terminado todos los proyectos menos uno;
- o se produjeron retrasos en la construcción y en la entrega final de las infraestructuras aeroportuarias en diecisiete de los veinte aeropuertos controlados<sup>15</sup>. En catorce de ellos, el retraso fue superior a un año, y el retraso medio ascendía a veintitrés meses. Los mayores retrasos se observaron en Murcia-San Javier, Salónica y Nápoles<sup>16</sup>;
- se constataron sobrecostes en nueve de los veinte aeropuertos examinados que ocasionaron un gasto aproximado de 95,5 millones de euros por encima del inicialmente presupuestado (ocho de estos nueve aeropuertos<sup>17</sup> tuvieron sobrecostes de varios millones de euros). El mayor sobrecoste se observó en La Palma, con 25,6 millones de euros en los proyectos examinados, y en Salónica, donde la ampliación de la pista hasta el mar tenía un sobrecoste de 21.7 millones de euros en el momento de la fiscalización. Estos sobrecostes representan más del 10 % del importe total del coste de estos nueve aeropuertos y son asumidos por los presupuestos nacionales<sup>18</sup>.

## Más de la mitad de las construcciones estaban infrautilizadas

#### 28

El manual de la IATA<sup>19</sup> recomienda la adopción de un planteamiento prudente al invertir en infraestructura aeroportuaria y de una estrategia de crecimiento modular<sup>20</sup>. En sus directrices, la Comisión Europea recalcaba la necesidad de aprovechar al máximo la capacidad existente en primer lugar y solo construir infraestructura necesaria y proporcionada al objetivo fijado y que ofrezca perspectivas de utilización satisfactorias a medio plazo<sup>21</sup>.

#### 29

El Tribunal examinó el uso real de las infraestructuras financiadas por la UE en los aeropuertos examinados; para ello, evaluó el uso del espacio adicional de las terminales creado analizando el número anual de pasajeros por m² así como el uso de la terminal en la hora punta. En las inversiones en el lado aire, el Tribunal examinó el uso de la capacidad creada mediante el análisis de la evolución de los valores ATM.

- No sufrieron retrasos en la construcción y entrega de la infraestructura con respecto a la planificación inicial los aeropuertos de Crotone, Gdansk y Tartu.
- 16 En Murcia-San Javier, las instalaciones del lado aire, la torre de control y la pista entraron en funcionamiento cinco años después de su finalización; en Salónica, el retraso fue de cuatro años y medio para el proyecto de la terminal; en Nápoles, el retraso fue de cuatro años y medio para el proyecto de gestión del tráfico aéreo pese a que las autoridades contratantes habían adjudicado las obras directamente debido a la urgencia.
- 17 El aeropuerto de Badajoz constituye la excepción, pues solo registró un pequeño sobrecoste de 223 000 euros, es decir, el 2,8 % del presupuesto.
- 18 El Tribunal ya observó en otra fiscalización insuficiencias similares de preparación en un proyecto de infraestructuras aeroportuarias financiado con cargo al gasto de la RTE-T. En el aeropuerto Berlín Brandemburgo Internacional, los documentos de planificación no estaban preparados y tuvieron que ser modificados durante el proceso de licitación, con los consiquientes sobrecostes.
- 19 La Asociación Internacional del Transporte Aéreo es la asociación profesional de las líneas aéreas del mundo. Representan a unas 240 líneas aéreas, o sea, más del 84 % del tráfico aéreo total. La IATA apoya las actividades aéreas y contribuye a la formulación de normas y políticas para el sector.
- 20 Construcción modular de la infraestructura (por fases) y a intervalos para situarse ligeramente por delante de la demanda manteniendo los niveles de servicio predefinidos y exigidos. Fuente: Sección C113.7 del 2004 IATA Airport Development Reference manual.
- 21 Apartado 61 de las Directrices comunitarias sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (DO C 312 de 9.12.2005, p. 1).

En el lado tierra, si se compara el uso del espacio de terminales nuevo o adicional creado con el valor de referencia<sup>22</sup> de 104 pasajeros anuales por m<sup>2</sup>, solo cuatro de los catorce aeropuertos examinados (Catania, Nápoles, Heraclión y Salónica) alcanzaron el valor de referencia. La utilización media en las restantes diez terminales aeroportuarias fue considerablemente inferior al valor de referencia, y el porcentaje de utilización anual de siete de ellas<sup>23</sup> inferior al 50 % (véase el gráfico 4). En conjunto, más de la mitad de los fondos de la UE fiscalizados (55 %, o sea, 255 millones de euros) se destinaron a infraestructuras innecesariamente grandes.

#### 31

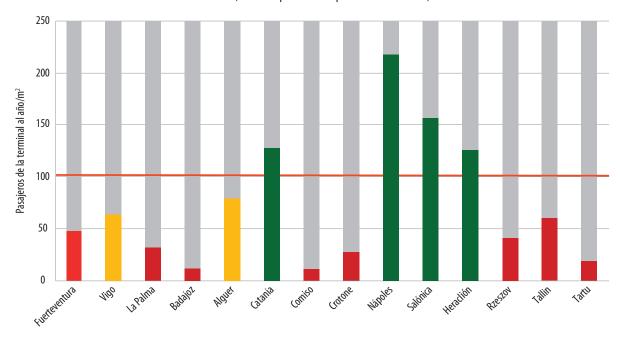
En la evaluación del uso de espacio adicional de la terminal en la hora punta (normalmente la hora de mayor actividad del mes de mayor actividad del año<sup>24</sup>), se observó que ocho aeropuertos registraban una buena utilización de su espacio de terminal (Alguer, Catania, Comiso, Salónica, Heraclión, Rzeszów, Tallin y Tartu) y tres un uso razonable de su capacidad (La Palma, Vigo y Nápoles). Sin embargo, dos aeropuertos (Badajoz y Fuerteventura) habían construido capacidad que no se utilizaba plenamente en la hora punta.

- 22 Según la publicación de la ATRS-Air Transport Research Society sobre los aeropuertos europeos en 2010 (http://www. atrsworld.org/docs/KeyFindings2012ATRSBenchmarkingReport-June22.pdf).
- 23 De las siete terminales identificadas como infrautilizadas, las de Comiso y Rzeszów solo entraron en funcionamiento en 2013 y 2012 respectivamente. Según sus previsiones, estos aeropuertos alcanzarán el valor de referencia de 104 pasajeros por m² en 2018 (Comiso) y 2031 (Rzeszów).
- 24 En España, la definición de la hora punta era bien la trigésima hora con mayor volumen del año, bien la que acumula el 97,75 % del tráfico.

#### Porcentaje de utilización anual de la terminal después de la ampliación

#### Porcentaje de utilización anual de la terminal después de la ampliación

(media después de la ampliación de la terminal)



Fuente: Datos de la autoridad del aeropuerto.

Clave: La línea roja indica el valor de referencia de 104 pasajeros por m²; el color verde indica los aeropuertos cuyo uso medio es superior a este valor de referencia a raíz de la ampliación; el naranja indica los aeropuertos situados entre el 50 y el 100 % del valor de referencia, y el rojo, los aeropuertos con una media inferior al 50 %.

Asimismo, el Tribunal evaluó la capacidad del lado aire, que depende del número y las características de las pistas, el tamaño y la configuración de las plataformas, la existencia de pistas de rodaje y calles de salida y el tipo de aeronaves que utilicen el aeropuerto. Solo en cuatro de las ampliaciones de infraestructura del lado aire con financiación de la UE (en Catania, Nápoles, Salónica y Tallin) las obras se ajustaban a las necesidades reales; un aeropuerto (Alguer) creó una capacidad razonable en relación con la utilización en la hora punta, mientras que en los once aeropuertos restantes examinados se creó una capacidad excesiva.

#### 33

En el **recuadro 3** se ofrecen ejemplos de infraestructuras de tamaño excesivo.

#### Ejemplos de infraestructuras de tamaño excesivo

#### a) Terminal nueva:

En el aeropuerto de Fuerteventura (España) se inició un proyecto de 21 millones de euros de financiación de la UE para ampliar la terminal, en el cual casi se triplicaba la superficie de suelo (de 34 000 m² a 93 000 m²), y se añadían catorce puertas de embarque (de diez a veinticuatro), ocho cintas transportadoras de equipaje (de siete a quince) y cuatro puertas de contacto (de cinco a nueve). El alcance de las obras se predeterminó en función de una previsión de 7,5 millones de pasajeros para 2015, cuando en 2013 el aeropuerto contaba con 4,3 millones de pasajeros. No obstante, aunque se hubieran alcanzado los 7,5 millones de pasajeros previstos, la terminal habría seguido estando sobredimensionada ya que, según las normas de la IATA, habría bastado con diez cintas transportadoras en lugar de las quince construidas. Además, dado que no había un tráfico suficiente para que la nueva terminal se utilizara a plena capacidad, y que, según las últimas previsiones, no habría tráfico suficiente antes de 2030, la autoridad aeroportuaria decidió cerrar una parte del aeropuerto (seis de las veinticuatro puertas) para reducir los gastos globales de mantenimiento (véase la **fotografía 5).** 



Fotografía 5 — Parte cerrada de la terminal del aeropuerto de Fuerteventura.

#### b) Ampliación de la pista:

Aunque existía la necesidad de ampliar la capacidad del lado aire en el aeropuerto de La Palma (Islas Canarias), la capacidad adicional creada en 2008 con la ampliación de la plataforma y los trabajos en la pista (consistentes en la construcción de dos aparcamientos para coches bajo la pista que no se utilizan) no se ajustaba a las necesidades reales: después de la ampliación (de un coste total de 36,4 millones de euros, de los cuales, 17,1 millones de euros financiación de la UE), la nueva capacidad del lado aire aumentó de 12 a 30 ATM/hora, cuando el máximo de ATM/hora desde la ampliación solo había sido de 13 ATM/hora. Por tanto, la capacidad adicional creada seguirá estando infrautilizada hasta que el número de ATM/hora aumente significativamente (véase la **fotografía 6**).



Fotografía 6 — Plataforma sobredimensionada del aeropuerto de La Palma.

#### 34

El Tribunal también evaluó si en el momento de la fiscalización se utilizaban las infraestructuras construidas. La mayoría se utilizaban, pero unos 38 millones de euros (8 % del total) de fondos de la UE fiscalizados se invirtieron en infraestructuras que no se utilizaban en el momento de la fiscalización.

#### 35

En el **recuadro 4** se ofrece un ejemplo de una infraestructura no utilizada.

#### Infraestructuras aeroportuarias vacías y no utilizadas

El proyecto de carga aérea del aeropuerto de Salónica (Grecia) preveía la construcción de dos edificios terminales de carga, la renovación de otros dos ya existentes y la construcción de una zona de estacionamiento. Los dos edificios terminales de carga recién construidos permanecieron vacíos (véase la **fotografía 7)**, y solo uno de los dos edificios de carga renovados se utilizaba habitualmente en el momento de la visita de control (financiación de la UE: 7 millones de euros). No había pruebas de que se hubiera efectuado ningún estudio para demostrar la necesidad de ampliar la capacidad de carga aérea en la región.



Fotografía 7 — Uno de los dos edificios de carga nuevos del aeropuerto de Salónica que se encontraban vacíos en el momento de la visita de fiscalización.

Observaciones 23

## Se financiaron con fondos de la UE inversiones no rentables

#### 36

En la fase de aprobación de la solicitud de los proyectos de infraestructura se adopta una decisión de inversión basada en las estimaciones de costes e ingresos de la nueva operación. En teoría, el proyecto solo debe realizarse si los ingresos previstos cubren con creces los costes y gastos y, preferiblemente, si contribuyen a la sostenibilidad financiera. En estos proyectos, el riesgo de la inversión de la UE radica en que las estimaciones de costes e ingresos resulten ser poco realistas. En el tipo de proyecto examinado, los principales motivos de preocupación serían la imposibilidad de determinar el incremento previsto del número de pasajeros o la infravaloración de los costes.

#### **37**

El Tribunal calculó un coste estimado por pasajero adicional y lo comparó con el coste estimado en las previsiones que se realizaron cuando se decidían las inversiones con el fin de evaluar el riesgo que corría la UE de invertir en infraestructuras aeroportuarias no rentables. Este coste por pasajero adicional atraído se calculó dividiendo las inversiones de capital efectuadas en los veinte aeropuertos durante el período comprendido entre 2000 y 2012 por el número de pasajeros durante un período teórico de veinte años<sup>25</sup> (basado en el número real de pasajeros hasta 2013 y en las últimas previsiones realizadas por los aeropuertos durante el período restante (véase el gráfico 5).

#### 38

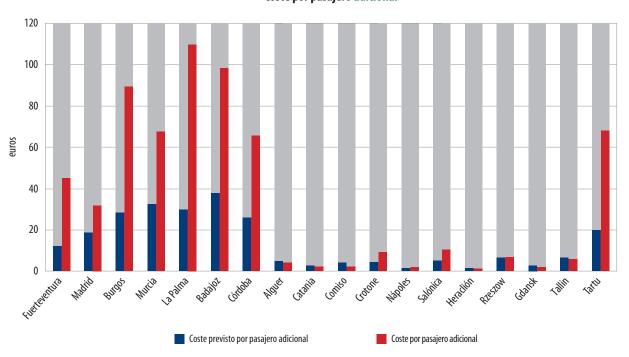
En la evaluación del Tribunal<sup>26</sup> se puso de manifiesto que:

- en diez aeropuertos (Alguer, Catania, Comiso, Crotone, Nápoles, Salónica, Heraclión, Rzeszów, Gdansk y Tallin), el coste por pasajero adicional era inferior a 10 euros, y normalmente coincidía con el coste estimado:
- en Madrid, el coste real estimado por pasajero es de 32 euros, muy superior a los 19 euros previstos en la fase de planificación;
- en seis aeropuertos españoles (Fuerteventura, Burgos, Murcia, La Palma, Badajoz y Córdoba) y Tartu en Estonia, el coste real estimado de atraer a un pasajero adicional es más del doble del previsto, lo cual indica que estas inversiones asumen un riesgo más alto de no obtener una rentabilidad, y que las estimaciones en las que se basaron eran optimistas en demasía;
- en Vigo y Kastoria, no puede calcularse el coste estimado por pasajero adicional porque las inversiones no tuvieron como resultado la atracción de pasajeros adicionales.

- 25 Se sugieren diferentes plazos para valorar la duración de las infraestructuras aeroportuarias: la Orientación sobre la metodología para realizar análisis costes-beneficios de la Comisión Europea sugiere un período de 25 años; las orientaciones de la Jaspers (Asistencia conjunta a los provectos en las regiones europeas) indica un período que oscila entre los 20 y los 40 años para edificaciones y entre 15 y 30 años para las pistas, calles de rodaje y plataformas; la IATA sugiere que se construya para diez años y los organismos de ejecución nacionales calculan por norma 20 o 25 años. En consecuencia, en su cálculo, el Tribunal tomó fiió en veinte años la duración prevista de las infraestructuras.
- 26 Hay que señalar que en la cifra comunicada solo se incluyen los gastos iniciales en infraestructuras, pero no se han incluido elementos de explotación como los gastos derivados del mantenimiento de la infraestructura, de los servicios de policía y bomberos, de las aduanas y de comercialización.

#### Coste por pasajero adicional<sup>1</sup>

#### Coste por pasajero adicional



Fuente: Datos de las autoridades aeroportuarias.

Clave: Se señala en azul el coste previsto por pasajero adicional y, en rojo, el coste calculado por pasajero adicional.

1 El coste previsto por pasajero adicional atraído se calculó dividiendo las inversiones de capital efectuadas en veinte aeropuertos durante el período 2000-2012 por el número de pasajeros previsto en un período hipotético de veinte años. El Tribunal calculó el coste por pasajero adicional atraído dividiendo las inversiones de capital realizadas en los veinte aeropuertos por el número real de pasajeros hasta 2013 y por las previsiones más actualizadas, facilitadas por las entidades gestoras de los aeropuertos, durante el período restante.

**Observaciones** 

#### Siete de los veinte aeropuertos examinados no son autosuficientes desde el punto de vista financiero

#### 39

Para comprobar si además los aeropuertos examinados son autosuficientes desde el punto de vista financiero y rentables<sup>27</sup>, el Tribunal llevó cabo un análisis de los estados financieros de los aeropuertos.

#### 40

Dicho análisis puso de manifiesto que, de los veinte aeropuertos examinados, cuatro tuvieron una rentabilidad constante durante el período fiscalizado (Catania, Nápoles, Tallin y Gdansk); siete, aunque todavía no rentables, tenían perspectivas de llegar a serlo a medio plazo (Fuerteventura, Madrid-Barajas, Murcia, Alguer, Comiso, Rzeszów y Tartu), pero otros siete (Badajoz, Burgos, Córdoba, La Palma, Vigo, Crotone y Kastoria) registraron pérdidas importantes entre 2007 y 2012.

41

El Tribunal también calculó las pérdidas y ganancias por pasajero a partir de los estados financieros de los aeropuertos y los clasificó con arreglo a tres umbrales según la media de pasajeros atendidos durante el período fiscalizado: menos de 100 000 pasajeros, entre 100 000 y 1 500 000 pasajeros, y más de 1 500 000 pasajeros. Este análisis (véase el gráfico 6) muestra que los aeropuertos con menos de 100 000 pasajeros al año registraron una pérdida media por pasajero de 130 euros durante todo el período.

#### 42

Aunque no sea el único factor, el bajo número de pasajeros en muchos de los aeropuertos examinados indica que existe un alto riesgo de no lograr a medio plazo un saneamiento financiero (a menor número de pasajeros, mayores pérdidas por pasajero, ya que factores como los elevados costes fijos y las amortizaciones se distribuyen entre un número relativamente reducido de ellos). Normalmente, los que cuentan con menos de 100 000 pasajeros al año son los aeropuertos regionales más pequeños, que deberán empeñarse en seguir funcionando sin la asignación permanente de fondos públicos.

#### 43

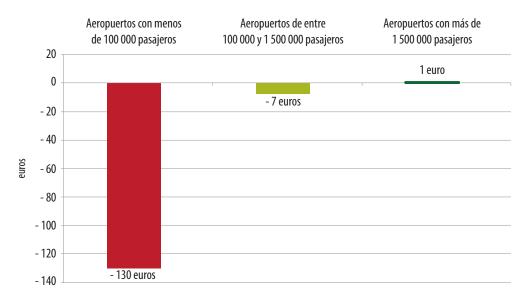
Dado que las inversiones en infraestructura aeroportuaria también acarrean gastos en los años siguientes, tanto de explotación como de mantenimiento, cualquier decisión de invertir en estos aeropuertos debe basarse en pruebas concluyentes de que los beneficios socioeconómicos superarán los gastos necesarios, con frecuencia elevados<sup>28</sup>

- 27 Sobre la base de los estados financieros facilitados por HCAA para los aeropuertos de Salónica, Heraclión y Kastoria, el Tribunal solo pudo elaborar una estimación de los flujos de
- 28 Por ejemplo, para reducir gastos manteniendo la operatividad de los aeropuertos más pequeños, el Ministerio de Fomento de España decidió en junio de 2012 recortar los gastos de mantenimiento de diecisiete aeropuertos con menos de 500 000 pasajeros al año mediante la reducción de la plantilla y de las horas semanales de funcionamiento.

### Beneficios o pérdidas medios por pasajero en los aeropuertos examinados durante el período comprendido entre 2007 y 2012

#### Beneficios/pérdidas por pasajero/año

(media en 2007-2012)



Fuente: Datos contables de las autoridades aeroportuarias. Es posible que las pérdidas por pasajero sean realmente más altas, ya que:
i) algunos de los gastos de funcionamiento de un aeropuerto no figuran en sus estados financieros de estos (por ejemplo, el coste de los servicios policiales, de bomberos, de las aduanas, de marketing, etc.), y

ii) los aeropuertos griegos no calcularon los gastos de amortización ni los intereses de demora.

#### 44

El aeropuerto de Burgos, ejemplo de los problemas que afrontan los aeropuertos más pequeños, debido a los elevados gastos de amortización de la infraestructura y al bajo número de pasajeros (18 905 pasajeros en 2013), acumuló pérdidas financieras de 30 millones de euros (67 % de sus activos totales) desde su inauguración en julio de 2008 hasta el final de 2012. Además, como el 90 % de los vuelos

comerciales son operados por una sola compañía aérea con un único destino (Barcelona), este aeropuerto presenta un alto riesgo de seguir teniendo un número insosteniblemente bajo de pasajeros porque la población de la zona de influencia cuenta al menos con cinco alternativas<sup>29</sup> para volar desde otros aeropuertos situados a dos horas de viaje por carretera (véase asimismo el **recuadro 5).** 

29 Los aeropuertos de Bilbao, León, Logroño, Valladolid y Vitoria se encuentran a menos de dos horas de viaje de Burgos, mientras que Pamplona, Santander y San Sebastián están a dos horas y diez minutos.

### Ejemplo de un aeropuerto que no es autosuficiente desde el punto de vista financiero

Los ingresos del aeropuerto de Kastoria ascendieron a 176 000 euros durante 2005-2012 mientras que, en este mismo período, el coste total para mantener el aeropuerto abierto era de 7,7 millones de euros, con un número total de pasajeros de 25 000, lo cual representa unas pérdidas situadas en torno a los 275 euros por pasajero. Se han invertido unos 16,5 millones de euros (5,6 millones de euros de financiación de la UE) en la ampliación de su pista la cual, cuando se elaboró este informe, nunca había sido utilizada por el tipo de aeronave para la que se construyó la ampliación. Esto no puede considerarse un uso eficaz de los fondos públicos.

#### 45

Según el informe económico del Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) de 2011, los aeropuertos con más de 5 millones pasajeros al año pueden operar de forma rentable, los aeropuertos con entre 1 y 5 millones pasajeros al año pueden cubrir sus gastos de explotación, y los ingresos de los aeropuertos más pequeños ni siquiera pueden cubrir sus costes variables. Esto concuerda con los propios cálculos del Tribunal presentados en el *gráfico* 6.

#### 47

El Tribunal constató que las previsiones sobre el número de pasajeros adicionales presentadas en estos planes eran excesivamente optimistas en doce de los veinte aeropuertos. Por ejemplo, en Córdoba, en 2013, viajaron 6 955 pasajeros frente a los 179 000 previstos, y en Crotone, los pasajeros fueron 28 892 frente a una previsión de 306 000.

#### Previsiones excesivamente optimistas sobre el número de pasajeros en doce de los veinte aeropuertos examinados

#### 46

El Tribunal evaluó la calidad y la fiabilidad de las previsiones de tráfico elaboradas para justificar las decisiones de inversión y examinó las divergencias con respecto a la evolución real del número de pasajeros.

#### 48

Teniendo en cuenta el número pasajeros que utilizaron los aeropuertos hasta 2013 y el número previsto por los aeropuertos para los años siguientes, es probable que el número de pasajeros adicionales sea inferior en una media del 36 % a las previsiones realizadas al decidir las inversiones. Solo en seis casos (Alguer, Catania, Comiso, Gdansk, Heraclión y Tallin) el número real de pasajeros en 2013 superó las previsiones. En dos aeropuertos, las previsiones superaron en menos del 10 % al número de pasajeros adicionales reales (Nápoles y Rzeszów), mientras que las previsiones de todos los demás aeropuertos fueron demasiado optimistas (véase el gráfico 7).

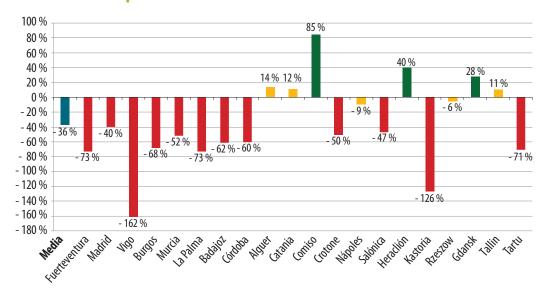
Impacto limitado de las inversiones financiadas por la UE en el número de pasajeros, el servicio al cliente y la creación de puestos de trabajo<sup>30</sup>

#### 49

El Tribunal examinó si se habían logrado los resultados previstos a través de un análisis de la evolución del número de pasajeros, del servicio a los clientes y del impacto de las inversiones en la creación de empleo. 30 En el anexo III figura una lista de los aeropuertos examinados con la relación completa de las constataciones y los resultados de la fiscalización.

# Gráfico 7

#### Calidad de las previsiones<sup>1</sup>



Fuente: Datos de las autoridades aeroportuarias.

Clave: Los aeropuertos con un número mayor de pasajeros adicionales en los veinte años siguientes a los trabajos de ampliación con respecto a las previsiones figuran en verde, los números de pasajeros adicionales inferiores en menos del 10 % a las previsiones figuran en naranja, y los que se hallan por debajo de este último umbral se presentan en rojo.

1 El Tribunal evaluó la calidad de las previsiones comparando, en cada aeropuerto, hasta 2013, la previsión inicial de pasajeros adiciones que serían atraídos con el número real de pasajeros que utilizaron el aeropuerto y, para el resto del período, con la previsión más actualizada facilitada por las entidades gestoras de los aeropuertos. El cálculo se realizó para un período de veinte años a partir de los trabajos de ampliación.

#### **50**

En el *cuadro 2* figuran los datos de pasajeros de los aeropuertos examinados correspondientes a 2007 (primer año de medición), 2010 (datos de pasajeros después de la crisis) y 2013. Solo diez de los veinte aeropuertos examinados lograron incrementar su número de pasajeros entre 2007 y 2013. Los principales aumentos de pasajeros se observaron en Gdansk (con un incremento

de 1,1 millones de pasajeros) y en Catania, Heraclión y Rzeszów (entre 300 000 y 400 000 pasajeros más). Nueve de los aeropuertos (Fuerteventura, Madrid, Vigo, Murcia, La Palma, Badajoz, Córdoba, Crotone y Nápoles) contaban en 2013 con un número de pasajeros incluso inferior al de 2007.

### Sinopsis de las tendencias en el número de pasajeros en los aeropuertos examinados

	2007	2010	2013	Variación 2007-2013
Fuerteventura	4 629 877	4 173 590	4 259 341	-8%
Madrid	52 110 787	49 866 113	39 729 027	<b>- 24</b> %
Vigo	1 405 968	1 093 576	678 720	- 52 %
Burgos	13 037	33 595	18 905	45 %
Murcia	2 002 949	1 349 579	1 140 447	<b>-43</b> %
La Palma	1 207 572	992 363	809 521	-33 %
Badajoz	91 585	61 179	29 113	- 68 %
Córdoba	22 410	7 852	6 955	<b>- 69</b> %
Alguer	1 300 115	1 388 217	1 563 908	20 %
Catania	6 083 735	6 321 753	6 400 127	5 %
Comiso			59 513	
Crotone	106 122	103 828	28 892	<b>-73</b> %
Nápoles	5 775 838	5 584 114	5 444 422	<b>-6</b> %
Salónica	4 168 557	3 910 751	4 337 376	4 %
Heraclión	5 438 825	4 907 337	5 675 653	4 %
Kastoria	3 806	3 019	5 304	39 %
Rzeszów	279 996	454 237	589 920	111 %
Gdansk	1 715 816	2 225 113	2 844 308	66 %
Tallin	1 728 430	1 384 831	1 958 801	13 %
Tartu	1 182	23 504	13 790	1 067 %
TOTAL	88 086 607	83 884 551	75 594 043	- 14 %

Fuente: Datos sobre pasajeros de las autoridades aeroportuarias.

Observaciones 30

#### 51

Las pruebas de mejoras en el servicio al cliente eran escasas. En tres aeropuertos (Fuerteventura, Salónica y Heraclión), los proyectos financiados por la UE tenían objetivos específicos para incrementar la calidad del servicio a los pasajeros. En las encuestas realizadas a los pasajeros y a las líneas aéreas utilizando «indicadores de satisfacción» por lo general se reflejaba una tendencia al alza del servicio al cliente desde 2010 en estos tres aeropuertos, y también en otros ocho (Badajoz, La Palma, Madrid-Barajas, Vigo, Alguer, Catania, Nápoles y Rzeszów). En los nueve aeropuertos restantes, bien no se registraron mejoras en la calidad del servicio prestado a los pasajeros o dichas mejoras no se midieron.

#### **52**

Normalmente se alegan como buenas razones para invertir en aeropuertos la creación de empleo y el crecimiento económico, pero el Tribunal constató que en general no se medían los beneficios socioeconómicos. Tampoco había muchas pruebas de que se crearan nuevos puestos de trabajo a raíz de las inversiones de la UE en los proyectos fiscalizados. En cuatro aeropuertos (Comiso, Rzeszów, Gdansk y Tallin), solo un número reducido de puestos permanentes de nueva creación estaban relacionados con los proyectos de la UE fiscalizados. Los estudios facilitados por Madrid Barajas, Alguer y Gdansk indican que el emplazamiento de un aeropuerto y su explotación general constituyen beneficios genéricos para la región, aunque dichos estudios no establecen un vínculo entre la mejora de las cifras del PIB y las inversiones en infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE.

#### Inversiones similares en aeropuertos muy próximos entre sí

#### **53**

El Tribunal también examinó la zona de influencia de los aeropuertos, o sea, su capacidad para atraer visitantes y clientes, que depende de la población circundante y de las posibilidades de transporte por superficie; para ello, utilizó los últimos datos disponibles de Eurostat sobre las conexiones por carretera actuales, la velocidad del tráfico, la población y las cifras de turistas potenciales<sup>31</sup>. El Tribunal analizó los solapamientos de las zonas de influencia aplicando un criterio uniforme de 120 minutos de tiempo de desplazamiento<sup>32</sup>.

#### **54**

Este análisis (todos los diagramas de los aeropuertos examinados figuran en el *anexo IV*) indica que:

En trece de los dieciocho aeropuertos examinados<sup>33</sup>, existen solapamientos significativos<sup>34</sup> con las zonas de influencia de aeropuertos vecinos, y en muchos casos se producen solapamientos con varias zonas de influencia. La gran mayoría de la población de la zona de influencia de los aeropuertos examinados contaban con varias posibilidades a dos horas de distancia por carretera para volar desde un aeropuerto cercano. Solo cinco aeropuertos de la muestra controlada (Madrid-Barajas, Badajoz, Tartu, Tallin y Rzeszów) estaban situados en lugares donde la mayoría de la población tenía oportunidades limitadas de elegir un aeropuerto alternativo a una hora de distancia por carretera.

- 31 Los últimos datos de transporte por carretera disponibles eran de la red de carreteras TeleAtlas de 2009. Los datos sobre la población se basaban en el censo de 2006. Los datos relativos al turismo también eran de 2006 y se basaban en las noches en establecimientos hoteleros y en el número de camas. Las ubicaciones de los aeropuertos se obtuvieron de la base de datos de referencia de Eurostat (GISCO). Los aeropuertos competidores cercanos se identificaron sobre la base del número de pasaieros al año (los aeropuertos con menos de 15 000 pasajeros al año no se tuvieron en cuenta).
- 32 Teniendo en cuenta que cada aeropuerto tiene sus rasgos específicos, el Tribunal ha optado por utilizar la definición global de zona de influencia a una distancia de dos horas para su evaluación, que recogen varias referencias en la bibliografía sobre el tema, como, por ejemplo Starkie (2008) o Marucci et Gatta, (2009). Además, muchos pasajeros emplean más tiempo; por ejemplo, existen líneas de autobuses regulares que transportan a los pasaieros desde el aeropuerto examinado de Tartu a Riga en tres horas y media (https://www. airbaltic.com/en/bus).
- 33 Los aeropuertos de Fuerteventura y La Palma no se incluyeron en la evaluación por tratarse de aeropuertos insulares.
- 34 El Tribunal considera significativo un solapamiento si más del 75 % de la población tiene acceso a varios aeropuertos situados dentro del radio de 120 minutos de tiempo de desplazamiento.

Observaciones 31

o Han proliferado los aeropuertos muy próximos entre sí que invirtieron en infraestructuras similares (terminales, plataformas, pistas, etc.): aunque la mayoría de ellos presentaban significativas coincidencias, se prestó poca atención a las inversiones de los aeropuertos vecinos, aunque ello habría sido necesario para realizar una planificación racional y optimizar el uso de los fondos de la UE.

#### 55

En un análisis alternativo efectuado por el Tribunal utilizando el criterio del tiempo de desplazamiento de noventa minutos empleado también por la Comisión en un estudio de 2013<sup>35</sup>, se han obtenido conclusiones similares<sup>36</sup>.

#### 56

Solo algunos aeropuertos aplicaron un análisis de la zona de influencia al planificar sus futuras inversiones. Sin embargo, cada aeropuerto definía de manera distinta su zona de influencia porque ninguno de los Estados miembros había establecido una definición común. En general, el análisis de la zona de influencia no se utilizaba para identificar los solapamientos entre aeropuertos muy cercanos y sus consecuencias para el potencial de crecimiento, dando lugar con frecuencia a una doble contabilización de los pasajeros potenciales en los totales empleados por cada aeropuerto para justificar su ampliación (por ejemplo, los planes directores de los aeropuertos de Catania y Comiso, que recibieron cuantiosos fondos de la UE, contabilizaron por partida doble gran parte de la población de la zona de influencia de ambos aeropuertos).

#### **57**

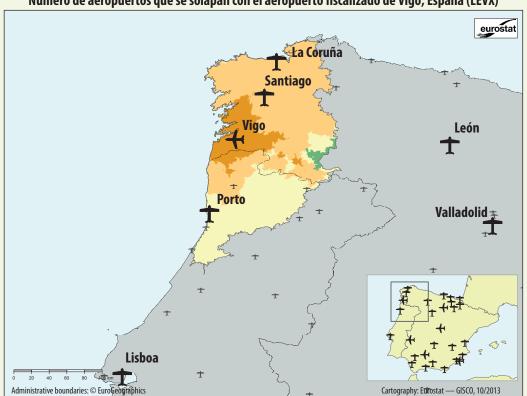
Normalmente no se tenía en cuenta el impacto de las inversiones efectuadas en los aeropuertos vecinos o de los modos de transporte de superficie competidores al decidir si debía o no ampliarse la capacidad de un aeropuerto (véanse dos ejemplos en el recuadro 6). El aeropuerto Madrid Barajas constituye sin embargo una notable excepción, ya que las previsiones de tráfico se ajustaron para tener en cuenta el hecho de que la ruta aérea a Barcelona perdería el 40 % de sus pasajeros como consecuencia de la inauguración prevista de una línea férrea de alta velocidad.

- 35 Publicación de la Comisión «Measuring accessibility to passenger flights in Europe: Towards harmonised indicators at regional level, Regional Focus, 01/2013 de septiembre de 2013».
- 36 El porcentaje de residentes con acceso a varios aeropuertos –según el criterio de tiempo de desplazamiento de noventa minutos en lugar de 120 minutos sigue siendo superior al 75 % en doce aeropuertos auditados.

#### Ejemplos de análisis de la zona de influencia

a) En Vigo, existe un elevado nivel de solapamiento porque prácticamente la totalidad de la población (el 99,92 % de los 6 164 630 residentes en la zona de influencia de Vigo) también tenía acceso al menos a otro aeropuerto a dos horas de distancia por carretera. La demanda de tráfico aéreo de este aeropuerto quedará afectada por la existencia de aeropuertos cercanos en La Coruña, Santiago de Compostela y Oporto, y conexiones ferroviarias de alta velocidad con otras zonas de España.

#### Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Vigo, España (LEVX)



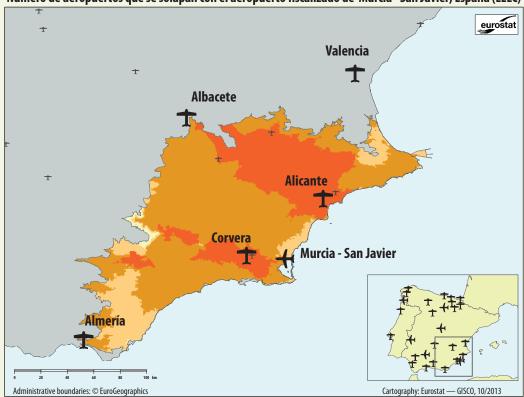
Leyen	da			
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado			
+	Aeropuertos fiscalizados			
エ	Aeropuertos competidores			
±	Aeropuertos no competidores			
Número de aeropuertos solapados				
	Ningún solapamiento			
	Ningún solapamiento 1			
	1			
	1 2			
	1 2 3			

	del aeropuerto on el aeropuerto go OACI)	Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes en la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
La Coruña (LECO)		2 431 790	39,45	137	83
Santiago (LEST)		3 316 240	53,79	93	57
Porto (LPPR)		4 658 720	75,57	128	77
León (LELN)		411	0,01	328	234
Lisboa Portela (LPPT	Lisboa Portela (LPPT)		0,01	439	226
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
6 164 630	6 159 440	99,92	3,02	2,98	19 166 393

Fuentes: Eurostat, población (2006) y datos de turismo (2006/2010).

b) El aeropuerto de Murcia-San Javier era inicialmente un aeropuerto militar abierto al tráfico civil con algunas restricciones en cuanto a las horas de funcionamiento. Entre 2003 y 2007 se adoptaron decisiones para construir capacidad adicional en el lado aire para los militares, lo cual permitiría a la vez que el aeropuerto civil también pudiera abrir por la mañana. Sin embargo, no se analizó el solapamiento entre las zonas de influencia de San Javier y Alicante, o del cercano aeropuerto de Corvera, situado solo a 37 kilómetros³7. El aeropuerto de Corvera fue finalizado en 2012, al mismo tiempo que las inversiones en el de Murcia-San Javier, pero en la fecha de la fiscalización no había entrado en funcionamiento porque todavía no había recibido la certificación solicitada en octubre de 2011.

#### Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Murcia - San Javier, España (LELC)



Leyenda				
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado			
+	Aeropuertos fiscalizados			
1	Aeropuertos competidores			
Ť	Aeropuertos no competidores			
Núme	ro de aeropuertos solapados			
	Ningún solapamiento			
	1			
	2			
	3			
	4>			
	Frontera estatal			
	·			

Solapamiento del aeropuerto de Murcia (LELC) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de residentes en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes en la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Albacete (LEAB)		2 451 970	66,39	183	123
Alicante (LEAL)		3 532 000	95,64	69	52
Almeria (LEAM)		691 125	18,71	201	118
Granada (LEGR)	Granada (LEGR)		2,10	307	200
Valencia (LEVC)		1 733 710	46,94	232	149
Corvera (LEMI)		3 431 170	92,91	36	33
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
2 (02 100	2 (02 (10	00.00	12.20	12.02	20,620,400

Fuentes: Eurostat, población (2006) y datos de turismo (2006/2010).

Observaciones 34

#### 58

Los solapamientos de las zonas de influencia de los aeropuertos de Córdoba, Vigo, Murcia, Burgos, Alguer, Crotone, Nápoles, Catania, Comiso, Kastoria y Gdansk eran especialmente marcados. En la mayoría de los casos, el aeropuerto competidor más cercano se encuentra solo a una hora por carretera, y el 97 % de la población situada a dos horas o menos de estos once aeropuertos también tienen acceso al menos a otro situado a una distancia máxima de dos horas por carretera. Córdoba, Vigo, Murcia y Nápoles tienen tres aeropuertos competidores a una distancia máxima de dos horas por carretera, y Burgos, cinco (véase el cuadro 3).

#### **59**

Según la definición empleada por la Comisión para adoptar decisiones sobre ayudas estatales, la zona de influencia de un aeropuerto representa las fronteras de un mercado geográfico y se establece normalmente en torno a los 100 kilómetros o los 60 minutos de desplazamiento en automóvil, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad. Según las nuevas directrices sobre ayuda estatal adoptadas en febrero de 2014, la Comisión adoptó una serie de decisiones sobre ayudas a la financiación y al funcionamiento de aeropuertos y líneas aéreas señalando que: i) la financiación de infraestructuras aeroportuarias demasiado próximas entre sí no contribuye a la accesibilidad ni al desarrollo regional, y ii) la duplicación de infraestructuras poco rentables supone un despilfarro del dinero de los contribuyentes que distorsiona la competencia entre aeropuertos<sup>38</sup>. Estas observaciones están en consonancia con los resultados de auditoría del Tribunal.

- 37 En 2003, el Ministerio aprobó la idea del nuevo aeropuerto en Corvera y este fue declarado de interés general para el Estado. La concesión fue adjudicada en mayo de 2007; el proyecto de diseño técnico se terminó en junio de 2008 y las instalaciones físicas se terminaron en abril de 2012.
- 38 Declaración del Vicepresidente Almunia, 1 de octubre de 2014 (véase asimismo: IP/14/1065, MEMO/14/544).

# Número de aeropuertos que compiten con los aeropuertos examinados y datos sobre tiempos de desplazamiento y distancia

País	Aeropuertos controlados	Número de aeropuertos competidores a menos de dos horas del aeropuerto controlado	Media de tiempo de desplazamiento hasta los aeropuertos competidores (min) para los resi- dentes en las zonas de solapamiento	Aeropuerto competidor más cercano	Tiempo de desplazamiento hasta el aeropuerto competidor más cercano (min)	Distancia por carretera hasta el aeropuerto competidor más cercano (km)
	Córdoba	3	113	Sevilla	87	119
	Vigo	3	72	Santiago	57	93
	Fuerteventura	1	79	Lanzarote	79	81
España	La Palma	0				
Espana	Murcia	3	80	Corvera	33	36
	Badajoz	0	134	Lisboa	127	226
	Burgos	5	100	Vitoria	70	114
	Madrid-Barajas	0	158	Valladolid	140	213
	Alguer	2	109	Olbia	93	126
	Crotone	1	101	Lamezia T.	62	88
Italia	Nápoles	3	94	Salerno	47	73
	Catania	2	103	Comiso	67	84
	Comiso	1	111	Catania	66	84
	Salónica	1	105	Kozani	87	137
Grecia	Heraclión	1	116	Sitia	107	102
	Kastoria	2	85	Kozani	52	68
Polonia	Gdańsk	2	65	Gdynia	37	32
roionia	Rzeszów	0	152	Lublin	138	155
Facility	Tallin	0	131	Helsinki	124	109
Estonia	Tartu	0	174	Tallin	160	189

Observaciones 36

En general, los Estados miembros no han coordinado la planificación de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias

### **60**

El Tribunal examinó la solidez de las estrategias de desarrollo aeroportuario a largo plazo en los cinco Estados miembros visitados comprobando si contaban con un marco estratégico para el desarrollo coherente de todos los aeropuertos de su territorio basado en la identificación de las necesidades.

### 61

El Tribunal constató que, en el momento en el que se adoptaron las decisiones sobre las principales inversiones en aeropuertos de la muestra de auditoría, solo uno de los cinco Estados miembros tenía una visión estratégica a largo plazo: en Polonia se había elaborado un programa de desarrollo aeroportuario que especificaba las inversiones en infraestructuras aeroportuarias que se consideraban necesarias.

### 62

En España, Italia, Grecia o Estonia, en cambio, no existía un plan estratégico de desarrollo a largo plazo. Estos países contaban con planes generales y a largo plazo que abarcaban todos los modos de transporte, pero sin: i) centrarse específicamente en el transporte aéreo o en el desarrollo aeroportuario, ni ii) coordinarse con los avances de otros medios de transporte potenciales competidores del tráfico aéreo.

### 63

Normalmente existían planes directores para determinados aeropuertos en los que se describía su contexto geográfico y económico, pero solo once de los veinte (Badajoz, Burgos, Fuerteventura, La Palma, Madrid-Barajas, Murcia, Vigo, Catania, Heraclión, Salónica y Kastoria) realizaban una evaluación de las necesidades de inversión en infraestructuras adicionales.

### 64

Por lo general, los objetivos fijados para los proyectos aeroportuarios fiscalizados no estaban cuantificados ni sometidos a plazos, sino que solían expresarse como resultados de la producción, como por ejemplo: «construcción de un aeropuerto para 400 000 pasajeros al año», o «incremento del nivel de servicio a los pasajeros y mejora de la infraestructura». Una vez ejecutados los proyectos, las autoridades del Estado miembro comprobaban los resultados, pero normalmente no verificaban si los objetivos del proyecto se habían logrado, ni en qué medida.

### 65

Los indicadores utilizados para medir el éxito del proyecto solían ser indicadores de las realizaciones físicas y del número de puestos de trabajo creado durante la construcción. En muy pocos casos había indicadores de resultados, y los que había o no eran suficientemente específicos o carecían de valores de referencia o especificaciones sobre cuándo y cómo debían medirse los logros. A veces, los datos del proyecto se agregaban a los de otros proyectos, de modo que era imposible medir a posteriori la consecución de los objetivos de cada proyecto<sup>39</sup>. En consecuencia, normalmente, los sistemas de gestión y seguimiento en los Estados miembros solo comparaban los resultados logrados mediante indicadores físicos.

39 Por ejemplo, el indicador «crecimiento previsto del número de pasajeros nacionales» para los proyectos de 2007-2013 del aeropuerto de Tartu no permite analizar el aumento de los pasajeros del aeropuerto porque las cifras de pasajeros están mezcladas con las de los pasajeros de los transbordadores. Observaciones 37

### La Comisión dispone de información limitada sobre la financiación de aeropuertos por la UE

### 66

Según el funcionamiento del sistema de información de gestión compartida en el período 2000-2006, la información sobre los proyectos de infraestructuras del FEDER en los aeropuertos de la UE no se facilitaba a la Comisión hasta la clausura del programa operativo (como muy pronto, al final de 2009). En el período de financiación plurianual 2007-2013, la situación debería haber mejorado, pues se suponía que las autoridades de gestión tenían que publicar información sobre estos proyectos en su sitio web. Sin embargo, todavía no se ofrece un panorama completo de los proyectos de infraestructura aeroportuaria financiados por el FEDER y el Fondo de Cohesión.

## **67**

Debido a esta situación, la Comisión carece de una perspectiva completa de todas las inversiones de la UE destinadas a aeropuertos y sus posibilidades de supervisar y garantizar la correcta concepción y aplicación de las políticas son limitadas.

# Conclusiones y recomendaciones

### 68

La conclusión general es que las inversiones aeroportuarias financiadas por la UE fueron escasamente rentables: se financiaron demasiados aeropuertos (a menudo muy cercanos entre sí) y, en muchos casos, las infraestructuras financiadas por la UE estaban sobredimensionadas.

### 69

En particular, el Tribunal constató que:

- o solo se demostró la necesidad de inversiones financiadas por la UE en infraestructuras aeroportuarias en alrededor de la mitad de los proyectos examinados (sobre la base de evaluaciones comparativas con aeropuertos similares, apartados 22 a 26);
- se produjeron retrasos en la construcción y entrega final de las infraestructuras aeroportuarias en diecisiete de los veinte aeropuertos examinados y sobrecostes, en nueve (apartado 27);
- más de la mitad de la infraestructura de nueva construcción o reformada no se usaba plenamente, en algunos casos, incluso en las horas punta (apartados 28 a 35).

### 71

Además, las inversiones financiadas por la UE no siempre lograron los resultados esperados: el número real de pasajeros fue muy inferior al previsto inicialmente y solo diez de los veinte aeropuertos lograron incrementar su número de pasajeros entre 2007 y 2013. En la mayoría de los casos no se midieron las mejoras en el servicio al cliente, por lo que resultó difícil evaluarlas (apartados 49 a 52).

### **Recomendación 1**

El Tribunal recomienda que la Comisión garantice durante el período de programación 2014-2020 que los Estados miembros solo asignen fondos de la UE a las infraestructuras de aeropuertos financieramente viables en los que se hayan evaluado y demostrado adecuadamente las necesidades de inversión en el marco de la aprobación y supervisión de los programas operativos llevados a cabo por la Comisión.

### **70**

El Tribunal observa asimismo que la financiación de la UE no era rentable y que siete de los veinte aeropuertos examinados tampoco lo eran, por lo que existe el riesgo de que tengan que cerrar si no reciben ayudas públicas continuas, especialmente en el caso de los pequeños aeropuertos regionales con menos de 100 000 pasajeros al año (apartados 36 a 48).

### 72

En muchos casos, la financiación de la UE se concede a aeropuertos muy próximos entre sí. El análisis del Tribunal puso de manifiesto que en trece de los dieciocho aeropuertos examinados existen solapamientos significativos entre las zonas de influencia de aeropuertos vecinos, que puede dar lugar a excesos de capacidad y poca rentabilidad (apartados 53 a 59). Por último, la financiación de la UE de aeropuertos no está bien coordinada en los Estados miembros, especialmente los grandes proyectos y los proyectos del Fondo de Cohesión, e insuficientemente supervisada en la Comisión. En los proyectos seleccionados por los Estados miembros, la Comisión normalmente desconoce cuáles son los aeropuertos que reciben fondos y en qué cuantía (apartados 60 a 67).

### Recomendación 2

El Tribunal recomienda que los Estados miembros cuenten con planes desarrollo aeroportuario regional, nacional o supranacional coherentes para evitar el exceso de capacidad, la duplicación y la descoordinación de las inversiones en infraestructuras aeroportuarias.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 12 de noviembre de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas

vica.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

# Asignaciones del FEDER y del FC entre 2000 y 2013 a infraestructuras aeroportuarias por Estado miembro (en euros)

	País	FEDER+FC (2000-2006)	FEDER+FC (2007-2013)	FEDER+FC (2000-2013)	% del total FEDER+FC
1	España	390 324 552	295 047 976	685 372 528	23,98 %
2	Polonia	0	601 446 388	601 446 388	21,04 %
3	Italia	306 237 009	187 381 345	493 618 354	17,27 %
4	Grecia	170 111 813	202 400 000	372 511 813	13,03 %
5	República Checa	4 203 169	96 510 469	100 713 638	3,52 %
6	Francia	44 861 420	50 609 810	95 471 230	3,34 %
7	Letonia	16 562 376	78 500 000	95 062 376	3,33 %
8	Estonia	54 973 097	12 526 683	67 499 780	2,36 %
9	Lituania	11 388 469	48 066 024	59 454 493	2,08 %
10	Portugal	13 820 420	40 959 745	54 780 165	1,92 %
11	Reino Unido	30 703 979	23 000 000	53 703 979	1,88 %
12	Bulgaria (ISPA)	45 000 000	0	45 000 000	1,57 %
13	Rumanía	0	41 061 301	41 061 301	1,44 %
14	Eslovenia	0	28 700 000	28 700 000	1,00 %
15	Cooperación transfronteri- za de la UE	13 789 117	14 007 318	27 796 435	0,97 %
16	Hungría	15 516 000	0	15 516 000	0,54 %
17	Cooperación interregional de la UE	6 060 967		6 060 967	0,21 %
18	Alemania	5 341 238	490 000	5 831 238	0,20 %
19	Eslovaquia	4 261 687	0	4 261 687	0,15 %
20	Suecia	0	3 347 149	3 347 149	0,12 %
21	Austria	1 317 325	0	1 317 325	0,05 %
	Totales	1 134 472 638	1 724 054 208	2 858 526 846	100 %

<sup>1</sup> Sin contar la financiación de la política de cohesión destinada a inversiones en tecnología y multimodales, estimada en unos 1 200 millones de euros.

Anexos 41

## Lista de aeropuertos y proyectos examinados

País	Aeropuerto	Financia- ción de la UE para los proyectos fiscalizados	Fecha de inicio (obra principal)	Fecha de finaliza- ción (obra principal)	Terminales fiscaliza- das (finan- ciación de la UE)	Platafor- mas fis- calizadas (financia- ción de la UE)	Pistas de rodaje (financia- ción de la UE)	Pistas fias- calizadas (financia- ción de la UE)	Sistemas de seguridad y de la torre de control fiscalizados (financia- ción de la UE)	Otros (p. ej., APM, carga o aparca- mientos de coches) (financia- ción de la UE)
	Badajoz	6 134 779	2008	2010	4 047 417	1 409 190		84 785		593 387
	Burgos	191 603	2007	2008						191 603
	Córdoba	13 468 562	2006	2008		810 855		12 657 707		
España	Fuerteventura	53 695 604	2004	2010	21 358 194	7 549 633	3 464 284	17 463 071	2 631 649	1 228 773
Espana	La Palma	49 764 569	2004	2010	26 315 005	13 661 002		3 435 400	220 835	6 132 327
	Madrid	41 043 520	2000	2007						41 043 520
	Murcia	20 396 706	2004	2011			2 636 907	2 937 427	2 775 913	12 046 459
	Vigo	6 058 451	2006	2009	734 640	2 459 015			2 017 122	847 674
	Alguer	13 278 792	2001	2007	5 179 050	2 338 322	2 482 393	2 192 707	1 086 320	
	Catania	44 660 578	2002	2006	28 012 093	2 688 203	6 090 574	2 329 754	5 539 954	
Italia	Comiso	20 263 062	2004	2010	5 209 079	1 366 465	1 578 057	5 607 996	5 183 279	1 318 186
	Crotone	4 736 007	2006	2011	869 283	1 877 056	1 199 550	437 453	352 665	
	Nápoles	20 649 583	2000	2009	5 517 072	2 817 663	5 106 493	3 124 613	4 083 742	
	Salónica	54 054 434	2001	2009	11 779 105	1 524 912		23 908 629		16 841 788
Grecia	Heraclión	9 240 605	2001	2005	9 240 605					
	Kastoria	5 635 060	1999	2003				5 635 060		
	Gdańsk	13 732 481	2007	2012		1 401 465	5 594 565			6 736 451
Poland	Rzeszów	18 597 944	2009	2013	15 686 246				2 090 980	820 718
	Tallin	53 093 520	2005	2008	29 212 175	10 308 691	10 665 438		288 579	2 618 637
Estonia	Tartu	11 805 499	2008	2012	1 067 256	776 027	776 027	776 027	8 410 162	
	Población fiscalizada:	460 501 359			164 227 220	50 988 499	39 594 288	80 590 629	34 681 200	90 419 523
	En %				35,66 %	11,07 %	8,60 %	17,50 %	7,53 %	19,64 %

## Síntesis de los resultados y de la evaluación de la fiscalización<sup>1</sup>

País	Aeropuerto	¿Estaba bien planifi- cada la inversión?	¿Se lograron las reali- zaciones físicas?	¿Eran necesarias las inver- siones?	¿Se utilizan todas las realiza- ciones?	¿Se lograron los resultados cuantitativos esperados entre 2007 y 2013?	¿Se lograron beneficios cualitati- vos?	¿Se demostró algún impacto en la economía regional?	¿Es razo- nable el coste por pasajero adicional?	¿Es este un aero- puerto sosteni- ble?
	Badajoz									
	Burgos									
	Córdoba									
Ernaña	Fuerteventura									
España	La Palma									
	Madrid-Barajas									
	Murcia									
	Vigo									
	Alguer									
	Catania									
Italia	Comiso									
	Crotone									
	Nápoles									
	Heraclión									
Grecia	Kastoria									
	Salónica									
	Gdańsk									
Poland	Rzeszów									
Fatani	Tallin									
Estonia	Tartu									

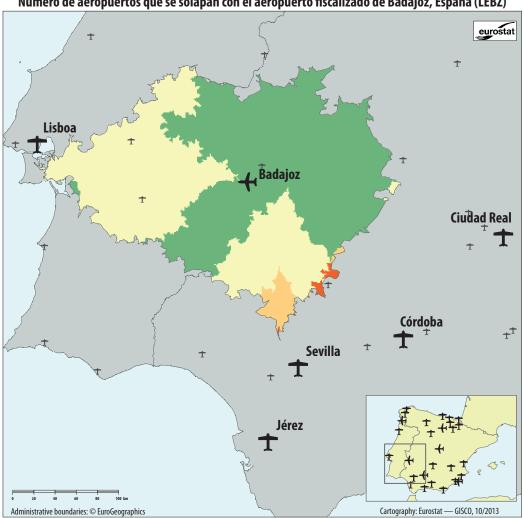
<sup>1</sup> Véase la explicación en la página siguiente.

## Explicación del anexo III

	¿Estaba bien pla- nificada la inversión?	¿Se lograron las reali- zaciones físicas?	¿Eran ne- cesarias las inversiones?	¿Se utilizan todas las realiza- ciones?	¿Se lograron los resultados cuantitativos esperados entre 2007 y 2013?	¿Se lograron beneficios cualitativos?	¿Se demostró algún impacto en la economía regional?	¿Es razonable el coste por pasajero adicional?	¿Es este un aeropuerto sostenible?
«Verde» indica una situación satisfac- toria:	Existe un plan a largo plazo para el sector aéreo; existe un análisis de la zona de influencia y previsiones fiables en el plan director del aeropuerto	Las realiza- ciones se han construido según lo previsto	Se han presentado pruebas de la realización de una eva- luación de las necesidades adecuada	Las infraes- tructuras cofinan- ciadas se utilizaban eficaz- mente	Se han logrado las mejoras cuantita- tivas esperadas	Los beneficios cualitativos esperados se han demostra- do mediante encuestas a los usuarios	Se ha demostrado el impacto positivo en la economía regional	El coste real por pasajero adicional es inferior a 20 euros	El aeropuer- to arroja beneficios
«Amarillo» indica una situación intermedia:	Existen algunos de los elementos an- tes indicados	Las realiza- ciones se han construido con algunas diferencias con respecto a lo previsto	No había pruebas de la necesidad de algunas de las inversiones	Las infraes- tructuras cofinan- ciadas se utilizaban, pero muy por debajo de su capacidad	Hubo mejoras, pero menos de las esperadas, o aún es demasiado pronto para saberlo (Comiso)	Hubo benefi- cios cualitati- vos, pero no se midieron	Se realizaron estudios del impacto en la economía regional sin vincularlo a las inversiones	El coste real por pasajero adicional se sitúa entre 20 y 80 euros	El aeropuerto no arroja be- neficios pero conseguirá ser rentable a medio plazo (7 años), o sus cuentas no son transparentes (dos aeropuer- tos en Grecia)
«Rojo» indica una situación insatisfac- toria:	Ninguno de estos elemen- tos existe ni es tenido en cuenta en la decisión de inversión	(Parte de las) realizaciones no se han construido (o no se han construido todavía)	Existen pruebas de que las inver- siones no eran necesarias	(Parte de) las infraes- tructuras no se utilizaban	No se produ- jeron mejoras cuantitativas	No había pruebas de beneficios cualitativos	No se ha demostrado el impacto positivo en la economía regional	El coste real por pasajero adicional es superior a 80 euros	El aeropuerto depende de ayudas continuas para seguir operando

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Badajoz

Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Badajoz, España (LEBZ)



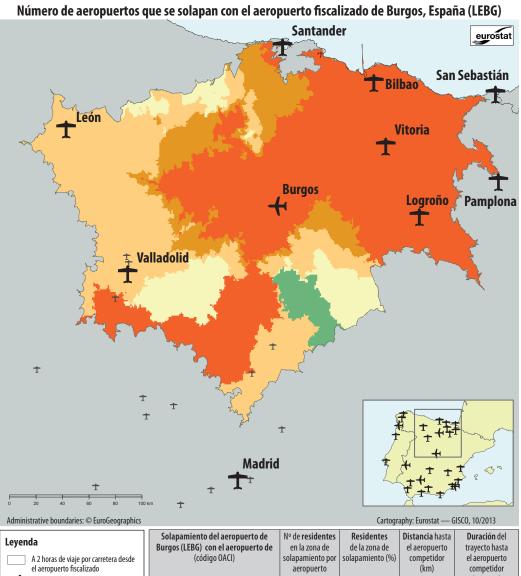
Leyenda  A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado  Aeropuertos fiscalizados	Badajoz (LEBZ) co	Solapamiento del aeropuerto de Badajoz (LEBZ) con el aeropuerto de (código OACI)		Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)
Aeropuertos riscalizados	Sevilla (LEZL)		204 602	14,80	211
Aeropuertos competidores	Lisboa Portela (LPPT	)	486 566	35,20	226
	Córdoba (LEBA)		8 488	0,61	248
Aeropuertos no competidores	Jérez (LEJR)		16 550	1,20	284
Número de aeropuertos solapados	Ciudad Real Central (LERL)		1372	0,10	278
Ningún solapamiento 1 2 3 4 > Frontera estatal	Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	Distancia hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)
	1 382 390	693 233	50,15	6,01	6,01

Fuentes: Eurostat, población (2006) y datos de turismo (2006/2010).

Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)

Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima **de dos horas** de los aeropuertos fiscalizados 6 167 787

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Burgos



Leyen	Leyenda					
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado					
+	Aeropuertos fiscalizados					
1	Aeropuertos competidores					
Ť	Aeropuertos no competidores					
Númer	o de aeropuertos solapados					
	Ningún solapamiento					
	1					
	2					
	3					
	4>					
	Frontera estatal					

4 059 290

4 048 972

Burgos (LEBG) cor	n el aeropuerto de o OACI)	en la zona de solapamiento por aeropuerto	de la zona de solapamiento (%)	el aeropuerto competidor (km)	trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Bilbao (LEBB)		2 987 330	73,59	150	90
León (LELN)		1 056 690	26,03	184	105
Madrid-Barajas (LEN	ID)	148 291	3,65	237	151
Pamplona (LEPP)		2 523 380	62,16	194	124
Valladolid (LEVD)		1 220 930	30,08	140	96
Vitoria (LEVT)		3 047 830	75,08	114	70
Santander (LEXJ)		2 721 210	67,04	153	122
San Sebastián (LESO)		2 549 690	62,81	226	126
Logroño (LERJ)		2 835 972	69,86	120	85
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos		Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos

Fuentes: Eurostat, población (2006) y datos de turismo (2006/2010).

0,23

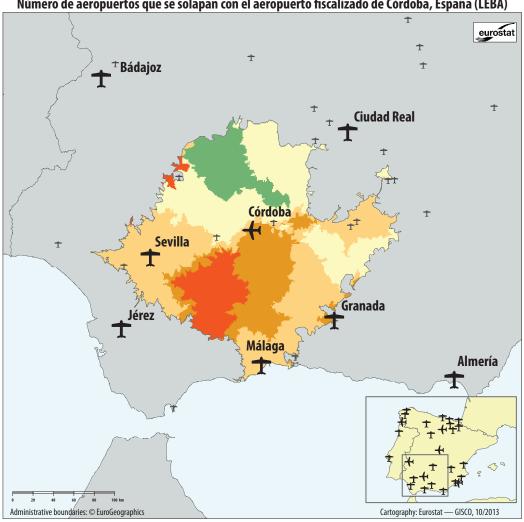
0,52

fiscalizados

17 919 871

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Córdoba

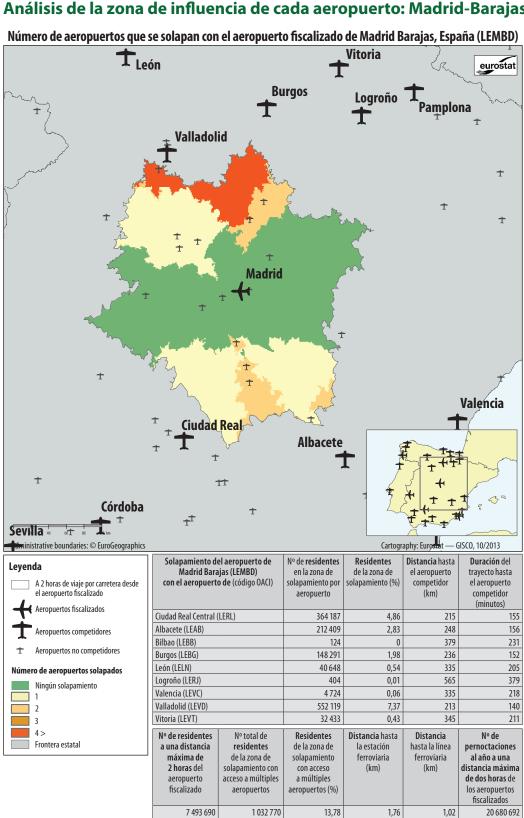
Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Córdoba, España (LEBA)



Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
I	Aeropuertos competidores
Ŧ	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4>
	Frontera estatal

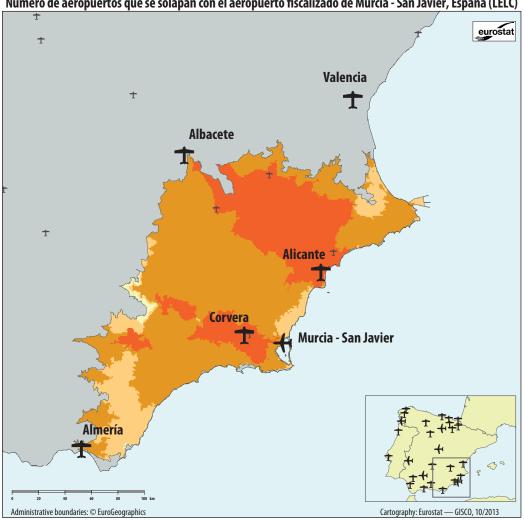
	el aeropuerto de n el aeropuerto de o OACI)	Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	<b>Distancia</b> hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Granada (LEGR)		2 322 320	55,51	157	117
Jerez (LEJR)		1 762 730	42,13	195	143
Málaga (LEMG)		1 981 110	47,35	167	109
Sevilla (LEZL)		2 526 950	60,40	119	87
Ciudad Real Central (	LERL)	300 514	7,18	180	146
Almería (LEAM)		20 044	0,48	303	224
Badajoz (LEBZ)		8 488	0,20	249	217
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos		Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
4 183 640	4 130 200	98,72	1,40	1,31	14 544 934

### Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Madrid-Barajas



## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Murcia

Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Murcia - San Javier, España (LELC)

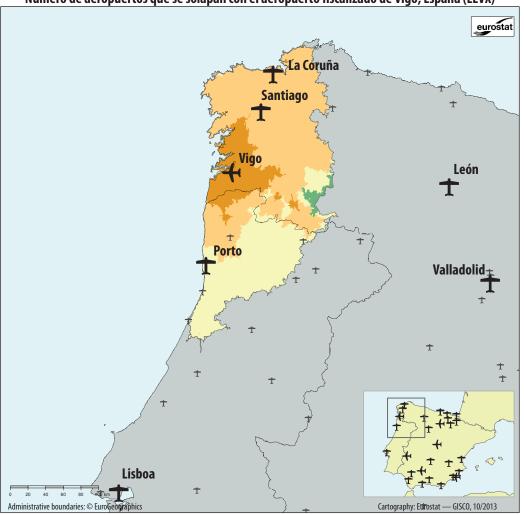


Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
I	Aeropuertos competidores
Ť	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4>
	Frontera estatal

Solapamiento do Murcia (LELC) con (código	el aeropuerto de	Nº de residentes en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	<b>Duración</b> del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Albacete (LEAB)		2 451 970	66,39	183	123
Alicante (LEAL)		3 532 000	95,64	69	52
Almeria (LEAM)		691 125	18,71	201	118
Granada (LEGR)		77 610	2,10	307	200
Valencia (LEVC)		1 733 710	46,94	232	149
Corvera (LEMI)		3 431 170	92,91	36	33
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
3 693 100	3 692 610	99,99	13,28	13,02	28 630 490

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Vigo



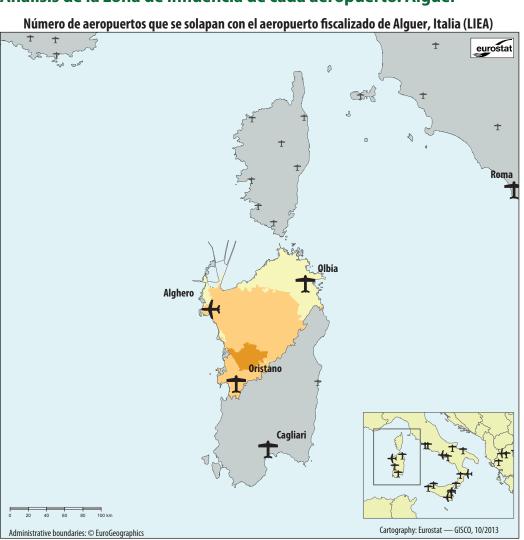


Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
1	Aeropuertos competidores
±	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4>
	Frontera estatal

Solapamiento del aeropuerto de Vigo (LEVX) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	<b>Distancia</b> hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
La Coruña (LECO)		2 431 790	39,45	137	83
Santiago (LEST)		3 316 240	53,79	93	57
Porto (LPPR)		4 658 720	75,57	128	77
León (LELN)		411	0,01	328	234
Lisboa Portela (LPPT)		527	0,01	439	226
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
6 164 630	6 159 440	99,92	3,02	2,98	19 166 393

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Alguer

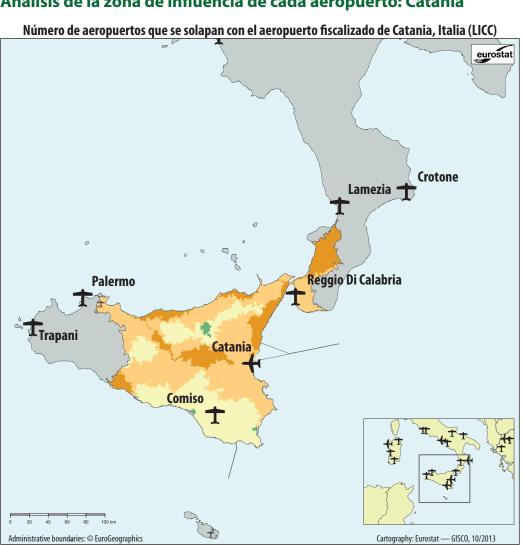




Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
I	Aeropuertos competidores
+	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4>
	Frontera estatal

Solapamiento del aeropuerto de Alguer (LIEA) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Cagliari Elmas (LIEE)	1	125 890	18,69	202	177
Olbia - Costa Smeral	Olbia - Costa Smeralda (LIEO)		86,11	126	93
Oristano (LIER)	Oristano (LIER)		77,31	117	111
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
673 656	670 032	99,46	6,06	6,05	9 850 595

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Catania

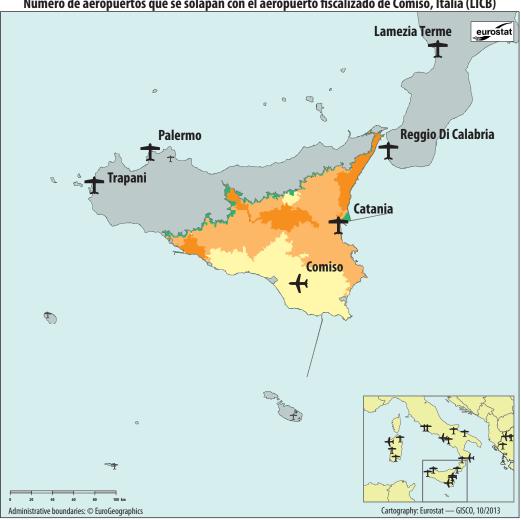


Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
1	Aeropuertos competidores
+	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4 >
	Frontera estatal

	el aeropuerto de n el aeropuerto de n OACI)	Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Palermo/Falcone-Bo	orselino (LICJ)	1 567 350	35,04	236	130
Reggio di Calabria (L	LICR)	2 437 880	54,87	122	82
Vicenzo Florio (LICT)		960 610	21,62	300	169
Comiso (LICB)		2 733 510	61,52	84	67
Crotone (LICB)		225 174	5,07	306	189
Trapani/Lamezia Terme (LICA)		1 188 268	26,74	224	129
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
4 473 650	4 435 420	99,15	8,89	1,16	13 018 947

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Comiso

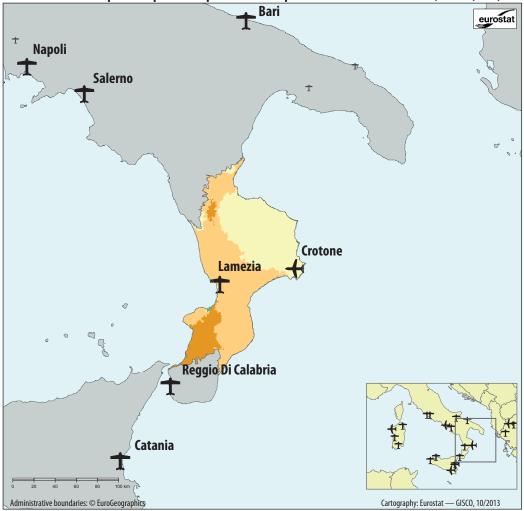




Leyenda  A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado  A eropuertos fiscalizados	Comiso (LICB)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Acropacitos riscanzados	Catania (LICC)		2 733 510	99,10	84	66
Aeropuertos competidores	Trapani/Vincenzo Fl	orio (LICT)	115 839	4,20	254	200
Aeropuertos no competidores	Palermo/Falcone - B	orselino (LICJ)	524 789	19,03	247,92	175,11
Número de aeropuertos solapados	Reggio di Calabria (LICR)		1 619 010	58,70	203,49	137,35
Ningún solapamiento	Lamezia Terme (LICA	A)	477 309	17,30	306,10	185,20
1 2 3 4 > Frontera estatal	Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
	2 758 230	2 753 410	99,83	7,72	4,38	6 532 819

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Crotone



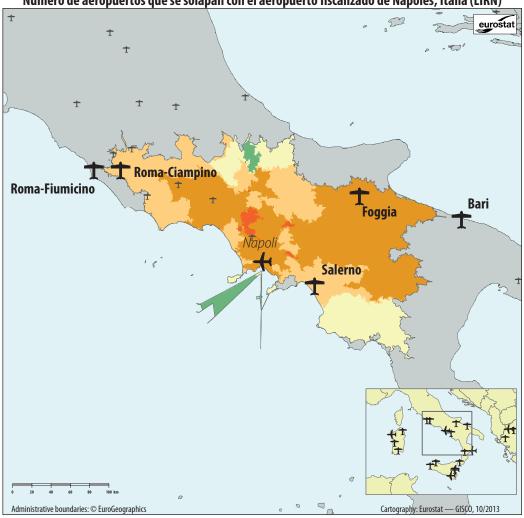


Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
1	Aeropuertos competidores
Ť	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4>
	Frontera estatal

Solapamiento del aeropuerto de Crotone (LIBC) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	<b>Distancia</b> hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Lamezia Terme (LIC	A)	1 511 610	98,61	88	62
Reggio di Calabria (	LICR)	1 061 540	69,25	211	128
Bari (LIBD)		10 695	0,70	300	222
Catania (LICC)		225 174	14,69	307	189
Salermo (LIRI)	Salermo (LIRI)		6,28	325	209
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
1 532 920	1 514 999	98,83	5,96	5,86	13 361 638

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Nápoles



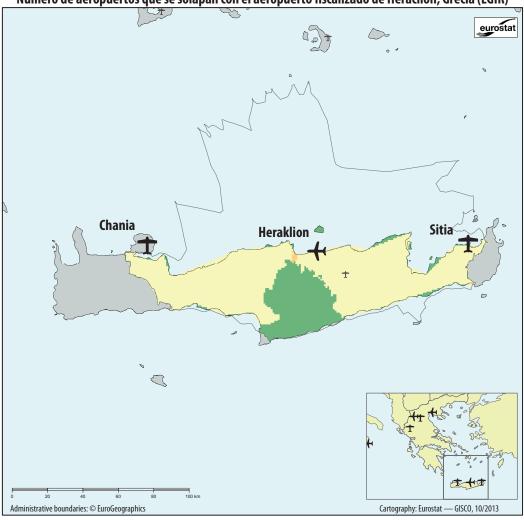


A 2 horas de viaje por carretera d el aeropuerto fiscalizado	acda
	csue
Aeropuertos fiscalizados	
Aeropuertos competidores	
★ Aeropuertos no competidores	
Número de aeropuertos solapados	
Ningún solapamiento	
1	
2	
3	
4>	
Frontera estatal	

Nápoles (LIRN) co	ei aeropuerto de n el aeropuerto de o OACI)	en la zona de solapamiento por aeropuerto	de la zona de solapamiento (%)	el aeropuerto competidor (km)	trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Bari (LIBD)		1 459 880	14,96	243	135
Foggia (LIBF)		6 320 640	64,78	146	102
Fiumicino - Leonardo da Vinci (LIRF)		2 964 220	30,38	239	137
Salerno (LIRI)		7 401 890	75,87	73	47
Rome Ciampino (LIRA)		6 532 240	66,95	201	111
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
9 756 490	9 728 730	99,72	9,78	1,33	33 232 248

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Heraclión



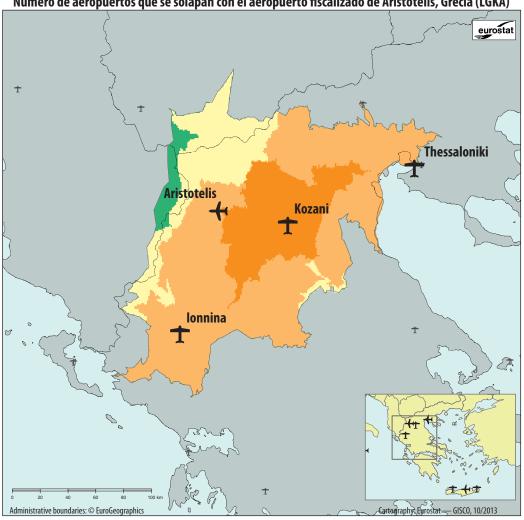


Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
1	Aeropuertos competidores
Ť	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4>
	Frontera estatal

Heraclión Kaza	Solapamiento del aeropuerto de Heraclión Kazantzakis (LGIR) con el aeropuerto de (código OACI)		Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Sitia (LGST)		294 139	56,87	102	107
Chania (LGSA)	Chania (LGSA)		32,62	144	131
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
517 246	459 637	88,86	320,53	280,84	9 403 257

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Aristotelis



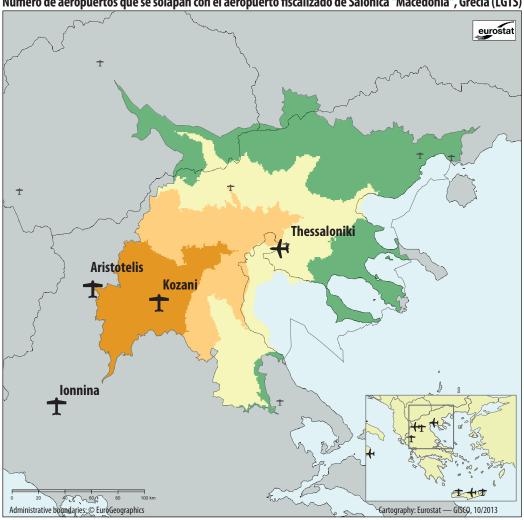


Leyenda				
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado			
+	Aeropuertos fiscalizados			
1	Aeropuertos competidores			
Ť	Aeropuertos no competidores			
Núme	ro de aeropuertos solapados			
	Minerinantanta			
	Ningún solapamiento			
	1 2			
	1 2 3			
	1 2			

Solapamiento del aeropuerto de Aristotelis (LGKA) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Kozani (LGKZ)		1 953 400	99,80	68	52
Thessaloniki «Mace	donia» (LGTS)	1 557 190	79,56	196	121
Ioannina (LGIO)	Ioannina (LGIO)		32,30	150	93
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
1 957 300	1 953 400	99,80	132,70	36,10	3 792 879

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Salónica



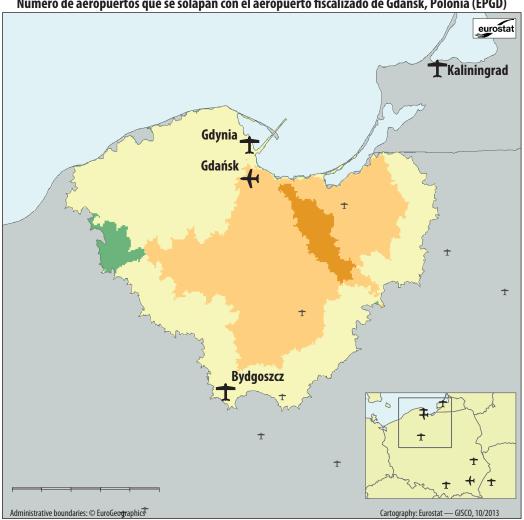


Leyen	da
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado
+	Aeropuertos fiscalizados
I	Aeropuertos competidores
Ť	Aeropuertos no competidores
Núme	ro de aeropuertos solapados
	Ningún solapamiento
	1
	2
	3
	4 >
	Frontera estatal

Salónica «Macedo	Solapamiento del aeropuerto de Salónica «Macedonia» (LGTS) con el aeropuerto de (código OACI)		Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Kozani (LGKZ)		2 063 090	78,74	137	87
Aristotelis (LGKA)		1 557 190	59,43	196	121
Ioannina (LGIO)	loannina (LGIO)		10,66	270	154
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
2 620 110	2 063 090	78,74	17,22	12,81	10 276 325

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Gdansk

Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Gdansk, Polonia (EPGD)

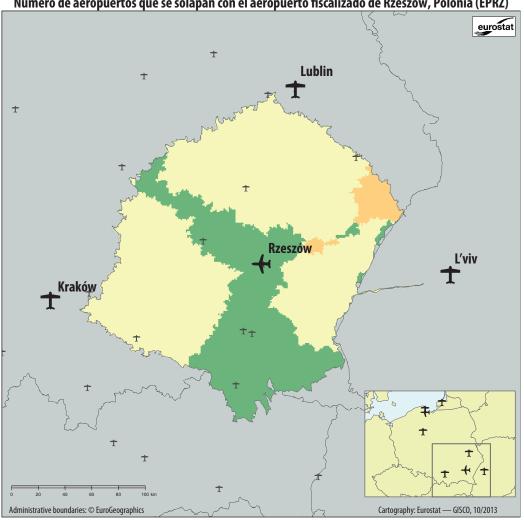


Leyenda					
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado				
+	Aeropuertos fiscalizados				
1	Aeropuertos competidores				
Ť	Aeropuertos no competidores				
Núme	ro de aeropuertos solapados				
	Ningún solapamiento 1				
	2				
	3				
	4 >				
	Frontera estatal				

Gdansk (EPGD) cor	Solapamiento del aeropuerto de Gdansk (EPGD) con el aeropuerto de (código OACI)		Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Bydgoszcz (EPBY)		2 361 950	63,15	166	111
Khrabrovo/Kaliningi	rad (UMKK)	528 010	14,12	no disponible	no disponible
Gdynia (EPOK)		2 620 577	70,12	32	37
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
3 717 825	3 738 940	99,39	1.90	0,83	7 816 900

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Rzeszów

Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Rzeszów, Polonia (EPRZ)

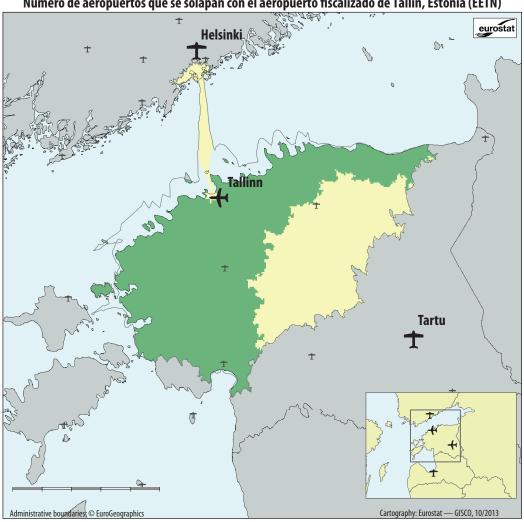


Leyenda					
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado				
+	Aeropuertos fiscalizados				
1	Aeropuertos competidores				
±	Aeropuertos no competidores				
Númer	o de aeropuertos solapados				
	Ningún solapamiento				
	1				
	2				
	3				
	4>				
	Frontera estatal				

Solapamiento del aeropuerto de Rzeszów (EPRZ) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de residentes en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Kraków/John Paul II Airport (EPKK)	Kraków/John Paul II International Airport (EPKK)		33,31	217	167
L'viv (UKLL)	L'viv (UKLL)		13,01	169	140
Lublin (EPLB)	Lublin (EPLB)		26,08	155	138
Nº de residentes a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	Nº total de residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	Residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	<b>Distancia</b> hasta la estación ferroviaria (km)	<b>Distancia</b> hasta la línea ferroviaria (km)	Nº de pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados
3 920 450	2 761 281	70,43	3,81	3,77	2 937 098

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Tallin

Número de aeropuertos que se solapan con el aeropuerto fiscalizado de Tallin, Estonia (EETN)

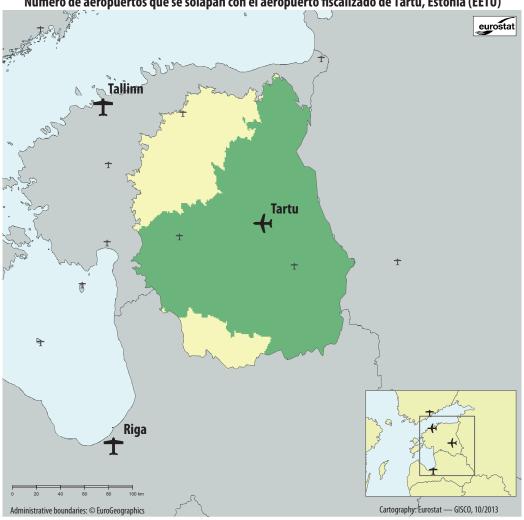


Leyenda				
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado			
+	Aeropuertos fiscalizados			
1	Aeropuertos competidores			
±	Aeropuertos no competidores			
Núme	ro de aeropuertos solapados			
	Ningún solapamiento			
	1			
	2			
	3			
	4>			
	Frontera estatal			

Solapamiento del aeropuerto de Tallin (EETN) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Helsinki (EFHK)		562 190	43,81	109	124
Tartu (EETU)	Tartu (EETU)		9,37	190	161
Nº de residentes a una distancia	Nº total de residentes	Residentes de la zona de	Distancia hasta la estación	<b>Distancia</b> hasta la línea	Nº de
máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	ferroviaria (km)	ferroviaria (km)	pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados

## Análisis de la zona de influencia de cada aeropuerto: Tartu





Leyenda					
	A 2 horas de viaje por carretera desde el aeropuerto fiscalizado				
+	Aeropuertos fiscalizados				
1	Aeropuertos competidores				
Ŧ	Aeropuertos no competidores				
Númei	o de aeropuertos solapados				
	Ningún solapamiento				
	1				
	2				
	3				
	4>				
	Frontera estatal				

Solapamiento del aeropuerto de Tartu (EETU) con el aeropuerto de (código OACI)		Nº de <b>residentes</b> en la zona de solapamiento por aeropuerto	Residentes de la zona de solapamiento (%)	Distancia hasta el aeropuerto competidor (km)	Duración del trayecto hasta el aeropuerto competidor (minutos)
Tallinn (EETN)		120 234	20,59	189	160
Riga (EVRA)		60 168	10,30	248	202
Nº de residentes	Nº total de	Residentes	Distancia hasta	Distancia	Nº de
a una distancia máxima de 2 horas del aeropuerto fiscalizado	residentes de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos	de la zona de solapamiento con acceso a múltiples aeropuertos (%)	la estación ferroviaria (km)	hasta la línea ferroviaria (km)	pernoctaciones al año a una distancia máxima de dos horas de los aeropuertos fiscalizados

# Respuestas de la Comisión

### Resumen

### Ш

La Comisión toma nota de las conclusiones del Tribunal en relación con los proyectos auditados de los períodos 2000-2006 y 2007-2013 y acepta que en dichos períodos de programación la ayuda de los fondos de cohesión para las infraestructuras aeroportuarias no representaba, en determinados casos, un uso eficaz de los fondos de la UE. Asimismo, desea hacer hincapié en que esta experiencia ha servido para aprender y, a raíz de estos resultados, se adoptará un enfoque radicalmente diferente en la legislación para el período de programación 2014-2020.

El nuevo marco regulador se presenta más estricto en cuanto a la inversión en infraestructuras aeroportuarias, limitando las posibles alternativas para mejorar la protección del medio ambiente o los dispositivos de seguridad de las infraestructuras. Además, los servicios de la Comisión están siguiendo una línea más limitada en las negociaciones, centrándose, en particular, en los aeropuertos que forman parte de la red principal de la RTE-T.

Por lo que respecta a la planificación estratégica, el nuevo marco exige, como una condición ex ante específica, la existencia de planes de transporte a nivel regional o nacional que establezcan una estrategia de transporte global por sector y la contribución a la realización de la RTE-T, y que incluyan también una lista de los proyectos que han de ejecutarse («programa de proyectos realista y maduro»). La Comisión tomará plenamente en cuenta estos planes antes de aprobar un programa operativo que ofrezca inversiones en el sector de los transportes.

En relación con los grandes proyectos, la Comisión ha adoptado actos delegados y de ejecución que definirán el proceso de revisión de la calidad y los indicadores de calidad de los análisis coste-beneficio (ACB) que deben respetar todos los grandes proyectos, tales como los principales costes y beneficios por sector, la lista de riesgos que se deben tener en cuenta, los períodos de referencia específicos por sector, etc. Además, se darán en fechas próximas orientaciones para el análisis coste-beneficio, que incluirán, por ejemplo, recomendaciones prácticas para sectores específicos y estudios de caso para permitir a los beneficiarios modular sus proyectos hacia el mayor valor añadido de la UE.

Todos los grandes proyectos tendrán que someterse a un control de calidad, bien por la Comisión o por expertos independientes (Jaspers u otras entidades designadas por los Estados miembros y aprobadas por la Comisión), antes de recibir el visto bueno de la Comisión.

### IV

La Comisión observa que algunos aeropuertos regionales pueden a menudo facilitar la comunicación de una región o comunidad y es posible que los poderes públicos quieran mantenerlos en funcionamiento por otros motivos que no sean solamente de índole económica. Esta es la razón por la que las infraestructuras de transporte público que no son rentables y requieren ayuda estatal se mantienen en funcionamiento.

El hecho de que la Comisión no tenga pleno conocimiento de todos los proyectos financiados por la UE en toda la UE y en los diferentes sectores no significa que no cumpla su función de supervisión regulatoria. En realidad, la Comisión ejerce su papel de supervisión, a menudo más allá de sus prerrogativas reguladoras, a través de informes anuales, controles a nivel de proyecto en caso necesario, tratamiento *ad hoc* de cuestiones problemáticas y auditorías específicas. Es más, en el pasado la Comisión denegó la cofinanciación de aeropuertos regionales en los que la justificación económica no era evidente y no parecía demostrada desde el punto de vista de la cohesión.

La Comisión observa también que los proyectos del Fondo de Cohesión del período 2000-2006 se aprobaron directamente, mientras que en el período 2007-2013 solo los grandes proyectos se incluyeron en los programas y fueron aprobados de forma individual. La Comisión tomó medidas en el período 2007-2013 a fin de mejorar la evaluación de los grandes proyectos a través de la creación de la iniciativa Jaspers, que presta asistencia técnica a los Estados miembros, la elaboración de una guía completa del análisis coste-beneficio y la utilización de asesoramiento externo en caso necesario.

En el período 2007-2013, la Comisión recibió diecisiete solicitudes de grandes proyectos relativos a aeropuertos. Durante la evaluación, la Comisión prestó gran atención al coste global del proyecto, sus beneficios y el valor añadido para la sociedad. Esto dio lugar, en determinados casos, a la reducción del alcance de los proyectos (por ejemplo, los aeropuertos de lasi y Breslavia) o la inclusión de condiciones en las decisiones

de aprobación (caso del aeropuerto de Gdansk debido a los planes de construcción del aeropuerto adyacente de Gdynia). La Comisión siempre comprobó detenidamente el análisis de la demanda. En algunos casos, la Comisión instó a las autoridades nacionales a abandonar proyectos (por ejemplo, los aeropuertos en Kielce y Bialystok) debido a la demanda insuficiente y las dudas de la Comisión en relación con la sostenibilidad financiera de los aeropuertos.

### Vi)

La Comisión acepta esta recomendación y la aplicará durante las negociaciones de los programas operativos para el período 2014-2020. La postura de los servicios de la Comisión en las negociaciones se basa en el hecho de que la financiación de la UE para las infraestructuras aeroportuarias se centra en particular en los aeropuertos que forman parte de la red principal de la RTE-T. La Comisión establece también que los planes maestros globales de transporte deben servir de base para la determinación de las prioridades de inversión en transporte. Todas las inversiones deben contribuir a la consecución de los objetivos del eje prioritario en cuestión y las inversiones en cualquier aeropuerto, en particular, tienen que ser evaluadas de forma detallada previamente con el fin de comprobar la viabilidad económica y los aspectos de competencia (por ejemplo, si los operadores privados podrían financiar la inversión). Por último, las inversiones deben estar respaldadas por resultados plausibles del estudio de viabilidad necesario y un análisis coste-beneficio positivo.

### V ii)

La Comisión está de acuerdo con la importancia de una planificación estratégica coherente de aeropuertos como medio para evitar el exceso de capacidad en el futuro.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación que se dirige a los Estados miembros (planes de desarrollo de aeropuertos a nivel regional, nacional y, cuando proceda, supranacional). Por su parte, verificará su aplicación durante las negociaciones de los programas operativos para el período 2014-2020 a través de la evaluación de los planes de transporte en el marco del cumplimiento de las condiciones *ex ante*. Véase también la respuesta a los apartados 68 a 71.

A otro nivel, la Comisión intensificará el seguimiento y la evaluación de la capacidad del mercado de transporte aéreo de la UE para afrontar los futuros retos y oportunidades.

### Introducción

### 01

El último estudio de Eurocontrol «Challenges of Growth 2013» confirma y reitera el problema de capacidad identificado en estudios anteriores.

En la más probable de las hipótesis (capacidad limitada), en 2035 habrá un 50 % más de vuelos que en 2012. Casi dos millones de vuelos no podrán efectuarse (el 12 % del total de la demanda de viaje) debido a la reducción de los planes de expansión aeroportuarios. Esto equivale a unos 120 millones de pasajeros que no podrán realizar su viaje de vuelta (en total, 240 millones de pasajeros al año).

Además, de aquí a 2035, más de veinte aeropuertos funcionarán a pleno o casi pleno rendimiento, frente a solo tres en 2012 (puntos críticos, incluidos algunos aeropuertos de España y Grecia).

Este estudio muestra que el exceso de capacidad es un tema para debatir en profundidad y que, de acuerdo con los planes de expansión aeroportuaria recientes, Europa experimentará un déficit de capacidad aeroportuaria en los próximos 20 años.

*Fuente*: Estudio «Challenges of Growth 2013», disponible en: https://www.eurocontrol.int/articles/challenges-growth

### 06

En el Libro Blanco sobre la Política de Transportes de 2011, la Comisión identificó la congestión como una de sus principales preocupaciones. Afirmó que «es necesario optimizar la capacidad aeroportuaria y, cuando proceda, incrementarla para poder hacer frente a la creciente demanda de transporte»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte» de 2011 (punto 31), disponible en: http://eur-lex. europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011DC0144]

En su Comunicación de 2011, que acompaña al paquete aeroportuario, la Comisión confirmó que la congestión en los aeropuertos es un problema para Europa. Por otra parte, si no se dispone de la suficiente capacidad sobre el terreno, el éxito del proyecto del Cielo Único Europeo en su conjunto se verá en peligro. Al mismo tiempo, el sector europeo del transporte aéreo se enfrenta a un incremento de la competencia y a un cambio en el mercado mundial del transporte aéreo hacia regiones como Asia Pacífico, Oriente Medio y Latinoamérica, que suponen una amenaza para la posición privilegiada de Europa como punto de intersección de la red mundial del transporte aéreo y los beneficios que ofrece esta posición en términos de conectividad².

### Alcance y enfoque de la auditoría

### 21 Primer párrafo

Si bien el transporte aéreo repuntó en la UE-27 desde 2010, la Comisión considera que no hubo una recuperación general en el sector del transporte aéreo en el período 2007-2013. La media de las cifras de toda la UE por sí sola no puede reflejar los diferentes cambios relacionados con el transporte aéreo en los distintos Estados miembros, que varían considerablemente entre sí. En 2010, 21 Estados miembros experimentaron un incremento y 6 de ellos una disminución del volumen de viajeros; en 2011, esas cifras fueron de 25 y 2 respectivamente; en 2012, de 18 y 9, y en 2013 de 21 y 6. La fluctuación entre el aumento y la disminución del volumen de viajeros durante los últimos años ha sido importante en España, Italia y Grecia, cuyos problemas económicos han quedado constatados. Los datos de Eurostat para 2013 confirman que el número de pasajeros aéreos no ha alcanzado el nivel anterior a la crisis en Grecia y España.

### 21 Segundo párrafo

La Comisión considera que no hay una tendencia clara en el desarrollo del transporte aéreo de pasajeros en los Estados miembros auditados. Durante el período 2007-2013, el transporte aéreo disminuyó un 3,3 % en Grecia y un 3,5 % en España. En España, el transporte aéreo de pasajeros disminuyó en 2008, 2009, 2012 y 2013, en Grecia descendió en 2008, 2009, 2010 y 2012, y en Italia el descenso se produjo en los años 2008, 2009, 2012 y 2013.

### 21 Tercer párrafo

La Comisión señala que la economía de la UE-27 está estancada o en recesión desde 2007, con la sola excepción de 2010 y 2011. Algunos de los Estados miembros auditados sufrieron una caída drástica del PIB: Grecia se encuentra en su sexto año consecutivo de recesión e Italia y España estuvieron en recesión en cuatro de los seis años. Por lo tanto, la Comisión considera que la crisis tiene un impacto grave y continuado en el transporte aéreo.

### **Observaciones**

# Respuesta conjunta a los apartados 28 y 30

Los aeropuertos son infraestructuras que tienen una prolongada vida útil. La Comisión considera que el porcentaje de utilización del aeropuerto debe comprobarse durante la vida útil de las inversiones realizadas a fin de evaluar si se ha alcanzado plenamente su uso operativo. Además, la construcción de la infraestructura aeroportuaria en fases con el objetivo de mantenerse cerca o justo por encima del valor de referencia, pese a ser ideal, en la práctica significaría que constantemente estarían realizándose obras en el aeropuerto, las cuales requieren una serie de cambios concretos y causan perturbaciones en el funcionamiento y los servicios prestados por el aeropuerto.

<sup>2</sup> Comunicación de 2011 sobre la política aeroportuaria en la Unión Europea, disponible en la dirección: http://ec.europa.eu/ transport/modes/air/airports/index\_en.htm]

### **37**

La Comisión considera que es difícil identificar una tendencia en las cifras relativas al tráfico de pasajeros para el período 2007-2013, en el que el Tribunal se basa para el nuevo cálculo del coste por pasajero adicional. Por lo tanto, la Comisión considera que una evaluación de acuerdo con las fases importantes y revisiones intermedias proporcionarían una base adecuada para realizar la evaluación de la rentabilidad de los proyectos. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 21.

# Respuesta conjunta a los apartados 40 a 43

A efectos de la evaluación de los grandes proyectos en la política de cohesión, la Comisión entiende la sostenibilidad financiera como la capacidad de un proyecto de generar los ingresos suficientes para cubrir los costes de funcionamiento durante cada año del mismo y no la capacidad de generar beneficios. Aunque efectivamente la ayuda de la UE debería ir destinada a infraestructuras rentables, ocurre que algunas infraestructuras de transporte generan pérdidas a pesar de la existencia de ingresos, y, en tal caso, la decisión por la que se concede la ayuda de la UE se basa en si el proyecto es atractivo desde el punto de vista socioeconómico (es decir, si aporta más beneficios que costes).

### 45

Los aeropuertos regionales pueden a menudo facilitar la comunicación de una región o comunidad y es posible que los poderes públicos quieran mantenerlos en funcionamiento por otros motivos que no sean solamente de índole económica. Esta es la razón por la que las infraestructuras de transporte público que no son rentables y requieren ayuda estatal se mantienen en funcionamiento.

### 50

Entre 2007 y 2013 el transporte aéreo de pasajeros se redujo en España en un 3,5 % y en Grecia en un 3,3 %. La Comisión considera que los aeropuertos auditados siguieron esta tendencia y observa asimismo una disminución del tráfico, que sigue el curso de las economías griega y española, en recesión casi sin interrupción desde 2007.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 21.

## Respuesta conjunta a los apartados 53 a 55

La definición de zona de influencia que utiliza la Comisión para tomar decisiones en relación con la concesión de ayudas estatales es «la zona de influencia de un aeropuerto en general representa las fronteras de un mercado geográfico y se establece normalmente en torno a los 100 kilómetros o los 60 minutos de viaje en coche, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad. No obstante, la zona de influencia de un aeropuerto determinado puede ser diferente y hay que tener en cuenta los rasgos específicos de cada aeropuerto. El tamaño y la forma de la zona de influencia varía de un aeropuerto a otro y depende de diversas características del aeropuerto, como su modelo de negocio, su ubicación y los destinos con los que opera». El límite de 100 km (200 km en el caso de que exista una línea de tren de alta velocidad) queda definido en el artículo 24 del Reglamento de la RTE-T que establece los criterios relativos a los componentes de las infraestructuras de transporte aéreo. Como ha mencionado el Tribunal, en un estudio reciente de los servicios de la Comisión sobre la accesibilidad a los vuelos de pasajeros en Europa, los servicios de la Comisión extrajeron conclusiones sobre la base de una zona de influencia de 90 minutos de viaje para acceder a los aeropuertos. La Comisión considera que las zonas de influencia deben también tener en cuenta otros elementos, como el modelo de negocio del aeropuerto, el número y tipo de destinos con los que opera, la disponibilidad de la capacidad aeroportuaria en otros aeropuertos, las conexiones de transporte público, los viajeros con problemas de tiempo y si el aeropuerto es utilizado principalmente por los residentes o por las personas que visitan la zona.

Los aeropuertos regionales a menudo no ofrecen vuelos a los mismos destinos con la misma frecuencia que sus aeropuertos vecinos y, menos aún, que los principales aeropuertos del Estado miembro.

## Respuesta conjunta a los apartados 61 a 63

Por lo que se refiere a la planificación estratégica, se ha puesto en marcha una reforma radical para el período 2014-2020 que establece el marco jurídico para el cumplimiento de condiciones *ex ante* específicas en el sector del transporte, que requieren la existencia de un plan o marco específico de transporte global a nivel nacional o regional antes de la aprobación de la ayuda a los programas operativos. El plan de transporte consiste en establecer la contribución al espacio único europeo de transporte y a la RTE-T principal y global que contará con las inversiones del FEDER y el Fondo de Cohesión, así como un programa de proyectos realista y maduro para la ejecución de los programas operativos.

Los programas operativos incluyen un análisis de la situación y de las necesidades específicas en el momento de la programación y un enlace con las intervenciones previstas. Por ello, la Comisión los considera documentos de planificación para las intervenciones cofinanciadas por la UE.

# Respuesta conjunta a los apartados 66 y 67

En el marco del sistema de gestión compartida, las competencias se reparten entre la Comisión y los Estados miembros. Estos últimos son los encargados de la gestión cotidiana, mientras que la Comisión es responsable del control y la supervisión general del programa y no a nivel de proyecto. Esto significa que la Comisión no debe ni puede basar sus funciones de ejecución y control tomando como referencia información detallada de cada proyecto individual ya que miles de proyectos son cofinanciados cada año a través de la política de cohesión.

## **Conclusiones y recomendaciones**

# Respuesta conjunta a los apartados 68 a 71

La Comisión toma nota de las conclusiones del Tribunal respecto a los proyectos auditados de los períodos 2000-2006 y 2007-2013 y acepta que en estos períodos de programación la ayuda de los fondos de cohesión para las infraestructuras aeroportuarias no representaba, en determinados casos, un uso eficaz de los fondos de la UE. Asimismo, desea hacer hincapié en que esta experiencia ha servido para aprender y, a raíz de estos resultados, se adoptará un enfoque radicalmente diferente en la legislación para el período de programación 2014-2020.

El nuevo marco regulador se presenta más estricto en cuanto a la inversión en infraestructuras aeroportuarias, limitando las posibles alternativas para mejorar la protección del medio ambiente o los dispositivos de seguridad de las infraestructuras. Además, los servicios de la Comisión están siguiendo una línea más limitada en las negociaciones, centrándose, en particular, en los aeropuertos que forman parte de la red principal de la RTE-T.

Por lo que respecta a la planificación estratégica, el nuevo marco exige, como una condición ex ante específica, la existencia de planes de transporte a nivel regional o nacional, que establezcan una estrategia de transporte global por sector y la contribución a la realización de la RTE-T, y que incluyan también una lista de los proyectos que han de ejecutarse («programa de proyectos realista y maduro»). La Comisión tomará plenamente en cuenta estos planes antes de aprobar un programa operativo que ofrezca inversiones en el sector de los transportes.

En relación con los grandes proyectos, la Comisión ha adoptado actos delegados y de ejecución que definirán el proceso de revisión de la calidad y los indicadores de calidad de los análisis coste-beneficio (ACB) que deben respetar todos los grandes proyectos, tales como los principales costes y beneficios por sector, la lista de riesgos que se deben tener en cuenta, los períodos de referencia específicos por sector, etc. Además, se concederá en fechas próximas orientación para el ACB que incluirá, por ejemplo, recomendaciones prácticas para sectores específicos y estudios de caso para permitir a los beneficiarios modular sus proyectos hacia el mayor valor añadido de la UE.

Todos los grandes proyectos tendrán que someterse a un control de calidad, bien por la Comisión o por expertos independientes (Jaspers u otras entidades designadas por los Estados miembros y aprobadas por la Comisión) antes de recibir el visto bueno de la Comisión

### 69 Primer párrafo

La Comisión considera que el porcentaje de utilización del aeropuerto debe comprobarse durante la vida útil de las inversiones realizadas a fin de evaluar si se ha alcanzado su pleno funcionamiento.

#### 70

Los aeropuertos regionales pueden facilitar la comunicación de una región o comunidad y es posible que los poderes públicos quieran mantenerlos en funcionamiento por otros motivos que no sean solamente de índole económica. Esta es la razón por la que las infraestructuras de transporte público que no son rentables y requieren ayuda estatal se mantienen a veces en funcionamiento.

### **Recomendación 1**

La Comisión acepta esta recomendación y la aplicará durante las negociaciones sobre los programas operativos para el período 2014-2020. La postura de los servicios de la Comisión en las negociaciones se basa en el hecho de que la financiación de la UE para las infraestructuras aeroportuarias se centra en particular en los aeropuertos que forman parte de la red principal de la RTE-T. La Comisión establece también que los planes maestros globales de transporte deben servir de base para la determinación de las prioridades de inversión en transporte. Todas las inversiones deben contribuir a la consecución de los obietivos del eie prioritario en cuestión y las inversiones en cualquier aeropuerto, en particular, tienen que ser evaluadas de forma detallada previamente con el fin de comprobar la viabilidad económica y los aspectos de competencia (por ejemplo, si los operadores privados podrían financiar la inversión). Por último, las inversiones deben estar respaldadas por resultados plausibles del estudio de viabilidad necesario y un análisis coste-beneficio positivo.

### 72

La definición que utiliza la Comisión para tomar decisiones en relación con la concesión de ayudas estatales es «la zona de influencia de un aeropuerto en general representa las fronteras de un mercado geográfico y se establece normalmente en torno a los 100 kilómetros o los 60 minutos de viaje en coche, autobús, ferrocarril o tren de alta velocidad. No obstante, la zona de influencia de un aeropuerto determinado puede ser diferente y hay que tener en cuenta los rasgos específicos de cada aeropuerto. El tamaño y la forma de la zona de influencia varía de un aeropuerto a otro y depende de diversas características del aeropuerto, como su modelo de negocio, su ubicación y los destinos con los que opera». El límite de 100 km (200 km en el caso de que exista una línea de tren de alta velocidad) queda definido en el artículo 24 del Reglamento de la RTE-T que establece los criterios relativos a los componentes de las infraestructuras de transporte aéreo. Como ha mencionado el Tribunal, en un estudio reciente de los servicios de la Comisión sobre la accesibilidad a los vuelos de pasajeros en Europa, los servicios de la Comisión extrajeron conclusiones sobre la base de una zona de influencia de 90 minutos de viaje para acceder a los aeropuertos. La Comisión considera que las zonas de influencia deben también tener en cuenta otros elementos, como el modelo de negocio del aeropuerto, el número y tipo de destinos con los que opera, la disponibilidad de la capacidad aeroportuaria en otros aeropuertos, las conexiones de transporte público, los viajeros con problemas de tiempo y si el aeropuerto es utilizado principalmente por los residentes o por las personas que visitan la zona.

Los aeropuertos regionales a menudo no ofrecen vuelos a los mismos destinos con la misma frecuencia que sus aeropuertos vecinos y, menos aún, que los principales aeropuertos del Estado miembro.

El hecho de que la Comisión no tenga pleno conocimiento de todos los proyectos financiados por la UE en toda la UE y en los diferentes sectores no significa que no cumpla su función de supervisión regulatoria. En realidad, la Comisión ejerce su papel de supervisión, a menudo más allá de sus prerrogativas reguladoras, a través de informes anuales, controles a nivel de proyecto en caso necesario, tratamiento *ad hoc* de cuestiones problemáticas y auditorías específicas. Es más, en el pasado la Comisión denegó la cofinanciación de aeropuertos regionales en los que la justificación económica no era evidente y que no parecía demostrado desde el punto de vista de la cohesión.

La Comisión observa también que los proyectos del Fondo de Cohesión del período 2000-2006 se aprobaron directamente, mientras que en el período 2007-2013 solo los grandes proyectos se incluyeron en los programas y fueron aprobados de forma individual. La Comisión tomó medidas en el período 2007-2013 a fin de mejorar la evaluación de los grandes proyectos, a través de la creación de la iniciativa Jaspers, que presta asistencia técnica a los Estados miembros, la elaboración de una guía completa del análisis coste-beneficio y la utilización de asesoramiento externo en caso necesario.

En el período 2007-2013, la Comisión recibió 17 solicitudes de grandes proyectos relativas a la construcción de aeropuertos. Durante la evaluación, la Comisión prestó gran atención al coste global del proyecto, sus beneficios y el valor añadido para la sociedad. Esto dio lugar a la reducción del alcance de los proyectos (por ejemplo, los aeropuertos de lasi y Breslavia) o la inclusión de condiciones en las decisiones de aprobación (caso del aeropuerto de Gdansk debido a los planes de construcción del aeropuerto adyacente de Gdynia). La Comisión siempre comprobó detenidamente el análisis de la demanda. En algunos casos, la Comisión instó a las autoridades nacionales a abandonar proyectos (por ejemplo, los aeropuertos en Kielce y Bialystok) debido a la demanda insuficiente y las dudas de la Comisión en relación con la sostenibilidad financiera de los aeropuertos.

### Recomendación 2

La Comisión está de acuerdo con la importancia de la planificación estratégica coherente en materia de aeropuertos como medio para evitar el exceso de capacidad en el futuro.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación que se dirige a los Estados miembros (planes de desarrollo de aeropuertos a nivel regional, nacional y, cuando proceda, supranacional). Por su parte, verificará su aplicación durante las negociaciones de los programas operativos para el período 2014-2020 a través de la evaluación de los planes de transporte en el marco del cumplimiento de las condiciones *ex ante*. Véase también la respuesta a los apartados 68 a 71.

A otro nivel, la Comisión intensificará el seguimiento y la evaluación de la capacidad del mercado de transporte aéreo de la UE para afrontar los futuros retos y oportunidades.

## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:
   A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
   En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent\_es.htm),
   en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index\_es.htm)
   o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index\_es.htm
   o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).
  - (\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### Publicaciones de pago:

• A través de EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

### Suscripciones de pago:

 A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index\_es.htm). El Tribunal examinó veinte aeropuertos en cinco Estados miembros y constató que, en muchos casos, la financiación de la UE se concede a aeropuertos muy próximos entre sí: en trece aeropuertos existen solapamientos significativos entres las zonas de influencia de aeropuertos vecinos, que dieron lugar a poca rentabilidad, al tamaño excesivo de las infraestructuras financiadas por la UE y a excesos de capacidad. El Tribunal observó asimismo que la financiación de la UE no era rentable y que siete de los veinte aeropuertos examinados tampoco lo eran, por lo que existe el riesgo de que tengan que cerrar si no reciben ayudas públicas continuas. La financiación de la UE no está bien coordinada por los Estados miembros, ni —sobre todo en los grandes proyectos y en los proyectos del Fondo de Cohesión — suficientemente supervisada por la Comisión, que normalmente desconoce cuáles son los aeropuertos que reciben fondos y en qué cuantía.

