

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el futuro de los aeropuertos regionales — Retos y oportunidades

(2021/C 440/10)

Ponente: Władysław ORTYL (PL/CRE), presidente de la Región de Podkarpacie**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

Situación actual de los aeropuertos regionales

1. subraya que a escala de la UE no existe una definición consensuada del término «aeropuerto regional». A efectos del presente Dictamen se considera que dicho término se refiere a los aeropuertos que no constituyen centros de distribución de tráfico aéreo y cuya zona de influencia principal no incluye la capital del país en cuestión. No obstante, la Comisión Europea debería precisar el término sobre la base de criterios como el tipo de rutas ofrecidas, el volumen de pasajeros y el número de conexiones con otros aeropuertos. Por lo tanto, pide a la Comisión Europea que establezca criterios que permitan definir las diferentes categorías de aeropuertos regionales situados en regiones periféricas, insulares o ultraperiféricas específicas y en regiones menos desarrolladas, así como las normas de financiación y competencia que se aplicarán a estas categorías;
2. señala que el transporte aéreo es uno de los sectores más afectados por la pandemia de COVID19 y que la situación de los aeropuertos regionales es especialmente preocupante. Más de 6 000 conexiones que los aeropuertos europeos atendieron en 2019 seguían sin estar operativas nueve meses después del inicio de la crisis de la COVID-19 ⁽¹⁾. La mayor pérdida de conexiones directas se ha producido en los aeropuertos regionales de menor tamaño, especialmente en los vuelos de pasajeros. Por ejemplo, en Treviso (Italia) se perdieron el 95 % de las conexiones, en Vaasa (Finlandia), el 91 %, en Quimper (Francia), el 87 % y en Burgas (Bulgaria), el 82 %; sin embargo, los principales aeropuertos europeos de carga, como Lieja (Bélgica), registraron un aumento de los vuelos de carga del 10,7 %;
3. señala que, según las previsiones de organismos como Eurocontrol ⁽²⁾, las compañías aéreas, los aeropuertos y los proveedores de servicios de navegación aérea sufrirán pérdidas netas de 56 200 millones EUR en 2020, el número de pasajeros disminuirá en 1 700 millones y se efectuarán 6,1 millones menos de vuelos (lo que, en muchos casos, representará una reducción a la mitad en el mejor de los supuestos). Además, en Europa se han perdido directamente 191 000 puestos de trabajo en el sector. El ACI estima ⁽³⁾ que, como consecuencia de la repentina caída del tráfico de pasajeros, los ingresos de los aeropuertos europeos disminuyeron significativamente en 2020, en 33 600 millones EUR (- 68,8 %). Según cálculos de Eurocontrol, el tráfico aéreo, en el mejor de los casos, no volverá a alcanzar los niveles de 2019 hasta 2024 y, en el peor, solo en 2029;
4. constata que, de los análisis realizados por ACI Europe, se desprende que, a medio plazo, los aeropuertos podrían sufrir en 2021 una pérdida adicional de ingresos de 25 000 millones EUR en comparación con 2019;
5. señala que la repentina caída de los ingresos ha puesto a algunos aeropuertos en una situación tan difícil que corren el riesgo de llegar a ser insolventes sin ayuda externa. En octubre de 2020, hasta 193 aeropuertos europeos amenazaron con declararse en quiebra en unos pocos meses ⁽⁴⁾. Se trata principalmente de aeropuertos regionales que prestan servicio a las personas que viven en las regiones afectadas. En conjunto, estos aeropuertos proporcionan 277 000 puestos de trabajo y aportan 12 400 millones EUR al PIB. Su insolvencia tendría un impacto dramático en el empleo y la economía de las zonas en las que se encuentran;

La aviación y el Pacto Verde Europeo

6. constata que la Comisión Europea ha expuesto su visión para reducir las emisiones de CO₂ de la aviación en la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente ⁽⁵⁾, cuyo objetivo es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte en un 90 % de aquí a 2050. La aviación y los aeropuertos deben contribuir a alcanzar los objetivos de la Unión en materia de reducción de emisiones de CO₂. El Pacto Verde Europeo hace hincapié en que la calidad del aire debe mejorarse cerca de los aeropuertos luchando contra las emisiones de contaminantes procedentes de las aeronaves y las operaciones aeroportuarias, por ejemplo, mediante el aumento gradual de la cuota de combustibles

⁽¹⁾ Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI): Informe sobre la conectividad de la industria aeroportuaria.

⁽²⁾ Eurocontrol Think Paper #8: *Impact of COVID-19 on European Aviation in 2020 and Outlook 2021*.

⁽³⁾ Boletín del ACI: *The impact of COVID-19 on the airport business*, 8 de diciembre de 2020.

⁽⁴⁾ Previsión del Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI), 27 de octubre de 2020 — Europa: Consejo Internacional de Aeropuertos Europa | ACI EUROPE — Media (aci-europe.org).

⁽⁵⁾ Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente.

alternativos climáticamente neutros, la transformación en centros de movilidad multimodal y la creación de aeropuertos sin emisiones. Los aeropuertos regionales podrían ser pioneros ideales en materia de innovación ecológica, ya que por sus características intrínsecas son de menor tamaño, más flexibles y más adaptables a tipos de aeronaves más nuevos y respetuosos del medio ambiente;

7. subraya que, debido a los costes adicionales de la insularidad, la construcción de infraestructura para cambiar hacia aeropuertos de cero emisiones en las islas será mucho más costosa en comparación con el mismo tipo de intervención en una región del interior. Pide a los Estados miembros que aseguren un apoyo financiero específico para las autoridades y empresas regionales para impulsar el cambio hacia aeropuertos de cero emisiones en las islas;

8. observa que los aeropuertos están distribuidos de forma desigual entre los Estados miembros y las regiones. En algunas regiones, como los países del Benelux, Alemania o el norte de Italia, hay una alta densidad de distribución; en otras, como Europa Central y Oriental, hay relativamente pocos aeropuertos regionales en funcionamiento. Esto refleja un problema más amplio de desigualdad en el acceso al transporte, tanto para los ciudadanos que viven fuera de los territorios centrales de la Unión Europea como para las empresas allí radicadas. Por lo tanto, deberían tomarse medidas para reducir estas disparidades y disminuir el número de regiones sin aeropuerto regional;

9. señala que la aviación es la segunda fuente más importante de emisiones de gases de efecto invernadero del transporte, por detrás del transporte por carretera, y que también daña el clima al liberar otras sustancias además del CO₂ (por ejemplo, libera vapor de agua y sulfatos a gran altitud); parte de la base de que esto tiene el mismo impacto que las propias emisiones de CO₂ ⁽⁶⁾. Si bien se han dado avances recientes en la eficiencia del combustible, los beneficios medioambientales se ven eclipsados por el crecimiento constante del transporte aéreo (el tráfico aéreo aumentó un 60 % entre 2005 y 2017 y se prevé que se triplique para 2050); anticipa que la disminución extremadamente repentina del tráfico debido a la crisis de la COVID-19 será de carácter temporal;

10. al mismo tiempo, subraya que, según una comunicación del Instituto Universitario Europeo ⁽⁷⁾, el funcionamiento de los aeropuertos solo tiene un impacto directo en alrededor del 2 % de las emisiones totales de la aviación en todo el mundo;

11. llama la atención sobre el objetivo del Libro Blanco revisado en 2011 (un documento clave para la política de transportes de la UE): reducir la dependencia del tráfico europeo de las importaciones de petróleo, aumentar la eficiencia y reducir las emisiones de CO₂. El documento también destaca la importancia de la intermodalidad y la comodidad mediante el uso eficiente de diferentes modos de transporte, ya sea por separado o de forma multimodal, con el objetivo de optimizar y utilizar los recursos de manera sostenible; en ese contexto, hace hincapié en la necesidad de un intercambio de experiencias permanente entre los Estados miembros y los entes regionales y locales con miras a una mejor integración de los modos de transporte, en particular del transporte aéreo y ferroviario, por ejemplo en cuanto a la introducción de billetes combinados de tren y avión o a la posibilidad de obtener la tarjeta de embarque y facturar el equipaje en una estación de ferrocarril antes de llegar al aeropuerto. A largo plazo debe sopesarse la conveniencia de abandonar los vuelos de corta distancia y sustituirlos por inversiones en conexiones ferroviarias y trenes de alta velocidad;

12. subraya que, para facilitar la intermodalidad y la comodidad, es necesario construir sistemáticamente en el futuro próximas conexiones ferroviarias atractivas, incluidos los trenes de alta velocidad y de mercancías a los aeropuertos, y que, como servicio a los pasajeros, debe exigirse a las compañías aéreas, ferroviarias y de autobuses que vendan billetes conjuntos, permitiendo a los pasajeros comprar un billete para un viaje combinado; las cuestiones relativas a las pérdidas de enlaces deben tratarse en el marco de la normativa sobre derechos de los pasajeros;

13. destaca el impacto positivo de la aviación en el desarrollo económico de las regiones, incluido el turismo; recuerda su Dictamen de 2020 «Hacia un turismo más sostenible para las ciudades y regiones de la UE», en el que pide que se analice cómo optimizar la conectividad de las ciudades y regiones europeas, promover opciones menos contaminantes y mejorar la intermodalidad en consonancia con el objetivo último del Pacto Verde;

14. recomienda evaluar las experiencias adquiridas durante la pandemia y estimar el impacto de la reducción del tráfico aéreo en el medio ambiente y el clima, pero también en la evolución económica de las regiones y ciudades, a fin de contar con elementos de prueba para seguir debatiendo y adoptando decisiones en relación con las futuras estrategias de turismo sostenible y el futuro de los aeropuertos regionales;

⁽⁶⁾ Información de la Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA), noviembre de 2020.

⁽⁷⁾ Comunicación 2021/02, enero de 2021.

15. señala que, con el fin de reducir sus emisiones, los aeropuertos pueden modular las tasas aeroportuarias pagadas por las compañías aéreas sobre la base de criterios medioambientales, por ejemplo, reduciendo las tasas aeroportuarias para los aviones que produzcan menos ruido y emitan menos contaminantes atmosféricos. También pueden favorecer a las compañías aéreas que presenten mayores niveles de carga, a fin de reducir las emisiones por pasajero. Además, los aeropuertos pueden utilizar incentivos para apoyar el uso de nuevos combustibles o la reducción del ruido, prohibiendo los despegues después de una determinada hora de la tarde o prohibiendo los vuelos nocturnos para aviones que no sean de última generación. Por último, pueden introducir limitaciones de franjas horarias en función de los tipos de avión y de otros objetivos;

16. insiste en que una condición para las inversiones públicas en aeropuertos regionales (a través de financiación europea o regímenes de ayudas estatales) debe cumplir los objetivos del Pacto Verde Europeo y el principio de «no perjudicar al medio ambiente»;

17. acoge con satisfacción que la Comisión Europea esté intensificando sus esfuerzos para reducir las emisiones de la aviación y que los Estados miembros de la UE apoyen el Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA);

La importancia de los aeropuertos regionales

18. señala que, en 2018, la aviación en Europa representó el 25,9 % del tráfico mundial de pasajeros, aportó directa e indirectamente más de 13,5 millones de puestos de trabajo y contribuyó con 991 000 millones EUR a la economía de la UE. Se calcula que alrededor de 1,7 millones de personas están empleadas directamente por operadores de aeropuertos u organizaciones o empresas relacionadas con los aeropuertos ⁽⁸⁾;

19. destaca que los aeropuertos regionales desempeñan un papel importante a la hora de garantizar la conectividad en las regiones alejadas de los principales nudos de comunicaciones, con menor desarrollo económico y periféricas, así como en las regiones ultraperiféricas e insulares, por lo que contribuyen de manera decisiva al desarrollo económico y a la creación de empleo en dichas regiones. Proporcionan un impulso al desarrollo que facilita la aplicación de los objetivos de la política de cohesión territorial, económica y social;

20. constata que los aeropuertos regionales también prestan servicios profesionales y complejos de asistencia en tierra a las aeronaves de la aviación general, que a su vez desempeñan un papel importante, en particular para la formación de vuelo;

21. señala que los aeropuertos regionales son una parte extremadamente importante de las infraestructuras críticas, lo que es esencial para la seguridad de un Estado y sus ciudadanos. Son indispensables para los vuelos médicos (salvamento aéreo o transporte de pacientes), para los vuelos de vigilancia (detección de incendios) y para la lucha contra los incendios forestales, pero también en situaciones de emergencia (catástrofes naturales y de otro tipo, inundaciones) y, por lo tanto, prestan una contribución al buen funcionamiento de los servicios de rescate, la administración pública, las instituciones y las empresas;

La conectividad de una región como requisito previo de su desarrollo sostenible

22. no obstante, señala que el ritmo de desarrollo de las regiones depende en gran medida de la calidad de su conectividad y que los aeropuertos regionales desempeñan un papel importante en la cohesión territorial de la UE, más aún en el caso de los archipiélagos, donde los aeropuertos regionales son esenciales para la cohesión interna de la región que no tiene alternativas como el ferrocarril o la carretera, y en el caso de las regiones escasamente pobladas, periféricas y ultraperiféricas o menos desarrolladas, cuando estas carecen de otros medios de transporte adecuados y ecológicos;

23. recuerda que la cohesión territorial es un objetivo de la UE reconocido por el Tratado de Lisboa como la tercera dimensión del objetivo de cohesión, junto con la cohesión económica y social;

24. en este contexto, acoge con satisfacción el acuerdo sobre el futuro Reglamento relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que, en consonancia con las recomendaciones formuladas por el Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen sobre el FEDER ⁽⁹⁾, tiene en cuenta la situación específica de las regiones ultraperiféricas y los aeropuertos regionales. El Reglamento no permite la inversión de la UE en infraestructuras aeroportuarias, a excepción de las regiones remotas y los aeropuertos regionales ya existentes, siempre que las inversiones se refieran a medidas específicas para mitigar el impacto medioambiental, la seguridad o la defensa;

⁽⁸⁾ Air Transport Action Group (ATAG): Aviation: Benefits Beyond Borders report for 2020, octubre de 2020.

⁽⁹⁾ COTER-VI-046, Dictamen del Comité Europeo de las Regiones «Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión».

El futuro de los aeropuertos regionales

25. considera que ahora es el momento de evaluar la importancia de los aeropuertos regionales en Europa. considera que ahora es el momento de evaluar la importancia de los aeropuertos regionales en Europa. La evaluación debe tener en cuenta su papel en relación con la conectividad que ofrezcan a sus ciudadanos, con el desarrollo económico regional, incluidos el turismo y el transporte de mercancías, además de la experiencia y el impacto de la pandemia de COVID-19, así como su contribución a la ambiciosa política climática de la Unión;

26. espera que la Comisión Europea, los Estados miembros, las regiones, el mundo académico y las empresas lleven a cabo una acción coordinada con vistas a proponer un nuevo sistema integral de transporte en Europa, manteniendo el modo de transporte aéreo e impulsando su crecimiento sostenible. Estas medidas deben conducir a una mayor resiliencia del sector de la aviación en situaciones de crisis, a su interconexión más estrecha con otros modos de transporte —en particular, con el ferrocarril— y a su inclusión en la aplicación de los compromisos del Acuerdo de París;

27. destaca la importancia de encontrar un equilibrio entre el cumplimiento de los requisitos medioambientales cuyo objetivo es la descarbonización del sector de la aviación y la dependencia de determinadas regiones periféricas, insulares o ultraperiféricas de sus aeropuertos regionales, para los que no existen alternativas viables;

Las ayudas estatales y de la UE

28. opina que la Comisión Europea podría exigir, en primer lugar, a los Estados miembros que presenten planes estratégicos a corto y largo plazo para los aeropuertos regionales y, en este contexto, que desarrollen también instrumentos específicos para mitigar el impacto climático del sector de la aviación y apoyar su transición ecológica;

29. sostiene que, en determinadas condiciones, los Estados miembros pueden apoyar a las empresas afectadas por la pandemia, incluidos los aeropuertos regionales, de conformidad con las directrices de la Comisión Europea sobre ayudas estatales y obligaciones de servicio público y las normas aplicables al transporte aéreo durante la pandemia de COVID-19;

30. no obstante, destaca que los aeropuertos regionales, en particular los ubicados en las islas y en las regiones escasamente pobladas, periféricas y ultraperiféricas o menos desarrolladas, se enfrentan a considerables dificultades estructurales a la hora de cubrir los costes de financiación y funcionamiento, por lo que requieren recursos adicionales. Estos aeropuertos operan en condiciones de competencia desfavorables que no les permiten cubrir sus costes fijos debido al reducido alcance de sus actividades;

31. en este contexto, insta a la Comisión Europea a que elabore, en el marco de su labor legislativa, normas sobre ayudas públicas aún más flexibles y eficientes que permitan a los Estados miembros prestar apoyo financiero con arreglo a las disposiciones pertinentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) para las inversiones en los aeropuertos regionales en determinadas regiones periféricas, insulares y ultraperiféricas o menos desarrolladas en las que no existe una alternativa más eficiente y sostenible (por ejemplo, el ferrocarril);

32. asimismo, propone que los Estados miembros puedan adoptar un enfoque multidimensional de los requisitos medioambientales para los aeropuertos regionales, teniendo en cuenta tanto las medidas adoptadas por los propios aeropuertos regionales como las acciones de los agentes que trabajan directamente con ellos sobre el terreno;

La aviación en las nuevas perspectivas financieras de la UE para el período 2021-2027

33. insta a la Comisión Europea a que permita la utilización de fondos, en el marco de la política de cohesión de la Unión para el período 2021-2027 y con arreglo a las restricciones mencionadas, para inversiones en forma de ayudas a los aeropuertos regionales que apoyen directamente los procesos tendentes a reducir las emisiones de CO₂ o los procesos relacionados con una economía circular hipocarbónica;

34. pide asimismo a la Comisión Europea que establezca nuevas normas sobre ayudas estatales para los pequeños aeropuertos regionales que no compitan con otros aeropuertos y cuyo volumen de tráfico medio no supere el millón de pasajeros anuales y que exima a dichos aeropuertos de la obligación de notificar las ayudas públicas a la inversión o al funcionamiento (cuando no puedan generar una contribución propia del 25 %);

35. insta a la Comisión Europea a que proporcione una financiación de la UE adecuada para desarrollar infraestructuras de seguridad y protección de las operaciones e impulsar el uso de tecnologías innovadoras o la digitalización de los aeropuertos, lo que contribuirá a alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo;

36. para que el transporte aéreo sea más respetuoso con el medio ambiente, considera necesario apoyar la introducción y aplicación de resultados de I + D, en particular en lo que se refiere a la reducción del ruido de las aeronaves y de las emisiones de los motores de los aviones mediante el uso de combustibles alternativos;

37. destaca que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁽¹⁰⁾ prevé ámbitos de intervención relacionados con la «seguridad aérea, seguridad aeronáutica y sistemas de gestión del tráfico aéreo, para los aeropuertos existentes» y apoyo a los aeropuertos de las regiones ultraperiféricas, a condición de que estas medidas respeten plenamente las normas y prioridades climáticas y medioambientales de la Unión y el principio de «no causar un perjuicio significativo» en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852. Por consiguiente, los Estados miembros, junto con la Comisión Europea, deben explorar a fondo las posibilidades de prestar apoyo a los aeropuertos regionales en el contexto de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;

38. confía en que la Comisión Europea ofrezca la posibilidad de que se anime a los aeropuertos regionales situados en regiones ultraperiféricas a hacer uso de la financiación de la UE a través de programas nacionales o regionales ejecutados en el marco de las nuevas perspectivas financieras para el período 2021-2027 para inversiones relacionadas con la protección del medio ambiente o que sean necesarias para mitigar o reducir su impacto negativo en el medio ambiente;

El papel de los entes locales y regionales

39. constata que los entes locales y regionales son responsables de la planificación y aplicación de los servicios de transporte público en su territorio y del fomento del desarrollo económico regional. Muchos entes locales y regionales poseen o explotan aeropuertos regionales, proporcionan la infraestructura necesaria y otros servicios pertinentes para su funcionamiento y en ocasiones contribuyen considerablemente a su financiación;

40. destaca que debe ser responsabilidad de los entes locales y regionales realizar esfuerzos constantes por mejorar continuamente los patrones de movilidad y elegir los modos de transporte más adecuados, teniendo en cuenta las ventajas y los inconvenientes de la accesibilidad de los aeropuertos regionales. A tal fin, en el ámbito del transporte climáticamente neutro en materia de emisiones es preciso promover proyectos de transporte colectivo en particular, pero también de movilidad individual, que produzcan pocas o nulas emisiones, infraestructuras para el transporte no motorizado y estaciones innovadoras de recarga de vehículos de transporte público, así como impulsar la integración del transporte colectivo. En particular, debe ofrecerse, allí donde sea posible, la posibilidad de desplazarse a los aeropuertos por ferrocarril, lo que también contribuye a descarbonizar la economía;

41. señala que los entes locales y regionales, junto con el sector de la aviación, desempeñan un papel crucial en el desarrollo de campañas de comunicación regionales conjuntas para sensibilizar a la opinión pública sobre las siguientes cuestiones: seguridad aérea, innovaciones ecológicas en las aeronaves, seguridad aeroportuaria y ventajas de la multimodalidad basada en el transporte aéreo, ferroviario, por carretera y marítimo;

42. sostiene que los operadores aeroportuarios deben revisar sin demora sus estrategias de desarrollo no solo para adaptarlas a las condiciones de un mercado de la aviación cambiante como consecuencia de la pandemia de COVID-19, sino sobre todo para tener en cuenta la necesidad de invertir en desarrollo sostenible y la contribución del transporte neutro desde el punto de vista climático;

43. recuerda que en la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 aprobada por la Comisión en marzo de 2021 se señala que los derechos de las personas con discapacidad deben tenerse en cuenta en todas las medidas y ámbitos políticos y, por lo tanto, también en el ámbito del transporte; en ese contexto, hace hincapié en la importancia de que los operadores de los aeropuertos regionales efectúen amplias adaptaciones estructurales que permitan a las personas con discapacidad acceder sin limitaciones a todas las ofertas de servicios;

Medidas rápidas y coordinadas como clave para la recuperación económica

44. insta a la Comisión Europea a que aplique soluciones para garantizar la libre circulación dentro de la Unión Europea durante la pandemia. Unas normas uniformes, como el certificado COVID digital de la UE, contribuirán sin duda a reactivar la movilidad, incluido el tráfico aéreo y el turismo que le está estrechamente vinculado, pero no deben ser discriminatorias en modo alguno para los pasajeros, y la carga (financiera) de su introducción no debe recaer únicamente sobre los aeropuertos regionales.

Bruselas, 1 de julio de 2021.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Apostolos TZITZIKOSTAS

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021.