

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LA PROPUESTA DE REVISIÓN DEL PLAN DIRECTOR DEL AEROPUERTO DE BILBAO

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/005/20

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 10 de marzo de 2020

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 10.7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y en el artículo 5 ter apartado 5 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre, sobre la Ordenación de Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio se emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 13 de febrero de 2020 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito del Subdirector General de Aeropuertos y Navegación Aérea en el que se solicita a la CNMC, a los efectos de la realización de los trámites previstos en el artículo 5 ter 4 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre sobre Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, que emita informe en el ámbito de sus competencias en relación con el borrador del Plan Director del aeropuerto de Bilbao contenido en la copia en soporte CD adjunto.

El mencionado proyecto se acompaña del Estudio Complementario de Fases sobre el que se solicita su confidencialidad.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Tal y como establece el Artículo 7 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio (en adelante, RD 2591/1998), modificado por Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre, siempre que las necesidades exijan introducir modificaciones de carácter sustancial en un Plan Director se debe revisar su contenido de acuerdo con el procedimiento establecido en el RD 2591/1998 para su aprobación.

En concreto el Plan Director del Aeropuerto de Bilbao que se revisa fue aprobado mediante Orden Ministerial el 17 de julio de 2001 y publicado en el BOE con fecha 7 de agosto de 2001. El motivo de la revisión propuesta, según se describe en el documento publicado, es la adaptación de las infraestructuras aeroportuarias a las estimaciones de demanda del tráfico y a determinadas exigencias de carácter normativo.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el párrafo final del apartado 5 del artículo 5 ter del RD 2591/1998 tal y como ha sido modificado por el Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre, según el cual la tramitación de un Plan Director o de una modificación del mismo requerirá del informe preceptivo de la CNMC, simultáneamente a los trámites de información pública previstos en el apartado 4 del mismo artículo y a los informes del Ministerio del Interior y de Hacienda en cuanto a las materias de su competencia contemplados en el párrafo primero del apartado 5.

Concretamente el artículo 5 ter, apartado 5, párrafo segundo dispone que *“Además, respecto a los aeropuertos integrados en la red de Aena S.M.E., S.A. se solicitará informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con el objeto de que emita informe en relación con el ámbito de sus competencias.”*

III. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El informe preceptivo de la CNMC a la propuesta de modificación del Plan Director deberá circunscribirse al ámbito de las competencias que le encomienda el artículo 10 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014).

En particular, dicha Ley 18/2014 en su artículo 20 apartado 5 dispone que corresponde a la CNMC, entre otras funciones, informar el documento de regulación aeroportuaria (en adelante, DORA) y sus modificaciones, supervisar el procedimiento de transparencia y consulta llevado a cabo por Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena), velar porque las tarifas se apliquen de forma no

discriminatoria y resolver los recursos que puedan plantear los usuarios aeroportuarios sobre el sistema o nivel de las tarifas aeroportuarias.

Conforme a lo anterior, las competencias de la CNMC se centran, por una parte, en informar el DORA prestando atención a que la propuesta del mismo garantice la sostenibilidad de la red (art. 20.5), lo que incluye, según el artículo 29.1. b) las previsiones de tráfico y f) la valoración de las inversiones previstas en el quinquenio junto con la verificación del cumplimiento de las condiciones de eficiencia que se establecen en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

Asimismo, en la medida en que la CNMC es competente para supervisar el procedimiento de transparencia y consulta que debe llevar a cabo el gestor aeroportuario en la elaboración del DORA y en el procedimiento de fijación anual de las tarifas, habrá de tener en cuenta que el contenido de los Planes Directores va a preconfigurar el contenido de los sucesivos DORA y que su diseño no puede ser ajeno a las finalidades y requisitos de gestión eficiente y consulta que informan la regulación de las tarifas aeroportuarias.

Por todo ello, el presente informe, al amparo de las competencias antes descritas, tendrá por objeto realizar las consideraciones oportunas en relación con la evolución previsible del tráfico, las necesidades futuras de inversión en el aeropuerto y la estimación económica y el análisis coste beneficio contenidos en la propuesta de modificación del Plan Director.

IV. SITUACION ACTUAL DEL AEROPUERTO Y PROPUESTAS DE MEJORA

El aeropuerto de Bilbao está situado a 12 km de la ciudad de Bilbao siendo esta la ciudad más poblada del País Vasco con una población aproximada de 350.000 habitantes sobre los más de 2 millones que forman parte de la Comunidad Autónoma. El aeropuerto tiene un uso civil e internacional.

A continuación, se describe brevemente la situación actual de las principales infraestructuras del aeropuerto en relación con los campos de vuelo y las áreas terminales para posteriormente detallar las propuestas de actuación recogidas en el Plan Director en relación con estos subsistemas del aeropuerto.

Infraestructura actual

- Campos de vuelo: el aeropuerto dispone de dos pistas. La pista principal es la 12-30 con una longitud de 2.600m y 45m de anchura. La otra pista del aeropuerto denominada 10-28 tiene una longitud de 1.910m y una anchura de 45m y es utilizada principalmente por la Aviación General y en casos de emergencias en la pista principal. En relación con las plataformas de estacionamiento de aeronaves, el aeropuerto dispone de dos plataformas, la norte dedicada al tráfico comercial y la sur a la Aviación General, además el

aeropuerto tiene una plataforma de deshielo con capacidad para una aeronave.

- Área terminal: el edificio terminal de pasajeros del aeropuerto de Bilbao tiene 3 plantas. La primera planta presta el servicio de salidas y cuenta con 36 mostradores, 2 de ellos para equipajes especiales y 6 puertas de embarque. La entreplanta está dedicada a la distribución de pasajeros y la planta baja a llegadas y 6 puertas de embarque para salidas en remoto.

Propuestas de actuación

La propuesta del Plan Director consiste en realizar un conjunto de actuaciones con las que se pretende conferir al aeropuerto la capacidad suficiente para poder absorber el crecimiento estimado del tráfico con altos niveles de calidad de servicio. A continuación, se describen las más relevantes desde el punto de vista de su impacto económico y la operativa del aeropuerto.

- Plataforma: ampliación de la plataforma de deshielo con dos nuevos puestos en espera y de la plataforma comercial.
- Área terminal: la principal propuesta relativa a la zona de pasajeros consiste en la ampliación del edificio terminal y sus equipamientos. Además, se ha planificado la construcción de un nuevo bloque técnico y la redistribución de espacios en la terminal.
- Zona de carga: construcción de un nuevo terminal de carga al norte del aeropuerto.

V. VALORACION DE LA PROPUESTA DE REVISION DEL PLAN DIRECTOR

V.1. Evolución previsible de la demanda

V.1.1. Descripción de la propuesta

El Plan Director incluye un análisis de la evolución previsible de la demanda del aeropuerto de Bilbao. La previsión de tráfico aéreo realizada por Aena se basa en la combinación de las metodologías *Top-Down* (modelo macroeconómico) para el tráfico a largo plazo y *Bottom-Up* (análisis de rutas, compañías, etc.) para el corto plazo.

Para ello utilizan el modelo PISTA (Prognosis Integrada de Sistemas de Tráfico Aéreo) que es un modelo macroeconómico-multiecuacional en el que se analizan los datos históricos y su correlación con variables económicas, obteniendo previsiones de la demanda tanto del segmento nacional como del

internacional. Posteriormente ajustan la previsión, según indican, teniendo en cuenta información disponible más detallada (*Bottom-Up*).

Entre las variables utilizadas en el modelo PISTA se encuentran, para el modelo de estimación del tráfico nacional, la programación de GESLOT¹ y el PIB de España. En el caso del modelo internacional se incluye GESLOT y el PIB de la Unión Europea y el PIB mundial sin India y China en el corto plazo y, el PIB de España, Latinoamérica, EEUU, Oriente Medio, Norte de África y UE en el largo plazo.

En base a las previsiones realizadas, Aena ha establecido distintos horizontes temporales (Horizonte 1, 2 y 3), que, según el tráfico, están asociados a distintos requerimientos de inversión en infraestructuras.

Tabla 1. Previsiones de Aena por horizontes del Plan Director

	Pasajeros Comerciales	Pasajeros Totales	Operaciones Comerciales	Operaciones Totales	Mercancías Totales (Kg)
Horizonte 1 (2025)	6.367.300	6.377.700	54.000	56.450	1.520.800
Horizonte 2 (2030)	7.212.300	7.223.100	60.210	62.730	1.931.400
Horizonte 3 (2035)	8.143.800	8.155.000	66.940	69.540	2.451.800

Fuente: Propuesta de Plan Director.

El análisis realizado por Aena, aunque como en otros planes directores describe el modelo utilizado, no detalla los cálculos realizados, mostrándose exclusivamente los valores obtenidos. Como consecuencia, el análisis que a continuación se realiza se basa tanto en datos históricos y un modelo de estimación propio como en previsiones de organismos internacionales.

V.1.2. Valoración de la propuesta

Situación del aeropuerto

El aeropuerto de Bilbao es un aeropuerto con un tráfico de 5,9 millones de pasajeros, por lo que actualmente está incluido en el grupo tarifario III de Aena (aeropuertos con un tráfico superior a 2.000.000 e inferior a 6.000.000 de pasajeros/año).

Desde el inicio del actual DORA, en 2017, el tráfico ha experimentado un crecimiento de al menos un 8% anual, cuando lo que se preveía en el DORA era

¹ Sistema de gestión de *slots* que refleja la capacidad ofertada y demandada, así como las restricciones existentes en los aeropuertos españoles.

un 2,0% anual. Esto ha provocado que ya en el primer ejercicio del mismo (2017) se alcanzasen prácticamente las previsiones que había para 2021.

Tabla 2. Incremento del tráfico del aeropuerto de Bilbao (2017-2019)

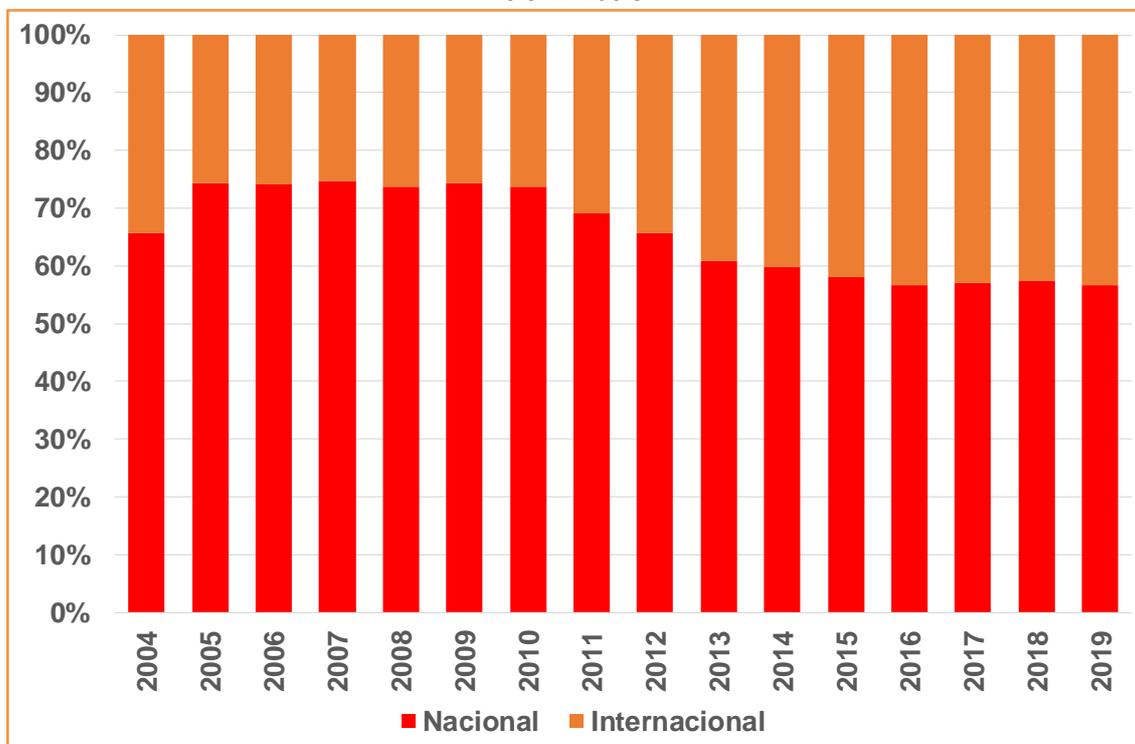
	2017	2018	2019
Pasajeros (millones)	5,0	5,5	5,9
Incremento pasajeros %	8,4%	10,0%	8,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Si bien el tráfico doméstico ha contribuido a estos resultados de forma considerable, también es cierto que el tráfico internacional ha estimulado este crecimiento en los últimos años tal y como se muestra continuación.

En el gráfico siguiente se puede observar un incremento del tráfico internacional del aeropuerto a partir del año 2011, lo que ha permitido mantener los niveles de tráfico total anteriores a la crisis económica.

Gráfico 1. Porcentaje de tráfico nacional/internacional (%) del aeropuerto de Bilbao



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Desde el punto de vista del uso del aeropuerto, se podría considerar de uso turístico, ya que es un destino que presenta una elevada estacionalidad. En ese aspecto existen ciertas diferencias entre el tráfico nacional e internacional. Así, en el caso del tráfico nacional se puede considerar que el perfil del viajero es mixto con viajeros de negocio y turistas dado que los meses vacacionales no son los de más demanda del año. Sin embargo, en lo que se refiere al tráfico internacional el efecto de la estacionalidad es mucho más acusado coincidiendo además con la temporada de verano.

Como se ha indicado, los principales orígenes de pasajeros del aeropuerto de Bilbao son de carácter nacional, aunque con un incremento del peso del tráfico internacional. En el tráfico internacional destacan por países Alemania, Reino Unido, Francia y Holanda. Cabe destacar que estos países junto con el tráfico doméstico representan el 90% de los pasajeros del aeropuerto, por lo que la demanda está muy vinculada a la evolución de la economía de estos países.

Tabla 3. Principales orígenes del tráfico por países del aeropuerto de Bilbao (2019)

País Origen	Pasajeros	% Total
España	3.356.003	56,8%
Alemania	712.534	12,1%
Reino Unido	538.846	9,1%
Francia	323.903	5,5%
Holanda	393.013	6,7%
Portugal	171.903	2,9%
Bélgica	154.443	2,6%
Italia	132.672	2,3%
Otros	121.225	2,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

El análisis de los orígenes por aeropuerto muestra que los 10 primeros aeropuertos internacionales de origen suponen el 75% del total de pasajeros internacionales, lo que indica una elevada concentración.

Tabla 4. Principales orígenes de tráfico por aeropuerto internacional del aeropuerto de Bilbao (2019)

Aeropuerto origen	% Total Pasajeros Internacional
-------------------	---------------------------------

Munich	12,7%
Paris Charles de Gaulle	12,3%
Schiphol	9,4%
Frankfurt Internacional	9,2%
Londres Gatwick	8,4%
Bruselas	6,0%
Lisboa	5,0%
Londres Stansted	4,7%
Dusseldorf	3,4%
Dublín	3,2%
Otros	25,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Respecto al origen del tráfico nacional, aproximadamente el 90% está concentrado en los 10 primeros aeropuertos internacionales, destacando Madrid y Barcelona que suponen aproximadamente un 44%.

Tabla 5. Principales orígenes del tráfico nacional del aeropuerto de Bilbao (2019)

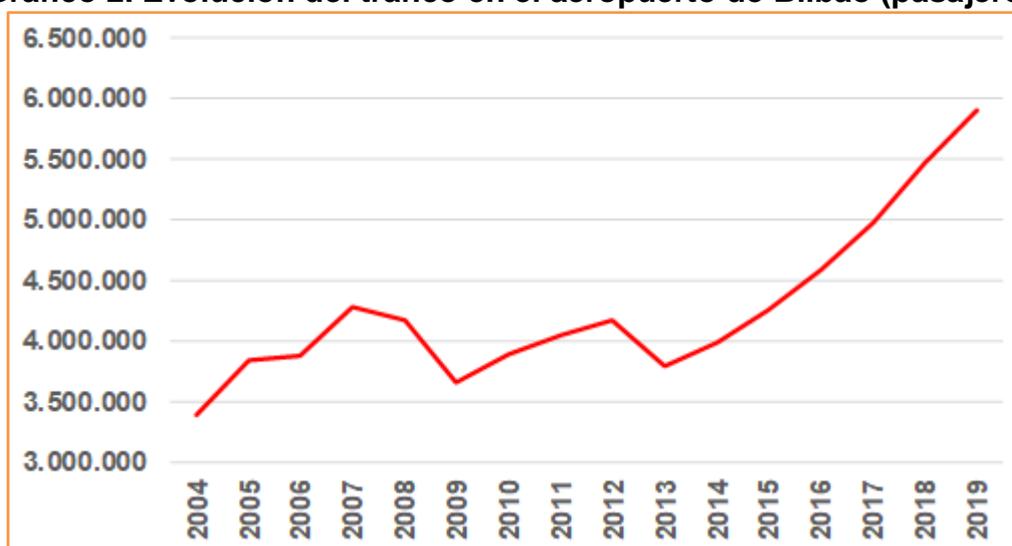
Aeropuerto origen	% Total Pasajeros Nacional
Madrid	24,9%
Barcelona	18,6%
Sevilla	8,9%
Málaga	7,6%
Palma de Mallorca	7,2%
Tenerife Norte	5,8%
Alicante	5,4%
Gran Canaria	3,4%
Lanzarote	3,3%

Valencia	3,3%
Otros	11,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

El tráfico de pasajeros del aeropuerto de Bilbao se ha mantenido durante el periodo 2004-2012 en el entorno de los 4 millones de pasajeros anuales. Sin embargo, desde 2013 se ha producido un periodo de crecimiento continuado hasta alcanzar en la actualidad los casi 6 millones de pasajeros, siendo este el mayor tráfico registrado en la historia del aeropuerto.

Gráfico 2. Evolución del tráfico en el aeropuerto de Bilbao (pasajeros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Variables relacionadas con la demanda

El PIB es una de las variables principales que explica la demanda de tráfico aéreo. El gráfico de evolución del tráfico nacional en el aeropuerto de Bilbao, con la reducción en los ejercicios de más impacto de la crisis económica, muestra esta relación.

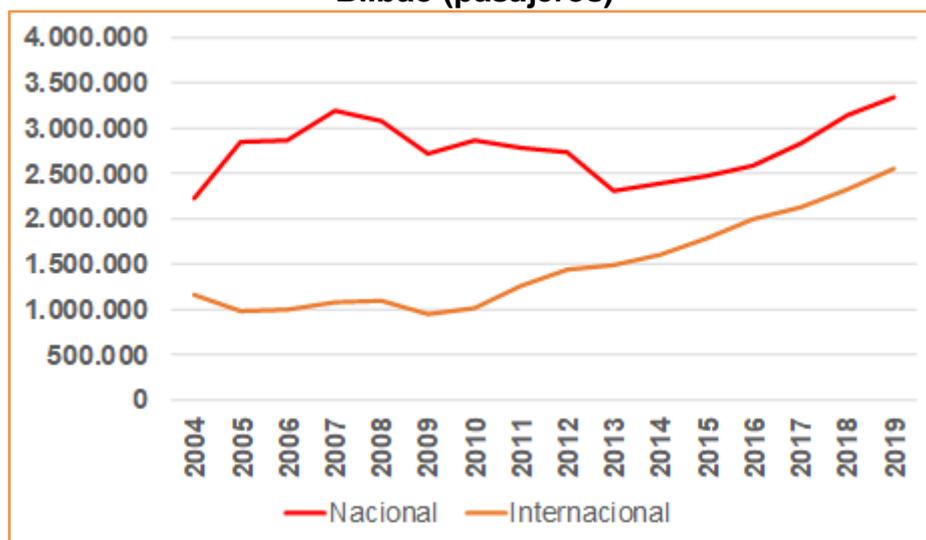
Así cuando el PIB crece, por lo general, lo hacen también los pasajeros, si bien las variaciones en el número de pasajeros fluctúan más que las variaciones del PIB.

A este respecto cabe destacar cómo la diversificación y el incremento en el tráfico internacional² ha hecho que el efecto de la crisis financiera, anteriormente

² Así, por ejemplo, en 2010 el tráfico con Holanda no alcanzaba los 30.000 pasajeros y actualmente, en 2019 está cercano a los 400.000.

mencionada, haya sido menor en el tráfico internacional que en el doméstico, tal y como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Evolución del tráfico internacional y nacional del aeropuerto de Bilbao (pasajeros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Metodología de estimación del tráfico

El Plan Director realiza unas predicciones en valores absolutos para el tráfico de pasajeros, de movimientos y de mercancías. Las predicciones para el número de pasajeros y operaciones se traducen en los porcentajes de crecimiento promedio anuales que se indican en la siguiente tabla.

Tabla 6. Previsiones de Aena para el Plan Director (variación media anual)

	Pasajeros Totales	% variación anual media	Operaciones	% variación anual media
Horizonte 1 (2019-2025)	6.377.700	1,3%	56.450	1,5%
Horizonte 2 (2025-2030)	7.223.100	2,5%	62.730	2,1%
Horizonte 3 (2030-2035)	8.155.000	2,5%	69.540	2,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan Director.

Para elaborar la previsión según se indica en el Plan, se han analizado los datos históricos y su correlación con variables económicas (como el PIB), seleccionando aquellas variables que presentan mayor significatividad. Una vez elegidas las variables con mayor capacidad explicativa, se ha estimado el tráfico agregado de los aeropuertos y la cuota de mercado que cada uno de ellos representa respecto al total, teniendo en cuenta las interrelaciones de cada aeropuerto con el resto de aeropuertos y con el conjunto de la red.

Los resultados de la previsión obtenida por el Modelo PISTA (salida en bruto del modelo) sirven como punto de partida de las previsiones, puesto que proporcionan una tendencia basada en las series históricas y la previsión de las variables explicativas.

Las variables consideradas en el modelo macroeconómico PISTA³ para el cálculo de las previsiones de tráfico se han escogido en base a su capacidad explicativa del tráfico histórico y son las siguientes:

Modelo Nacional:

- Programación GESLOT.
- PIB de España (corto y largo plazo).

Modelo Internacional:

- Programación GESLOT.
- PIB de la Unión Europea y PIB Mundial sin China ni India (corto plazo).
- PIB España, PIB Latinoamérica, PIB EEUU, PIB Oriente Medio, PIB Norte de África, PIB Rusia y PIB UE (largo plazo).

No obstante, se indica que, para obtener los resultados finales de la prognosis, se procede a ajustar la previsión que el modelo arroja para cada aeropuerto, teniendo en cuenta información disponible más detallada de solicitud de slots por parte de las compañías aéreas, previsiones de tráfico del DORA 2017-2021, planes y perspectivas de compañías aéreas, así como información particularizada de cada aeropuerto.

Una vez recopilada y analizada toda la información disponible, comparándola con los resultados arrojados por el modelo PISTA, se indica que se han corregido los valores de previsión para el corto-medio plazo del modelo y se ha procedido al ajuste del largo plazo.

Análisis y valoración de la prognosis de tráfico para el horizonte temporal 1 (2025)

³ Respecto a las fuentes cabe destacar que los valores históricos de las principales variables utilizadas para la elaboración de la prognosis de tráfico, son el INE, Eurostat y el FMI.

En primer lugar, cabe mencionar que el horizonte temporal 1 plantea un tráfico en 2025 de unos 6,4 millones de pasajeros, habiéndose alcanzado ya a finales de 2019 los 5,9 millones de pasajeros. Durante los últimos ejercicios (2014-2019) el tráfico se ha incrementado en un 8% en media anual; si bien este incremento puede no mantenerse en los próximos ejercicios, la evolución histórica del tráfico de pasajeros (2000-2019) muestra incrementos en media superiores al 5%. A este respecto cabe destacar, como se analizará a continuación, que o bien las previsiones realizadas están desactualizadas o resultan excesivamente conservadoras. En este sentido, un incremento de tan solo medio millón de pasajeros respecto al tráfico registrado en la actualidad haría que se alcanzase el tráfico estimado para 2025 en la propuesta de Plan Director.

Esta Comisión ha realizado una estimación a partir de un modelo propio tanto para el tráfico nacional como el internacional que corroboraría, en determinados escenarios esta valoración en relación con la estimación del tráfico a corto plazo.

Además del resultado obtenido por el modelo propio, se podría estimar la evolución del tráfico de pasajeros a partir de los movimientos de aeronaves, ya que existe una relación directa entre las variaciones de los mismos y los de pasajeros. Así, los datos históricos indican que las variaciones de pasajeros a nivel nacional son superiores a las variaciones de movimientos de aeronaves y que, asimismo, las variaciones de pasajeros del aeropuerto de Bilbao superan a las que se observan a nivel nacional. Como consecuencia de lo anterior y utilizando las previsiones de Eurocontrol⁴, que estima que los movimientos de aeronaves en España para el periodo 2019-2025 se incrementarán de media un 2,1% anual, y asimismo que, como se ha indicado, los pasajeros se incrementan más que los movimientos, se puede considerar que los incrementos de tráfico en el aeropuerto de Bilbao serán superiores al 2% y, por tanto, estarán por encima del 1,3% estimado en el Plan Director.

Por otra parte, cabe mencionar que según la metodología de estimación del tráfico del plan director descrita anteriormente, y a diferencia del análisis incluido en otros planes directores informados hasta la fecha por esta Comisión⁵, se observan diferencias en las variables explicativas utilizadas por Aena tanto en el modelo de estimación del tráfico nacional como del internacional.

Así, y respecto al modelo nacional incluido en el Plan Director del aeropuerto de Bilbao se incluye como variable explicativa el PIB español. Sin embargo, del modelo de estimación propio de esta Comisión se extrae como conclusión que,

⁴ <https://www.eurocontrol.int/publication/seven-year-forecast-flight-movements-and-service-units-autumn-2019>

⁵ Ver informes sobre los Planes Directores de Jerez, Fuerteventura y Sevilla donde las pernoctaciones de residentes se han considerado como variable explicativa del modelo de estimación del tráfico nacional.

desde un punto de vista del ajuste estadístico del mismo, las pernoctaciones de residentes serían una mejor variable explicativa.

En cuanto al modelo internacional, el Plan Director considera como variables explicativas el PIB de distintas áreas geográficas como la Unión Europea, Latinoamérica, Oriente Medio o Norte de África con un peso, algunas de ellas, muy poco significativo en el tráfico origen del aeropuerto. Sin embargo, no se incluye como variable explicativa el PIB de Alemania, principal origen del tráfico internacional del aeropuerto y que según el modelo de estimación de esta Comisión proporciona un mejor ajuste del mismo.

Por tanto y teniendo las consideraciones realizadas en relación con las estimaciones del tráfico a corto plazo y las variables utilizadas en el modelo de demanda se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- En base a los datos de evolución histórica del tráfico de pasajeros, el modelo de estimación propio y las predicciones de Eurocontrol, esta Sala considera que las estimaciones del Plan Director para el tráfico del aeropuerto de Bilbao son excesivamente conservadoras, pues con un incremento no superior a los 500.000⁶ pasajeros se alcanzarían las cifras de tráfico planteadas para el final del horizonte 1.
- Teniendo en cuenta las diferencias observadas en las variables explicativas entre los modelos de esta Comisión y los de Aena, resultaría conveniente disponer de los análisis realizados por Aena, para analizar las discrepancias y valorar qué modelo presenta un mejor ajuste estadístico en su conjunto. No obstante, como ya se ha puesto de manifiesto en los informes realizados a otros planes directores, el resultado de salida del modelo PISTA no se incluye en el capítulo denominado “*Evolución Previsible de la Demanda*” del Plan Director, aportándose las estimaciones finales ajustadas a los horizontes estimados.

Posibles efectos de la llegada del tren de alta velocidad a las tres capitales vascas en el medio y largo plazo

Por último y en relación con las estimaciones de tráfico incluidas en el Plan Director para los horizontes temporales 2 y 3 (2030-2035) se considera que, pese a la dificultad que puede suponer la estimación del impacto de la llegada de la alta velocidad al País Vasco y la conexión de las tres capitales vascas por este medio, esta circunstancia requeriría un análisis específico en el Plan Director de

⁶ Como referencia, en 2019 se incrementó el número de pasajeros en más de 400.000.

un aeropuerto en cuyo tráfico doméstico el tráfico con origen el aeropuerto de Madrid⁷ representa casi el 25% del mismo.

A este respecto cabe mencionar que la experiencia en otras rutas aéreas en las que existe alternativa de conexión con Madrid por alta velocidad indica que las rutas con AVE alcanzan una cuota modal de entre un 80 y un 90%. Actualmente las conexiones por ferrocarril entre Madrid y el País Vasco disponen de una cuota modal de aproximadamente el 20%, por lo que, en caso de sustituirse por alta velocidad, y de incrementarse la cuota modal hasta el 80% esto podría suponer una reducción de más de 500.000 pasajeros aéreos.

V.2. Necesidades futuras de inversión en el aeropuerto

V.2.1. Descripción de la propuesta

El conjunto de actuaciones más relevantes propuestas en la revisión del Plan Director afecta al subsistema de movimiento de aeronaves (plataforma), y al subsistema de actividades aeroportuarias (edificio terminal y zona de carga).

Tal y como se ha descrito en el apartado IV, las actuaciones de inversión más relevantes propuestas en el Plan Director, que a su vez están relacionadas con las competencias de esta Comisión, se refieren a la ampliación tanto de la plataforma de deshielo como de la comercial, la ampliación y reorganización de los espacios del edificio terminal y la construcción de una nueva zona de carga.

Por otra parte, cabe añadir que los principales motivos que expone el Plan en relación con la necesidad de realizar tales inversiones radican en las limitaciones de la capacidad del aeropuerto a corto plazo y las posibles limitaciones de crecimiento a futuro derivadas de situaciones de incremento del tráfico. En el apartado siguiente, se realizará una valoración de dichas necesidades atendiendo a las justificaciones expuestas por Aena.

V.2.2. Valoración de la propuesta

Tal y como se indicó en el informe de esta Sala relativo al Plan de Actuaciones del Aeropuerto de Jerez⁸, es preciso reiterar que las alternativas evaluables que se presenten a un Plan Director han de ser lo más sólidas y viables posibles para responder a las necesidades identificadas.

⁷ En concreto, la ruta Madrid-Bilbao ha incrementado su tráfico de pasajeros en el periodo 2015-2019 en un 6% de media anual lo que supone más de 40.000 pasajeros al año.

⁸ Expediente STP/DTSP/033/19.

Cabe mencionar que, en el caso del Aeropuerto de Bilbao, los criterios de valoración aplicados para cada alternativa de actuación posible cumplen con las necesidades identificadas, minimizando a su vez los impactos operativos, implicaciones administrativas y medioambientales de las mismas, así como el coste económico de su implementación. Por otra parte, debe subrayarse que se ha optado por aquellas alternativas que suponen menores limitaciones de cara al posible crecimiento futuro del aeropuerto, y en el caso particular del edificio terminal, principal inversión planificada, se ha optado por garantizar la capacidad suficiente del mismo que facilite el procesamiento de los pasajeros y equipajes tanto en salidas como en llegadas.

V.3. Estimación económica y análisis coste-beneficio

V.3.1. Descripción de la propuesta

Las inversiones previstas en infraestructuras reguladas más relevantes estimadas en el Plan alcanzan un importe superior a los 100 millones de euros para aquellas actividades relacionadas con las competencias en materia tarifaria de esta Comisión y se reparten en los siguientes conceptos⁹:

Tabla 7. Principales inversiones previstas en activos regulados (miles de euros)

Subsistema de movimiento de aeronaves	Importe
Plataforma	
Ampliación de la plataforma de deshielo	13.000
Puestos de estacionamiento comercial	
Nuevos puestos, calle de rodaje y otros	7.200
Subsistema de Actividades Aeroportuarias	
Obra de nueva construcción del terminal	50.600
Nuevo equipamiento del edificio terminal	3.350
Nuevo bloque técnico	16.000
Nuevo terminal de carga, plataforma y viales	6.500
Edificio para Aviación General	500
Necesidades de terrenos	
Expropiaciones	10.050
Total principales inversiones en activos regulados	107,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan Director.

Según indica el gestor, esta valoración es estimativa y se basa en los costes medios de las diferentes unidades analizadas; por tanto, debe considerarse como una aproximación al coste real del desarrollo de las infraestructuras.

⁹ Cabe mencionar que durante el DORA actual se va a ejecutar una parte relevante de la inversión planificada en el Plan Director para la construcción del nuevo bloque técnico.

En cuanto al análisis coste-beneficio realizado por Aena, es una técnica para calcular el beneficio social neto del proyecto de inversión, es decir, para evaluar el bienestar para la sociedad en su conjunto.

Metodología empleada

El beneficio social neto de una inversión en infraestructuras compara los beneficios y costes que se generan a lo largo de su vida útil con respecto a la situación de referencia sin proyecto, que se toma como base para establecer el análisis.

Para la actualización de estos beneficios y costes se utiliza una tasa social de descuento del 3% basada en una propuesta de la Comisión Europea para países beneficiarios de Fondos de Cohesión con un PNB per cápita superior al 90% de la media. El plazo del proyecto es de 31 años, considerando la ejecución de las inversiones más 25 años de operación desde el inicio de la generación de beneficios.

Debido al carácter social del beneficio calculado no se toman los precios de los activos directamente, sino que se les aplican los denominados precios sombra, que corrigen posibles desviaciones en los mismos por distorsiones del mercado. La ratio de precios sombra sobre los precios del mercado se basan en el documento *“The Economic Appraisal of Investment Project at the EIB”*, en su versión de 2013 del Banco Europeo de Inversiones para los conceptos “Inversiones en infraestructuras”, “Costes de reposición de activos”, “Expropiaciones” y “Costes de mantenimiento de la infraestructura”.

La aplicación de los precios sombra permite capturar una gran parte de los efectos indirectos y externos que se vinculan con la transacción entre el operador del sistema y los usuarios. Sin embargo, el transporte genera costes y beneficios que no repercuten directamente en los agentes que participan en él, sino que afectan a agentes externos por los que no son compensados de manera directa, y, por tanto, se consideran de forma separada en el análisis. Estos costes externos son el ruido, la polución atmosférica, el cambio climático y la accidentalidad.

Finalmente, para obtener el beneficio social neto se calcula el excedente de los productores y de los consumidores. El excedente de los productores se calcula teniendo en cuenta los costes de inversión y reposición, los costes de operación y mantenimiento, los costes de las aerolíneas derivados del incremento de la demanda y por el lado de los ingresos los que obtendrían las aerolíneas y el propio aeropuerto consecuencia de las inversiones realizadas. En el caso del excedente de los usuarios se calcularía en base a los ahorros de tiempo y de costes operativos para los pasajeros, así como las externalidades generadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado del beneficio social neto calculado por Aena para todas las actuaciones recogidas en el Plan es el siguiente:

Tabla 8. Resultado del beneficio social neto (miles de euros)

	Importe
Beneficios socioeconómicos	
Ahorro de tiempo	660.628
Ahorro de costes operativos	188.766
Externalidades	-71.846
Ingresos	545.961
Costes operativos (precios sombra)	
Operación y mantenimiento	1.177.505
Inversión (precios sombra)	
Inversión y reposición	86.604
TIR	6,3%
VAN	59.399

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan Director.

El análisis coste-beneficio de las actuaciones contempladas en el Plan Director del Aeropuerto de Bilbao muestra un VAN de 59.399 miles de euros y una TIR del 6,3% que supera la tasa de descuento utilizada del 3%. Por tanto, las inversiones previstas son consideradas rentables por Aena desde el punto de vista social y establece la oportunidad de las mismas.

V.3.2. Valoración

En primer lugar, cabe advertir que el importe de las inversiones previstas es una previsión, como indica Aena, por lo que debe ser tomado con cautela, considerando además el horizonte temporal de la misma (25 años). Adicionalmente, Aena no ha proporcionado información soporte para la verificación de las estimaciones del coste de las inversiones.

En segundo lugar, se indica que el beneficio calculado es un beneficio social en base a estimaciones del excedente del productor y del consumidor y de las externalidades. Este cálculo tampoco se puede verificar ya que no se cuenta con información suficiente más allá de la tasa de descuento, los precios sombra y las vidas útiles aplicadas a los activos.

En tercer lugar, debe señalarse que si bien Aena ha calculado el coste-beneficio social del proyecto, no ha calculado el coste-beneficio estrictamente económico de acuerdo con lo que establece el Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre:

“Como novedad, se introduce la necesidad de que los Planes Directores contengan junto con el estudio de las magnitudes económicas un estudio coste beneficio [...] en orden a lograr una mayor eficiencia también en las inversiones públicas, desde una perspectiva de mercado carácter económico-social que justifique la alternativa propuesta con un alcance

acotado a la propia fase de planificación, no sólo en términos de rentabilidad económica sino en su condición de infraestructuras que ofrecen servicios que satisfacen necesidades públicas.”

Y como indica el artículo 4.d) del Real Decreto 2598/1998 citado (en redacción dada por el artículo único, dos del Real Decreto 1267/2018):

“d) Estudio de las magnitudes económicas del Plan Director, a nivel de planificación y estudio coste-beneficio económico y social de la propuesta.”

Es decir, de la redacción de la exposición de motivos de dicho Real Decreto, así como de su artículo 4.d), se deduce con claridad que el estudio coste beneficio requerido por la normativa no puede limitarse al impacto social de las actuaciones planificadas, sino que la Propuesta debe abordar también un estudio del coste beneficio económico.

Por otra parte, este estudio del coste beneficio económico de las inversiones planificadas resulta necesario, además, para que la CNMC pueda ejercer sus competencias en materia aeroportuaria garantizando la sostenibilidad de la red de Aena como exige el artículo 20.5 de la Ley 18/2014.

Por todo lo anterior, el análisis presentado habría de completarse, tal y como también se ha indicado en los informes relativos a otros planes directores realizados hasta la fecha por esta Comisión, añadiendo un análisis de rentabilidad económica, en el que se incluyeran los ingresos previstos generados por las nuevas inversiones y los costes adicionales generados por las mismas¹⁰.

Adicionalmente, y de cara a justificar la incorporación del análisis económico propuesto, debe considerarse que el volumen total de inversiones a realizar según el Plan Director asciende a 121,11 millones de euros. Para apreciar el orden de magnitud de esta cifra cabe simplemente ponerla en relación con el valor actual neto de los activos del aeropuerto. En este sentido, el valor neto contable de los activos del aeropuerto a finales del ejercicio 2018 ascendía a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, lo que, comparado con la mencionada inversión de 121,11 millones de euros, muestra el elevado volumen de la misma ya que supone **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** de la base de activos actual del aeropuerto.

CONCLUSIONES

Primera.- Teniendo en cuenta las observaciones realizadas en el apartado V.1.2 en relación con la información relativa a las estimaciones de demanda, la

¹⁰ En el mencionado Plan Director de Jerez se incluyó, a modo de ejemplo, un esquema de análisis básico de rentabilidad económica.

propuesta de Plan Director debería, para el corto plazo, ser actualizada con los datos disponibles de tráfico actual y, para el medio y largo plazo, incorporar un análisis de impacto de la llegada de la alta velocidad al País Vasco.

Segunda.- El análisis de necesidades y la selección de alternativas realizados en la propuesta de Plan Director justifican suficientemente las potenciales inversiones propuestas tanto en el subsistema de movimiento de aeronaves como en el de actividades aeroportuarias.

Tercera.- Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala estima que Aena debería incluir en su propuesta un análisis del coste-beneficio económico, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre, en el que se detalle la previsión de los ingresos que generarían las nuevas inversiones y de los costes adicionales que se derivarían de las mismas, que permita evaluar la rentabilidad económica de la propuesta de Plan Director.