

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

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/001/21

Presidenta

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 18 de febrero de 2021

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 7 de enero de 2021 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 5 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 Tenerife Norte 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 Tenerife Norte que se revisa fue aprobado mediante Orden Ministerial el 5 de septiembre de 2001 y publicado en el BOE con fecha 12 de septiembre 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 Tenerife Norte está situado a 13 km al oeste de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, en concreto en el municipio de San Cristóbal de la Laguna.

La isla de Tenerife es la isla más poblada de Canarias con una población cercana al millón de habitantes, lo que supone aproximadamente la mitad de la población total del archipiélago. El aeropuerto tiene un uso conjunto civil y militar, así como internacional.

La isla de Tenerife es la única que cuenta con dos aeropuertos, el de Tenerife Norte, objeto de este informe, y el de Tenerife Sur, situado en el municipio de Granadilla de Abona, a 60 km de la capital de la isla y a una distancia de 64 km del aeropuerto de Tenerife Norte.

Gráfico 1. Situación de los aeropuertos de Tenerife Norte y Tenerife Sur



Fuente: Aena

Por carretera, el aeropuerto de Tenerife Sur está situado a una distancia en tiempo del de aeropuerto de Tenerife Norte de unos 40-45 minutos.

Respecto al acceso al aeropuerto de Tenerife Norte, actualmente existe una sociedad mixta denominada Metropolitano de Tenerife (MTSA) en la que dispone una participación mayoritaria el Cabildo Insular de Tenerife, y que tiene como objetivo poner en marcha un transporte alternativo en forma de líneas ferroviarias en la isla de Tenerife.

Esta sociedad cuenta con dos líneas, cuyos recorridos se desarrollan por los municipios de San Cristóbal de la Laguna y Santa Cruz de Tenerife y está en proyecto llevar una de las dos líneas hasta el aeropuerto de Tenerife Norte.

Cabe destacar que el entorno más cercano al aeropuerto, que es el que incluye a las dos poblaciones mencionadas anteriormente, representa aproximadamente el 40% de la población de la isla.

Además de la conexión ferroviaria mencionada anteriormente, existe otro proyecto de en fase de desarrollo que pretende conectar el municipio de Santa Cruz de Tenerife con el sur, hasta el municipio de Costa de Adeje, con parada en el Aeropuerto de Tenerife Sur. No obstante, este proyecto se encuentra actualmente en fase de expropiación de los terrenos.

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 una única pista de 3.171 m de longitud, 45 m de anchura y de orientación 12-30. La capacidad sostenible de la pista es de 32 a 36 operaciones a la hora.
- En relación con las plataformas de estacionamiento de aeronaves, el aeropuerto dispone de dos plataformas, una dedicada a la Aviación General y otra al tráfico comercial.

La terminal dispone de 4 niveles. En el sótano se ubican oficinas, el patio de carrillos de salidas y llegadas, zonas técnicas y dependencias de la policía entre otros. En la planta baja se encuentra la totalidad de la zona de llegadas, así como la parte del vestíbulo de salidas con los mostradores de facturación, los controles de seguridad y la zona de embarque a posiciones remotas con 6 puertas utilizadas para vuelos interinsulares; disponen de una séptima puerta de embarque en el extremo oeste, que podría ser utilizada bien para vuelos interinsulares o para otro tipo de vuelo. La entreplanta tiene la función principal de conducir a los pasajeros desde la pasarela hasta la zona de recogida de equipajes de la planta baja. La planta superior, pertenece al lado aire y en ella se encuentran áreas comerciales y de restauración y la sala de espera y embarque destinada a vuelos no interinsulares, con los controles de pasaporte de salidas; hay 4 puertas de embarque para posiciones remotas y 6 puertas a posiciones asistidas por pasarelas.

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.

- Campos de vuelo: se propone la creación de aquellas áreas de seguridad de extremo de pista en ambas cabeceras que por normativa debe tener el aeropuerto.
- Área terminal: se plantea la ampliación del edificio terminal por ambos extremos, para dotarle de los equipamientos necesarios para atender a la demanda. Además, y por el mismo motivo, se propone el aumento de las plazas de aparcamiento. Por otra parte, se considera necesario proponer un edificio terminal para uso exclusivo de aviación general, así como nuevos viales en el aeropuerto, zonas de actividades complementarias y la

reordenación del vallado para convertir la zona de abastecimiento en lado aire.

V. VALORACION DE LA PROPUESTA DE REVISION DEL PLAN DIRECTOR

El actual Plan Director se aprobó hace 20 años, por lo que se considera adecuada la actualización del mismo conforme a las necesidades de incremento de capacidad del mismo y de adecuación a la normativa.

Así, si bien se analizará la propuesta enviada para el aeropuerto de Tenerife Norte, se debe poner de manifiesto que éste se considera un caso singular en la red de Aena, pues es el único caso de una isla en que se dispone de dos aeropuertos. Teniendo en cuenta lo anterior, así como la complementariedad del tráfico de ambos aeropuertos que se analizará posteriormente, esta Comisión considera que debería haberse realizado la revisión conjunta de ambos planes, más si cabe teniendo en cuenta que los planes directores vigentes de ambos aeropuertos se aprobaron con un año de diferencia.

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 Tenerife Norte. 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 Aena utiliza 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 se ajusta la previsión, según se indica, teniendo en cuenta la información disponible más detallada (*Bottom-Up*).

Entre las variables utilizadas en el modelo PISTA se encuentran, para el modelo de estimación del tráfico nacional, el valor añadido bruto del sector servicios (VAB), las pernoctaciones hoteleras de españoles y el PIB de España. En el caso del modelo internacional se incluye el PIB de la Unión Europea, las pernoctaciones hoteleras de extranjeros en España y el PIB de la Unión Europea y PIB Mundial sin China.

En base a las previsiones realizadas, Aena ha establecido distintos horizontes temporales que se establecen como de corto, medio y largo plazo (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)	6.535.500	6.547.800	78.080	82.190	14.284.000
Horizonte 2 (2030)	7.048.500	7.061.000	81.950	86.110	15.090.000
Horizonte 3 (2035)	7.667.500	7.680.300	86.750	90.970	16.064.000

Fuente: Propuesta de Plan Director.

El análisis realizado por Aena, aunque describe el modelo utilizado, no detalla las ecuaciones del mismo, ni los ajustes aplicados, limitándose a aportar los valores de salida calculados y ajustados, por lo que no resulta posible realizar un análisis de la estimación realizada.

V.1.2. Valoración de la propuesta

Situación del aeropuerto

En primer lugar, cabe mencionar que para analizar el mix de tráfico del aeropuerto y su relación con otros aeropuertos de la red de Aena se ha considerado conveniente utilizar los datos de distribución de tráfico del año 2019 en lugar de los del 2020 ya que el 2019 ha sido el último ejercicio en el que los datos no se han visto afectados por el efecto de la pandemia COVID-19.

En el ejercicio 2019, el aeropuerto gestionó un volumen de pasajeros de unos 5,8 millones. Como consecuencia el aeropuerto está incluido en el grupo tarifario III de Aena (aeropuertos con un tráfico igual o superior a 2.000.000 e inferior a 6.000.000 de pasajeros/año). En el año 2020, el efecto de la crisis sanitaria ha reducido el tráfico en un 51,2% hasta los 2,8 millones de pasajeros.

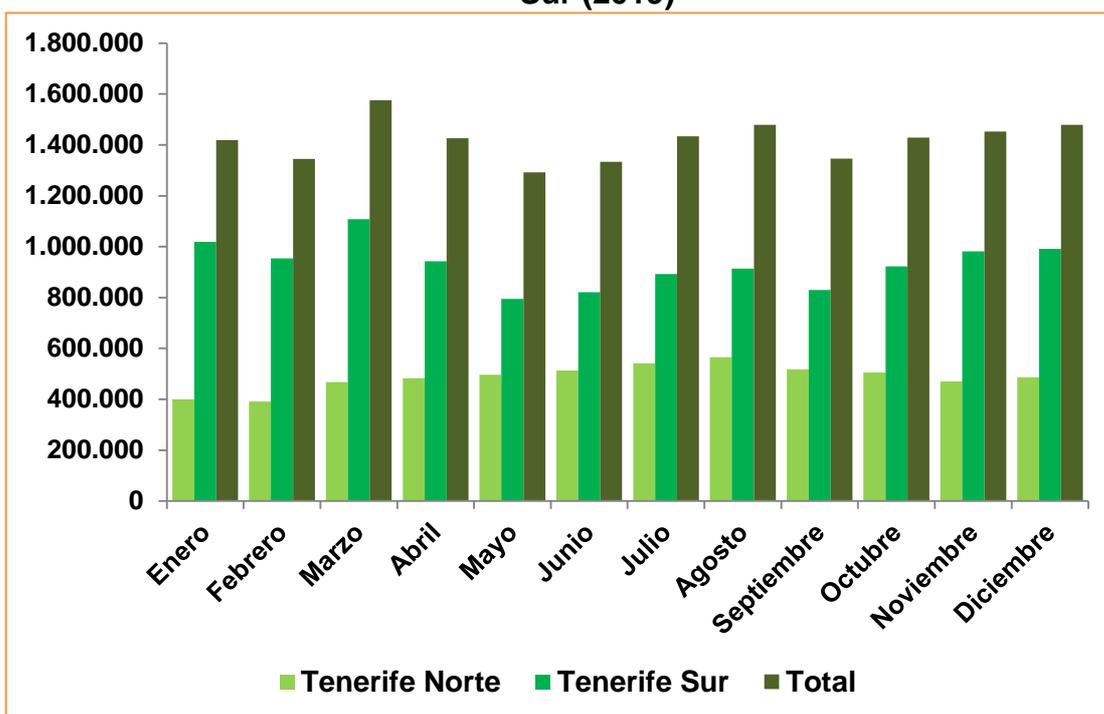
Desde el punto de vista del uso principal del aeropuerto, si bien es un aeropuerto que podría considerarse de uso turístico, puesto que un porcentaje muy relevante del tráfico comercial está derivado de la demanda de un tipo de pasajero muy concreto, es un aeropuerto que garantiza, asimismo, la conectividad del territorio y de hecho, como se verá a continuación, en el mismo domina el tráfico nacional.

Como en otros aeropuertos canarios, a consecuencia del clima moderado de la zona y, asimismo, al resultar un aeropuerto que garantiza la conectividad de los residentes con la Península, su perfil de tráfico no muestra una elevada estacionalidad.

Sin embargo, sí resulta un aeropuerto más estacional que otros aeropuertos canarios y, lo más relevante, con un tipo de estacionalidad diferente al aeropuerto de Tenerife Sur, que gestiona un tráfico más internacional.

Así, como consecuencia de este elevado tráfico nacional, Tenerife Norte muestra una estacionalidad más habitual a la del resto de aeropuertos de la red de Aena, no pertenecientes al grupo Canarias, en los que los momentos de mayor demanda se concentran en los meses de verano.

Gráfico 2. Pasajeros mensuales aeropuertos de Tenerife Norte y Tenerife Sur (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Como se observa en el gráfico anterior, el aeropuerto de Tenerife Sur dispone de una demanda punta en invierno¹, mientras que el de Tenerife Norte presenta sus mejores datos de tráfico en los meses de verano. Por tanto, se pone claramente de manifiesto la complementariedad de ambos aeropuertos desde el punto de vista de la gestión y planificación del tráfico global de la isla.

¹ En 2019 el aeropuerto de Tenerife Sur gestionó un volumen de 11,2 millones de pasajeros.

Por otra parte, la demanda de Tenerife Norte, como la de cualquier otro aeropuerto con uso turístico, está condicionada por la competencia de otros destinos alternativos (tanto internacionales como nacionales). No obstante, a diferencia de otros aeropuertos más diversificados, como por ejemplo el de Tenerife Sur, en este caso, al resultar el tráfico principalmente nacional, la evolución de la economía de interés para la estimación de la demanda es la economía española.

Del análisis de los principales orígenes de pasajeros del aeropuerto de Tenerife Norte se desprende, como se ha indicado, que son mayoritariamente de carácter nacional, representando este tipo de tráfico el 98,6% del tráfico del aeropuerto en 2019.

Tabla 2. Principales orígenes del tráfico del aeropuerto de Tenerife Norte (2019)

País Origen	Pasajeros	% Total
España	5.757.835	98,6%
Portugal	44.111	0,8%
Venezuela	16.959	0,3%
Marruecos	12.181	0,2%
Italia	3.260	0,1%
Otros	5.292	0,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

De este tráfico nacional, un análisis de los principales orígenes del tráfico muestra que más de un 50% proviene de los aeropuertos de Madrid, Gran Canaria y La Palma.

Tabla 3. Principales orígenes del tráfico nacional del aeropuerto de Tenerife Norte (2019)

Aeropuerto origen	% Total Pasajeros Nacional
Madrid	25,9%
Gran Canaria	17,4%
La Palma	13,2%
Barcelona	9,9%

Lanzarote	6,8%
Fuerteventura	5,2%
Sevilla	4,5%
El Hierro	3,7%
Bilbao	3,4%
Málaga	3,1%
Alicante	1,5%
La Gomera	1,1%
Santiago	1,0%
Asturias	0,9%
Valencia	0,7%
Otros	1,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Asimismo, el tráfico interinsular con otros aeropuertos canarios supone un 47%, lo que muestra la importancia del aeropuerto de Tenerife Norte en la conectividad entre las islas.

A este respecto cabe destacar que tanto el aeropuerto de Tenerife Norte como el de Gran Canaria son aeropuertos que sirven de conexión para los vuelos interinsulares que conectan las islas y para los que conectan con otros destinos desde estos aeropuertos y que no están disponibles directamente desde el resto de islas.

Por tanto, del análisis realizado anteriormente se puede concluir que la evolución del tráfico del aeropuerto de Tenerife Norte está claramente condicionada por la demanda nacional, en la que de una parte existe un componente turístico (nacionales que visitan Canarias) y otro de conectividad de los residentes que utilizan el aeropuerto para desplazarse entre islas y como punto de conexión con la Península.

La demanda de los residentes canarios se ha visto incentivada desde el año 2017 por un incremento significativo en la bonificación de la tarifa aérea, que se ha incrementado de un 50% a un 75%. Así, desde el año 2017, el tráfico del aeropuerto de Tenerife Norte se incrementó un 17% en 2018 y un 6% en 2019.

Las alternativas al aeropuerto para conseguir la conexión interinsular son los puertos de Santa Cruz de Tenerife y de Los Cristianos, situados respectivamente en el norte y sur de la isla de Tenerife. Las líneas regulares de estos puertos, que principalmente transportan pasajeros entre las islas, supusieron en 2019 unos 3,4 millones de pasajeros, que se repartieron prácticamente al 50% entre los dos puertos: Santa Cruz de Tenerife (49%) y Los Cristianos (51%).

Valoración

En relación con las estimaciones de demanda cabe mencionar que, como ya ha puesto de manifiesto esta Comisión en la resolución relativa a la supervisión de tarifas 2021², debido a las excepcionales circunstancias ocasionadas por la pandemia COVID-19, en el momento actual resulta extremadamente complejo realizar estimaciones de tráfico en base al uso de las técnicas econométricas habituales ya que con un shock externo tan fuerte como el ocasionado por la pandemia cualquier modelo aplicado, incluso para el corto plazo, predeciría con un elevado grado de error. Este error estadístico se amplifica aún más cuando se consideran horizontes temporales amplios como son los contemplados en un Plan Director (15 años).

Además, hay que tener en cuenta que incluso en el caso de que la crisis sanitaria y económica llegara a su fin, no se puede descartar que la incertidumbre permanezca, ya que sus efectos se mantendrán por algún tiempo alterando incluso los hábitos de consumo del usuario del transporte aéreo y la competencia entre destinos turísticos tradicionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión no considera adecuado realizar un análisis de evolución de la demanda alternativo al incorporado en el propio Plan. Con independencia de lo anterior, a continuación, se realizan las siguientes observaciones al respecto:

- El resultado de salida del modelo PISTA para el aeropuerto de Tenerife Norte no se incluye en el capítulo denominado “*Evolución Previsible de la Demanda*” del Plan Director. Tampoco se explican los ajustes realizados sobre las mismas y únicamente se aportan las estimaciones finales ajustadas a los horizontes estimados.
- Teniendo en cuenta que previsiblemente el Plan Director se aprobará durante el ejercicio 2021, parece razonable actualizar los datos de tráfico recogidos en el apartado 6 “Análisis de tráfico” ya que las series estadísticas históricas

² Expediente STP/DTSP/016/20 sobre la supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2021.

utilizadas en el mismo para estudiar la estructura del tráfico y su evolución abarcan el periodo comprendido entre 2010 y el 2018 obviando el efecto que la pandemia ha tenido sobre el tráfico actual del aeropuerto (51,2% de reducción del tráfico de pasajeros en 2020 con respecto a 2019).

- Desde un punto de vista de coherencia de los datos de tráfico, estos deberían actualizarse en línea con los que se han utilizado en las estimaciones que el propio gestor aeroportuario ha realizado para el aeropuerto de Tenerife Norte en el marco de la propuesta sobre el DORA II (2022-2026) recientemente sometida a procedimiento de consultas con los usuarios aeroportuarios. En este sentido, no resulta consistente que el Plan Director estime para el horizonte temporal 1 (2025) un volumen de pasajeros de 6.535.500 cuando en el marco del DORA II y para para ese mismo ejercicio Aena está estimando un volumen de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** pasajeros.

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 (campo de vuelos), y al subsistema de actividades aeroportuarias (edificio terminal, edificio para la aviación general y adaptación de viales de servicio).

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 las actuaciones en los campos de vuelo derivadas de la normativa aplicable y a la ampliación y reorganización de los espacios del edificio terminal y los viales.

Por otra parte, cabe añadir que los principales motivos que expone el Plan en relación con la necesidad de realizar tales inversiones radican tanto en los requerimientos derivados de la normativa como 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 Jerez³, es preciso reiterar que las alternativas evaluables que

³ Expediente STP/DTSP/033/19.

se presenten a un Plan Director han de ser lo más sólidas y viables posibles para responder a las necesidades identificadas.

En el caso del Aeropuerto de Tenerife Norte, 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. 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 la alternativa que menor impacto tiene sobre el funcionamiento del aeropuerto y que otorga mayor flexibilidad de cara a desarrollos futuros derivados del incremento de la demanda.

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 cercano a los 32 millones de euros para aquellas actividades relacionadas con las competencias en materia tarifaria de esta Comisión y se reparten en los siguientes conceptos:

Tabla 4. Principales inversiones previstas en activos regulados (miles de euros)

Subsistema de movimiento de aeronaves	Importe
Campos de vuelo	
Acondicionamiento de campos de vuelo por normativa	2.540
Subsistema de Actividades Aeroportuarias	
Ampliación del edificio terminal	24.200
Nuevo edificio para la aviación general	595
Adecuación de viales de servicio	1.000
Necesidades de terrenos	
Expropiaciones	3.555
Total principales inversiones en activos regulados	31.890

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.

Por otra parte, cabe añadir que de la información recogida en el Estudio de Fases complementario de inversiones se planifica que el 100% de las inversiones reguladas recogidas en la tabla anterior se realicen durante el primer horizonte temporal del Plan es decir antes de la finalización del ejercicio 2025.

Asimismo, según la información facilitada por Aena en el marco de la propuesta de DORA II, la capacidad actual del aeropuerto es de **[INICIO CONFIDENCIAL]**
[FIN CONFIDENCIAL]

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 contaminación 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 5. Análisis socio económico (miles de euros)

	Importe
Beneficios socioeconómicos	
Ahorro de tiempo	670.878
Ahorro de costes operativos	167.442
Externalidades	-156.835
Ingresos	341.245
Costes operativos (precios sombra)	
Operación y mantenimiento	922.404
Inversión (precios sombra)	
Inversión y reposición	56.449
TIR	7,5%
VAN	49.135

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 Tenerife Norte muestra un VAN de 49.135 miles de euros y una TIR del 7,5% 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) y que Aena no ha proporcionado información soporte para la verificación de las estimaciones del coste de las inversiones.

En segundo lugar, resulta necesario observar que en la medida en que, como se ha podido constatar en el apartado V.1.2, el tráfico actualmente estimado en el marco del procedimiento de consultas del DORA II es significativamente inferior al recogido en el Plan Director para el mismo horizonte temporal (horizonte 1) resultaría adecuado revisar la planificación de las fases de las inversiones en consonancia con el tráfico gestionado en cada horizonte temporal en base a la mejor y más actual estimación disponible, pues la valoración económica está condicionada al marco temporal en el que se realiza. Además, hay que tener en cuenta que según la capacidad máxima estimada para el aeropuerto en el marco

del DORA II, dicha capacidad no está comprometida con los volúmenes de tráfico estimados hasta 2025.

Por otra parte, 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 este sentido, 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 se ha venido indicando 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 mismas⁴.

⁴ En el mencionado Plan Director de Jerez se incluyó, a modo de ejemplo, un esquema de análisis básico de rentabilidad económica.

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 62.105 miles de euros, lo que representa una parte significativa de su base de activos regulada en un aeropuerto donde el total anual de costes regulados en 2019 ascendió a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros.

En definitiva, y con el fin de mejorar la información que contiene el proyecto de revisión de Plan Director sometido a informe, se considera deseable que la planificación temporal de las actuaciones inversoras propuestas se haga en base a una actualización del tráfico de pasajeros que sea consistente con las nuevas previsiones que recoja el DORA y que se incorpore un estudio coste beneficio económico que complemente el análisis coste beneficio social ya realizado.

CONCLUSIONES

Única.- Con independencia de las observaciones realizadas en el apartado V.1.2, el análisis de necesidades futuras y la selección de alternativas realizados en la propuesta de Plan Director justificarían las potenciales inversiones propuestas tanto en el subsistema de movimiento de aeronaves como en el de actividades aeroportuarias.