

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LA PROPUESTA DE REVISIÓN DEL PLAN DIRECTOR DEL AEROPUERTO DE GIRONA-COSTA BRAVA

(STP/DTSP/002/22)

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Secretaria

D.^a María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 10 de marzo de 2022

De acuerdo con 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 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 Social¹, la Sala de la Supervisión Regulatoria, emite el siguiente informe:

¹ Este Real Decreto fue modificado por Real Decreto 1267/2018, de 11 de octubre.

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	3
III. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	4
IV. SITUACION ACTUAL DEL AEROPUERTO Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	5
V. VALORACION DE LA PROPUESTA DE REVISION DEL PLAN DIRECTOR	6
Primero. Evolución previsible de la demanda.....	6
A. Descripción de la propuesta	6
B. Valoración de la propuesta	7
Segundo. Necesidades futuras de inversión en el aeropuerto	13
A. Descripción de la propuesta	13
B. Valoración de la propuesta	13
Tercero. Estimación económica y análisis coste-beneficio	14
A. Descripción de la propuesta	14
B. Valoración	16
VI. CONCLUSIONES	18

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Previsiones de Aena por horizontes del Plan Director.....	7
Tabla 2. Principales orígenes del tráfico del aeropuerto de Girona y porcentaje sobre el total (2019-2021).....	9
Tabla 3. Principales aerolíneas por tráfico del aeropuerto de Girona (2019).....	10
Tabla 4. Principales inversiones previstas en activos (miles de euros).....	14
Tabla 5. Análisis socio económico (miles de euros)	16

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Evolución tráfico pasajeros (millones) del aeropuerto de Girona (2005-2021).....	8
Imagen 2. Pasajeros mensuales aeropuerto de Girona (2019)	9
Imagen 3. Cuota Ryanair sobre total tráfico comercial 2011-2021	10

I. ANTECEDENTES

Con fecha 17 de enero de 2022 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 (en adelante, Real Decreto 2591/1998), que emita informe en el ámbito de sus competencias en relación con el borrador del Plan Director del aeropuerto de Girona contenido en la copia en soporte CD adjunto.

El mencionado proyecto se acompaña de un Estudio Complementario de Fases y un Estudio Complementario de Demanda sobre los que se solicita su confidencialidad.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Tal y como establece el artículo 7 del Real Decreto 2591/1998, siempre que las necesidades exijan introducir modificaciones de carácter sustancial en el Plan Director de un aeropuerto, se debe revisar su contenido de acuerdo con el procedimiento establecido para su aprobación.

En concreto, el Plan Director del aeropuerto de Girona que se revisa fue aprobado mediante Orden Ministerial 2614/2006 el 13 de julio de 2006 y publicado en el BOE número 189 con fecha 9 de agosto de 2006. El objeto de este nuevo Plan Director es delimitar la Zona de Servicio del aeropuerto de Girona, definiendo y ordenando los diferentes subsistemas que lo integran y estructuran conforme a su funcionalidad.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el párrafo final del apartado 5 del artículo 5 ter del Real Decreto 2591/1998, 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 (apartado 4 del mismo artículo) y a los informes de los Ministerios del Interior y de Hacienda en cuanto a las materias de su competencia (párrafo primero del apartado 5 del mismo artículo).

Concretamente el artículo 5 ter apartado 5 párrafo segundo dispone lo siguiente: *“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 encomiendan 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, la 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 por que 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 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

La provincia de Girona se encuentra, geográficamente, en el extremo nororiental de la Península Ibérica, lindando al norte con Francia y al este con el mar Mediterráneo. El aeropuerto está situado a 12,5 kilómetros al sur de la capital de la provincia.

La Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con cinco aeropuertos: Barcelona, Girona, Sabadell, Reus y Lleida. En lo que se refiere al área de influencia² del aeropuerto de Girona, se puede considerar que se extiende por prácticamente toda la provincia de Barcelona, por toda la provincia de Girona, por el sudeste de la provincia de Lleida y por el nordeste de la de Tarragona.

Infraestructura actual

El aeropuerto dispone de:

- Una única pista, de orientación 01-19, de 2.400 m de longitud y 45 m de anchura.
- Dos plataformas de estacionamiento de aeronaves, una dedicada a la aviación comercial con 22 puestos y otra dedicada a la aviación general con 19 puestos.
- Un único edificio terminal estructurado en tres plantas. La planta baja, situada en el nivel de la plataforma de estacionamiento de aeronaves, atiende a los pasajeros de salidas, con un vestíbulo y una zona de facturación; y a los de llegadas, con otro vestíbulo y una zona de recogida de equipajes. La planta superior del edificio está destinada a dar cabida a los pasajeros de salidas que han facturado su equipaje en la planta baja, cuenta actualmente con 15 puertas de embarque, aunque no todas están operativas. En esta planta se sitúa el control de seguridad que da acceso a la sala de embarque y cuenta con dos arcos de seguridad y cuatro máquinas de rayos X. La planta sótano está dedicada a albergar distintos equipos relacionados con la operativa del aeropuerto.

Propuestas de actuación

La propuesta del Plan Director consiste en realizar un conjunto de actuaciones con las que se pretende cumplir con determinados requerimientos normativos y conferir al aeropuerto la capacidad suficiente para poder absorber el crecimiento

² Se considera aérea de influencia aquella alcanzable por transporte terrestre en un tiempo inferior a 120 minutos.

estimado del tráfico con altos niveles de calidad de servicio y mejorar la operativa del aeropuerto. 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 una calle de salida rápida para la pista 19, así como un puesto de estacionamiento aislado y determinadas actuaciones para cumplir con los requerimientos normativos relacionados con la certificación del aeropuerto.
- Plataformas: se plantea la reforma y ampliación de la plataforma de la aviación comercial y el traslado y ampliación de la plataforma de la aviación general.
- Área terminal: se plantea la ampliación, reforma y reubicación de la terminal de pasajeros, lo que además exigirá el reposicionamiento de la torre de control del aeropuerto.
- Intermodalidad: se proyecta la conexión del aeropuerto con la ciudad de Barcelona mediante la vía del AVE.

V. VALORACION DE LA PROPUESTA DE REVISION DEL PLAN DIRECTOR

El actual Plan Director se aprobó hace más de 15 años, por lo que se considera adecuada la actualización del mismo conforme a las necesidades de capacidad y de adecuación a la normativa.

Primero. Evolución previsible de la demanda

A. Descripción de la propuesta

El Plan Director incluye un análisis de la evolución previsible de la demanda del aeropuerto de Girona. 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). Una vez se ha elaborado dicha demanda, se tiene en consideración una variación de factores que repercute directamente en la demanda de tráfico. El principal factor analizado en este caso es la mejora de la conectividad entre el aeropuerto de

Girona y la ciudad de Barcelona con una mayor potenciación de la intermodalidad mediante la conexión con el tren de alta velocidad.

En base a las previsiones realizadas, Aena ha establecido distintos horizontes de tráfico, cada uno de los cuales está asociado a distintas inversiones en infraestructuras³.

Tabla 1. Previsiones de Aena por horizontes del Plan Director

	Pasajeros Comerciales	Pasajeros Totales	Operaciones Comerciales	Operaciones Totales	Mercancías Totales (Kg)
Horizonte 1	3.372.000	3.387.300	24.785	31.505	147.500
Horizonte 2	7.068.100	7.084.000	48.200	56.050	183.100
Horizonte 3	10.164.100	10.180.400	65.900	73.990	228.900

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.

B. Valoración de la propuesta

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

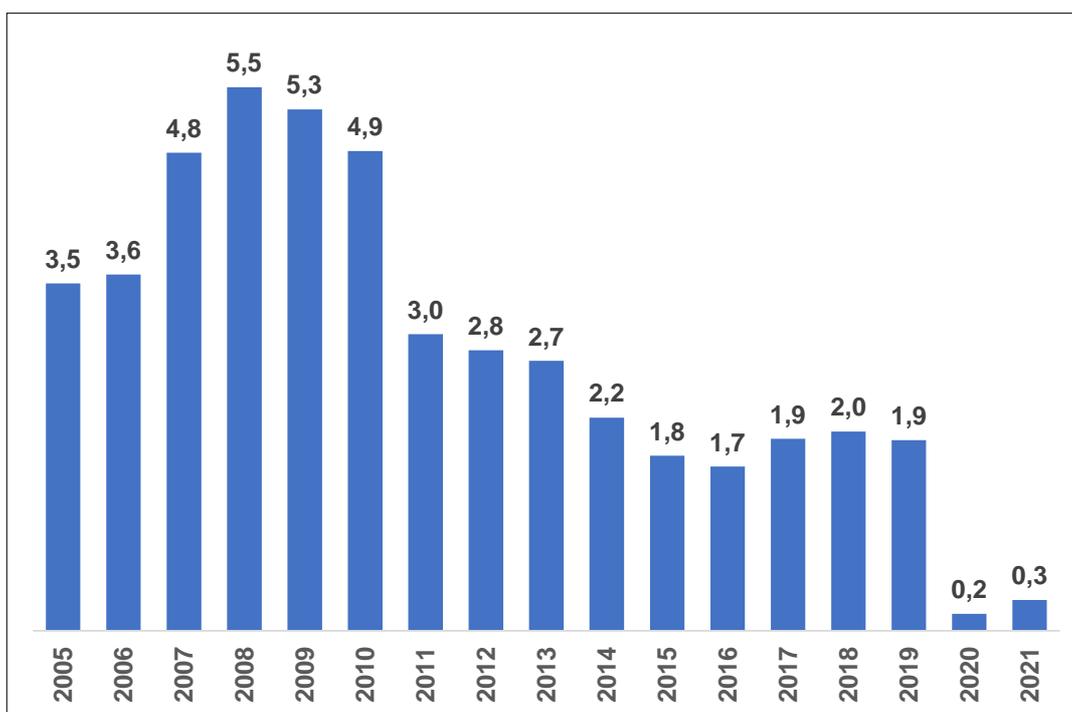
³ Debido a la incertidumbre en las previsiones de tráfico a raíz de la situación provocada por la pandemia, los horizontes no se corresponden con momentos temporales concretos en que se ejecutarán las inversiones, sino que están ligados a haber alcanzado determinados volúmenes de tráfico, de modo que cada una de las actuaciones inversoras propuestas se llevará a cabo siempre y cuando el aeropuerto alcance los niveles de tráfico establecidos para cada horizonte. Sin embargo, el cálculo de la demanda y el estudio coste-beneficio sí sitúan los Horizontes en momentos temporales concretos, ya que de otra manera sería inviable realizar este tipo de estudios. Concretamente, en este caso del aeropuerto de Girona los horizontes H1, H2 y H3 se corresponden con los años 2030, 2035 y 2040. Sin embargo, en el cálculo de la demanda y en el estudio coste-beneficio, sí se utilizan años concretos para los horizontes, ya que de otra manera sería inviable realizar este tipo de estudios. Concretamente en el Aeropuerto de Girona, los horizontes H1, H2 y H3 se corresponden a 2030, 2035 y 2040.

en lugar de los del 2021⁴, si bien estos últimos también se toman en consideración, 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 de COVID-19.

En el ejercicio 2019, el aeropuerto gestionó un volumen de pasajeros de 1,9 millones. Sin embargo, en el año 2021 el efecto de la crisis sanitaria ha seguido afectando al crecimiento del tráfico del aeropuerto, que cerró el ejercicio con un volumen de pasajeros de 0,3 millones, lo que supone únicamente un 16% de los pasajeros gestionados en 2019.

Como se observa en el gráfico siguiente, desde que en el ejercicio 2008 el tráfico alcanzara su máximo histórico (5,5 millones de pasajeros) la evolución del mismo ha sido decreciente.

Imagen 1. Evolución tráfico pasajeros (millones) del aeropuerto de Girona (2005-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Respecto a los orígenes del tráfico, tal y como se puede apreciar en la tabla siguiente, la pandemia ha alterado su composición, destacando especialmente el efecto producido en el tráfico procedente del Reino Unido.

⁴ Este mismo análisis fue utilizado por la CNMC en el informe al Plan Director del Aeropuerto de Tenerife Norte (STP/DTSP/001/21).

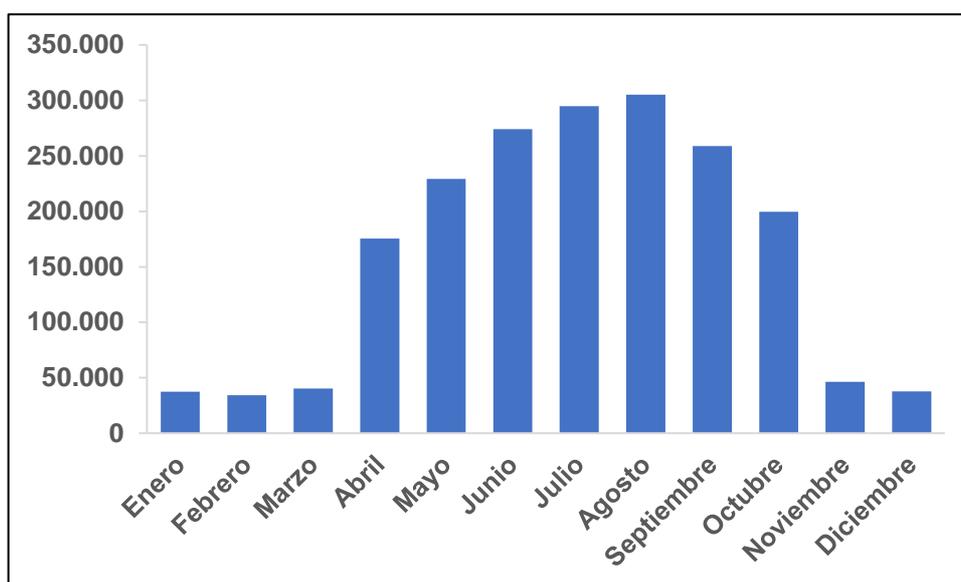
Tabla 2. Principales orígenes del tráfico del aeropuerto de Girona y porcentaje sobre el total (2019-2021)

2019		2020		2021	
Reino Unido	32,2%	Holanda	24,9%	Alemania	21,6%
Holanda	12,8%	Italia	15,3%	Holanda	21,4%
Alemania	11,5%	Alemania	14,2%	Reino Unido	15,3%
Italia	9,0%	Reino Unido	10,2%	Polonia	13,9%
Bélgica	7,0%	Federación Rusa	8,9%	Bélgica	12,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Por otra parte, como puede observarse en el gráfico siguiente, el tráfico del aeropuerto muestra estacionalidad. Así, en los meses de abril a octubre se concentraba, según los registros de 2019, aproximadamente el 90% del tráfico del aeropuerto.

Imagen 2. Pasajeros mensuales aeropuerto de Girona (2019)



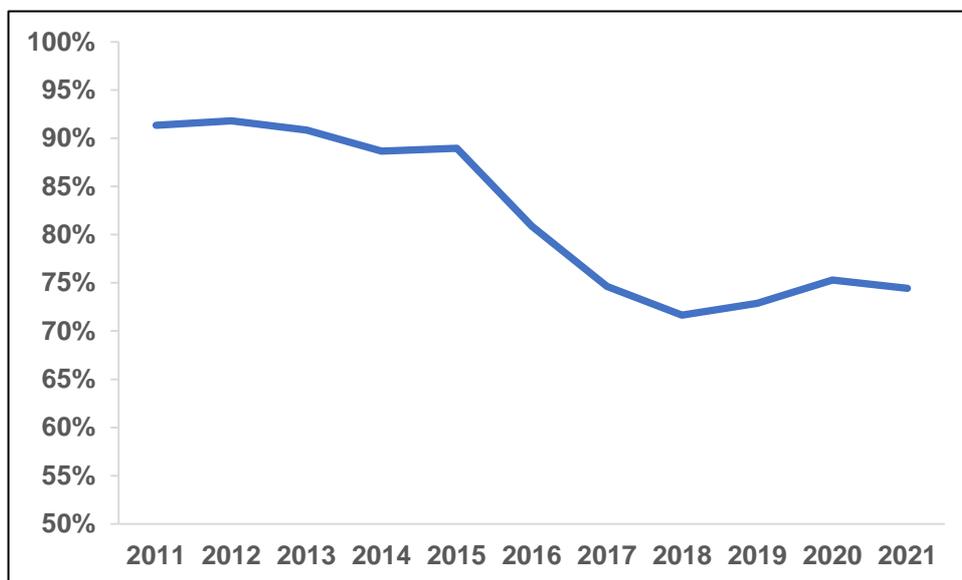
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

La estacionalidad viene a reflejar el carácter eminentemente internacional del aeropuerto; en este sentido hay que destacar que en 2019 el tráfico con origen internacional representó el 99,5% del tráfico del aeropuerto.

En cuanto a las compañías aéreas con mayor presencia en el aeropuerto, cabe destacar que Ryanair ha sido la compañía que históricamente ha dispuesto de

la mayor cuota de mercado. En el siguiente gráfico se muestra cómo ha evolucionado esta respecto al total del tráfico comercial del aeropuerto.

Imagen 3. Cuota Ryanair sobre total tráfico comercial 2011-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Como se puede observar, pese a que el tráfico de Ryanair ha reducido su peso respecto al tráfico total, continúa representando un 75% del mismo.

En cuanto al resto de compañías aéreas que operaban en el aeropuerto en el ejercicio 2019, tal y como se puede apreciar en la tabla siguiente, el 95% del tráfico era operado únicamente por cinco compañías, lo que indica la elevada concentración del tráfico del aeropuerto.

Tabla 3. Principales aerolíneas por tráfico del aeropuerto de Girona (2019)

País Origen	Pasajeros	% Total
Ryanair	1.400.977	72,9%
Jet2	162.581	8,5%
Transavia	129.381	6,7%
Pobeda Airlines	67.337	3,5%
Grupo TUI	62.145	3,2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

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 2022⁵, debido a las incertidumbres relacionadas con la evolución de la pandemia de COVID-19 y a la aparición de nuevas variantes, resulta extremadamente complejo realizar estimaciones de tráfico en el corto plazo. Más complejo aún es hacerlo en un entorno de largo plazo como el de un Plan Director (15 años).

Además, una vez que la crisis sanitaria y económica llegue a su fin, no se puede descartar que la incertidumbre permanezca, ya que sus efectos se podrían mantener por algún tiempo, o de forma permanente si se han visto alterados los hábitos de consumo del usuario del transporte aéreo⁶ y la competencia entre destinos turísticos tradicionales.

Por otra parte, los horizontes planteados en el Plan estiman incrementos del tráfico muy relevantes, incluso tomando como referencia el volumen de pasajeros alcanzado en el ejercicio previo a la pandemia. Así, para el Horizonte 1 el Plan estima un volumen de pasajeros de 3,4 millones, lo que supone un incremento del 74% con respecto al tráfico que gestionó el aeropuerto en 2019 (1,9 millones).

El Plan Director considera, como único factor que permitirá este incremento en los pasajeros gestionados por encima del crecimiento estándar o natural del aeropuerto⁷, la mejora de la conectividad y las sinergias generadas entre el aeropuerto de Girona y la ciudad de Barcelona a partir de una mayor potenciación de la intermodalidad con la llegada del AVE hasta el aeropuerto.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Como se ha mencionado anteriormente, desde 2008, ejercicio en que se registró el máximo nivel de tráfico en el aeropuerto de Girona con 5,5 millones de pasajeros, este se redujo en un 64% hasta los 1,9 millones de pasajeros de 2019.

⁵ Expediente STP/DTSP/001/22 sobre la supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2022.

⁶ Se espera una reducción de los viajes corporativos y de negocio y también de la confianza del pasajero a viajar debido a motivos económicos (crisis, aumento del desempleo etc.) u otros factores (medidas sanitarias, difícil acceso a las vacunas en determinadas regiones, etc.).

⁷ Para elaborar el crecimiento estándar (escenario libre o de crecimiento natural del aeropuerto) se analizan los datos históricos y su correlación con variables económicas como el PIB, seleccionando aquellas variables que presentan mayor significatividad. De esta manera se obtiene el volumen de tráfico sin el condicionante derivado de la mejora de la infraestructura ni de otros factores externos.

En ese mismo periodo el aeropuerto de Barcelona ha incrementado su tráfico en un 74%, desde los 30,3 millones de pasajeros de 2008 hasta los 52,7 de 2019.

Por último, aunque en la actualidad resulta complicado separar el efecto de las restricciones de la pandemia y el efecto del Brexit en la reducción de la demanda procedente de Reino Unido, el Brexit podría haber alterado la composición futura del tráfico del aeropuerto, reduciendo el volumen de pasajeros con este origen con carácter estructural⁸.

Esta Comisión no ha considerado adecuado realizar un análisis de evolución de la demanda alternativo al incorporado en el propio Plan, entre otras cuestiones debido a la situación actual de incertidumbre y a la reciente aprobación del DORA II. No obstante, a continuación se realizan observaciones relativas a las estimaciones de tráfico contenidas en el Plan Director:

- El resultado de salida del modelo PISTA para el aeropuerto de Girona no se incluye en el Plan Director. Tampoco se explican los ajustes realizados sobre dicho resultado y únicamente se aportan las estimaciones finales ajustadas a los horizontes estimados que, por otro lado, no están vinculados a ningún ejercicio concreto.
- Teniendo en cuenta que el principal impulsor del excepcional crecimiento del tráfico recogido en el Plan Director lo constituiría la conexión del aeropuerto con la ciudad de Barcelona mediante el tren de alta velocidad, se considera necesario que el Plan incorpore un análisis específico y detallado de esas sinergias. En este sentido, el Plan debería contener, en su versión pública, en la parte dedicada al estudio de demanda, una estimación de la posible sustitución o complementariedad de tráfico entre los aeropuertos de Barcelona y Girona⁹ y sus aéreas de influencia, así como del volumen de tráfico “rebotante” del aeropuerto de Barcelona-el Prat que se estima tendría que gestionar el aeropuerto de Girona ante potenciales limitaciones en la capacidad del primero.
- **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].**

⁸ El Reino Unido, hasta el momento en que el tráfico se vio afectado por la crisis sanitaria, venía siendo el principal proveedor de pasajeros internacionales del aeropuerto de Girona, representando el 32% del volumen total del tráfico del aeropuerto en 2019, como puede verse en tabla anterior.

⁹ En el año 2021 Ryanair decidió cambiar al aeropuerto de Barcelona la ruta que mantenía entre el aeropuerto de Eindhoven y el aeropuerto de Girona.

Segundo. Necesidades futuras de inversión en el aeropuerto

A. Descripción de la propuesta

El conjunto de actuaciones más relevantes propuestas en la revisión del Plan Director afecta al subsistema de movimiento de aeronaves (pista y plataformas), al subsistema de actividades aeroportuarias (edificio terminal, traslado y reubicación de diversas instalaciones como la torre de control) y a la mejora de la intermodalidad del aeropuerto.

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, a la ampliación y reforma de las plataformas de estacionamiento tanto de la aviación comercial como de la aviación general, y a la ampliación y reorganización de los espacios del edificio terminal.

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 (certificación del aeropuerto y medioambiental) como en 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.

B. Valoración de la propuesta

Tal y como se indicó en el informe de esta Sala relativo al Plan Director del aeropuerto de Jerez¹⁰, las alternativas evaluables que se presenten a un Plan Director han de ser lo más sólidas y viables posible para responder a las necesidades identificadas.

En el caso del aeropuerto de Girona, cada alternativa de actuación seleccionada de entre las posibles cumple con las necesidades identificadas siempre y cuando se alcancen los volúmenes de demanda estimados en cada horizonte, minimizando a su vez los impactos operativos, las implicaciones administrativas y medioambientales, así como el coste económico de su implementación.

Para las actuaciones de mayor impacto económico, correspondientes al Subsistema de Actividades Aeroportuarias (edificio terminal), se han valorado tres alternativas para la remodelación y ampliación del edificio terminal, una de ellas (alternativa 1) aprovecha y amplía las instalaciones existentes mientras que

¹⁰ Expediente STP/DTSP/033/19.

las otras dos (alternativas 2 y 3) requerirían la demolición de la actual terminal y la construcción de un nuevo edificio.

Los criterios de valoración de las alternativas han sido la afectación a la operativa del aeropuerto, el aprovechamiento de la infraestructura actual, las distancias máximas recorridas por el pasajero, los servicios afectados y el coste de ejecución y expropiaciones. Además, dado el proyecto previsto de una estación del AVE que dé servicio al aeropuerto, se ha considerado también la distancia a la estación como un parámetro más de evaluación de las alternativas.

Finalmente se ha optado por la alternativa 1 que, como se ha mencionado, aprovecha las instalaciones existentes y supone una menor afectación de la operativa actual del aeropuerto, un mayor aprovechamiento de las infraestructuras existentes y un coste de ejecución y expropiaciones significativamente menor. A este respecto se considera que se ha optado por la alternativa de inversión que cumple en mayor medida con los criterios mencionados anteriormente.

Tercero. Estimación económica y análisis coste-beneficio

A. Descripción de la propuesta

Las inversiones son por valor de casi 347 millones de euros en aquellas actuaciones relacionadas con las competencias en materia tarifaria de esta Comisión y se reparten en los siguientes conceptos:

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

	Importe
Subsistema de movimiento de aeronaves	
Campos de vuelo	
Calle de salida rápida	2.200
Puesto de estacionamiento aislado	2.000
Adecuación a normativa	20.728
Plataformas	
Aviación comercial	8.000
Aviación general	7.000
Subsistema de actividades aeroportuarias	
Ampliación y reforma del edificio terminal	225.000
Nueva torre de control	7.000
Conexión del aeropuerto con el AVE	55.000
Adquisición de terrenos	20.000
Total principales inversiones en activos	346.928

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 lo que debe considerarse como una aproximación al coste real del desarrollo de las infraestructuras.

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 efecto en 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 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 comunitaria. El horizonte de evaluación del proyecto se corresponde con el periodo de ejecución de las inversiones más 25 años de operación desde la puesta en explotación de la primera actuación que genera beneficios.

Debido al carácter social del beneficio calculado no se toman los precios de los activos directamente, sino los denominados precios sombra, que corrigen posibles desviaciones en los precios de los activos 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 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. El excedente de

los usuarios se calcula 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	3.439.259
Ahorro de costes operativos	197.074
Externalidades	-1.931.520
Ingresos	5.002.404
Costes operativos (precios sombra)	
Operación y mantenimiento	5.979.963
Inversión (precios sombra)	
Inversión y reposición	210.404
TIR	15%
VAN	516.849

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 Girona muestra un VAN de 516.849 miles de euros y una TIR del 15%, que supera la tasa de descuento del 3%. Por tanto, las inversiones previstas son consideradas rentables por Aena desde el punto de vista social, lo que implicaría la oportunidad de las mismas.

B. 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 que se maneja (más de 25 años) y que Aena no ha proporcionado información soporte para la verificación de la estimación de los costes de las inversiones.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la capacidad aeroportuaria máxima actual del aeropuerto en volumen de pasajeros recogida en el DORA II, 5,7 millones de pasajeros, no está comprometida con los volúmenes de tráfico estimados en el Plan para el medio plazo y el largo plazo (2033), resulta complejo ajustar la robustez de las estimaciones de inversión, coste y beneficio incorporadas al análisis anterior al momento temporal a partir del cual esa capacidad se vería limitada.

Por último, y como se ha mencionado anteriormente, el gran crecimiento del tráfico estimado se sustenta fundamentalmente en las sinergias generadas por la conexión del aeropuerto con la ciudad de Barcelona mediante el AVE, pero no se incorpora ninguna explicación específica de cómo esas sinergias afectan al análisis de beneficio social anterior.

Por otra parte, las estimaciones de los excedentes del productor y del consumidor y de las externalidades tampoco se pueden 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 la exposición de motivos del 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 2591/1998:

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

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.

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 de aeropuertos realizados hasta la fecha por esta Comisión, añadiendo un análisis de rentabilidad económica en el que se incluyeran los ingresos y los costes previstos generados por las nuevas inversiones¹¹.

¹¹ En el mencionado Plan Director de Jerez se incluyó, a modo de ejemplo, un esquema de análisis básico de rentabilidad económica.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Por último, 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 366.711 miles de euros, lo que representa **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** su base de activos regulada media a cierre del ejercicio 2020, en un aeropuerto en el que, además, las pérdidas antes de impuestos correspondiente al ejercicio 2019, año previo a la pandemia, ascendieron a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**¹².

VI. CONCLUSIONES

Primera.- El análisis de necesidades futuras y la selección de alternativas realizados en la propuesta de Plan Director, una vez se alcanzaran los volúmenes de demanda estimados, justificarían a largo plazo las potenciales inversiones propuestas, tanto en el subsistema de movimiento de aeronaves como en el de actividades aeroportuarias. Sin embargo, según las observaciones realizadas en el apartado V, esta Comisión estima adecuado que, en la versión pública del Plan Director, el estudio de demanda incorpore una estimación de la posible sustitución o complementariedad del tráfico entre los aeropuertos de la región y sus aéreas de influencia.

Segunda.- [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Tercera.- [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Notifíquese el presente informe a la Dirección General de Aviación Civil.

¹² En el ejercicio 2020 las pérdidas antes de impuestos ascendieron a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.