

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

(STP/DTSP/049/22)

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 10 de noviembre 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:

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de octubre 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

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

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 Reus.

El proyecto se acompaña de un Estudio Complementario de Fases sobre el que se solicita confidencialidad.

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 Reus que se revisa fue aprobado mediante Orden Ministerial 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 Reus, 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 ha de 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.

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 Reus está situado a unos 3 kilómetros al sureste de la ciudad de Reus, municipio con población cercana a los 100.000 habitantes, a unos 13 kilómetros de la ciudad de Tarragona entre los términos municipales de Reus, Constantí y La Canonja, a distancias entre 5 y 15 kilómetros de las principales localidades turísticas de la Costa Dorada y a unos 100 kilómetros de la ciudad de Barcelona.

Cataluña cuenta con cinco aeropuertos: Barcelona, Girona, Sabadell, Reus y Lleida. En lo que se refiere al área de influencia² del aeropuerto de Reus, se puede considerar que se extiende por casi toda la provincia de Barcelona, por toda la provincia de Tarragona, por el noreste de la provincia de Castellón, parte de las provincias de Teruel y Zaragoza y el sur de las provincias de Huesca y Lleida.

Infraestructura actual

El aeropuerto dispone de:

- Una única pista, de orientación 07-25, de 2.459 m de longitud y 45 m de anchura.
- Dos plataformas de estacionamiento de aeronaves, una que atiende tanto el tráfico de aeronaves de aviación comercial como el tráfico de aeronaves de aviación general y otra ubicada en el extremo de la cabecera 07 exclusiva para aviación general.
- Un único edificio terminal que está compuesto por tres módulos conectados con diferentes funcionalidades para la operativa del aeropuerto, un módulo de facturación, un módulo de embarque y un tercero destinado a las llegadas. El edificio cuenta con dos niveles, un nivel 0 destinado al tratamiento de pasajeros y un nivel +1 destinado a oficinas.

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 estimado del tráfico con altos niveles de calidad de servicio y mejorar su operativa. A continuación, se describen las más relevantes desde el punto de vista de su impacto económico y la operativa del aeropuerto.

- Plataformas: se plantea la reubicación de la plataforma comercial y una nueva plataforma para la aviación general.
- Área terminal: se plantea la construcción de un nuevo edificio terminal de 25.000 metros cuadrados para dotarle de los equipamientos necesarios para atender a la demanda estimada en el tercer horizonte temporal.

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

- Reubicación de los servicios afectados por la construcción del nuevo edificio terminal tales como la torre de control, la central eléctrica y la parcela de combustibles.

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

En líneas generales, 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.

En el caso de las previsiones de tráfico del aeropuerto de Reus, tras el análisis de los datos históricos de los últimos años Aena detectó que la evolución del tráfico comercial tiene un comportamiento muy irregular, sin una tendencia claramente marcada y sin aparente relación con las variables macroeconómicas que se utilizan habitualmente para el cálculo de las previsiones de pasajeros y operaciones (típicamente el PIB del país del aeropuerto receptor o de los países de los principales aeropuertos emisores de tráfico).

De modo que, para realizar la prognosis de pasajeros comerciales, Aena opta por la extrapolación a futuro del análisis realizado por mercados y compañías, planteándose como hipótesis la recuperación de mercados que se han operado en el pasado, y de los resultados de pasajeros de cada país. En concreto, para las principales rutas internacionales que actualmente tiene el aeropuerto, se ha supuesto que las mismas continúan creciendo como el PIB de cada país emisor, y para las rutas internacionales nuevas se han supuesto 1 o 2 frecuencias semanales a Europa. Tras el inicio de la operación se ha supuesto que continuarán creciendo como el PIB correspondiente a cada país emisor. Para el tráfico doméstico se ha supuesto que se podrán recuperar las rutas regulares que han existido en el pasado.

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	1.626.300	1.639.600	10.110	21.210	35.600
Horizonte 2	2.111.500	2.128.800	13.110	25.610	46.200
Horizonte 3	2.600.900	2.622.200	16.100	29.400	56.700

Fuente: Propuesta de Plan Director.

El análisis realizado por Aena, aunque describe las hipótesis utilizadas, no realiza desglose ni detalle de estas, ni de los posibles ajustes aplicados, limitándose a aportar los valores de salida calculados, por lo que no resulta posible realizar un análisis del resultado alcanzado.

B. Valoración de la propuesta

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 de 2019 en lugar de los de 2021⁴ empleándose también los de evolución durante el presente ejercicio.

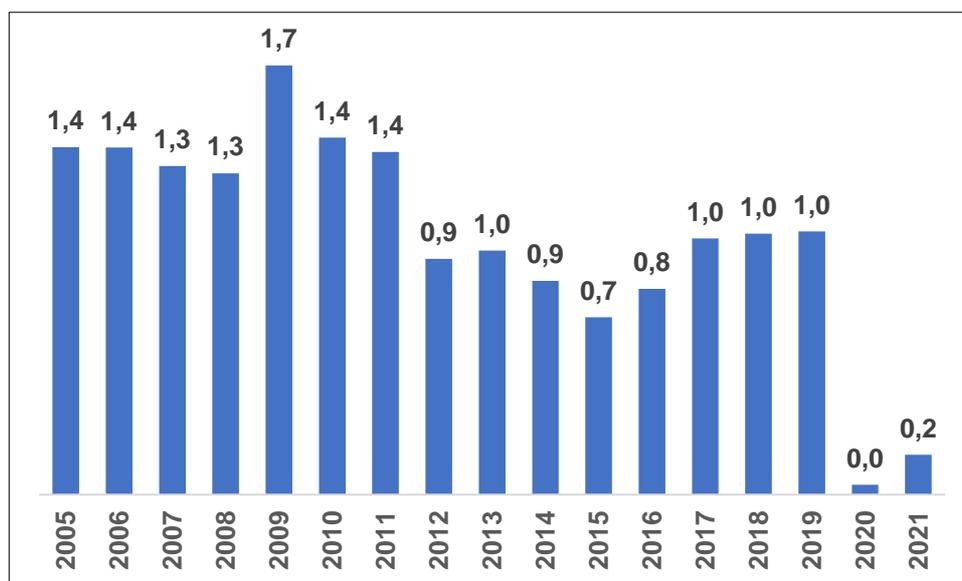
Durante el ejercicio 2019 el aeropuerto gestionó un volumen de pasajeros de un millón. En 2020, primer año afectado por la pandemia, el volumen de pasajeros del aeropuerto descendió hasta los 40.000. En 2021 el tráfico comenzó a recuperarse, hasta alcanzar los 159.000 pasajeros, muy lejos aún de los niveles prepandemia.

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.

⁴ Este mismo análisis ha sido utilizado por esta Comisión en los informes a los planes directores de los aeropuertos de Tenerife Norte (STP/DTSP/001/21) y de Girona-Costa Brava (STP/DTSP/002/22), dado que los datos de 2019 son los últimos no afectados por el efecto de la pandemia de COVID-19.

Como se observa en el gráfico siguiente, desde que en el ejercicio 2009 el tráfico del aeropuerto alcanzara su máximo histórico (1,7 millones de pasajeros), la evolución del tráfico ha sido decreciente.

Imagen 1. Evolución tráfico pasajeros (millones) del aeropuerto de Reus (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 siguiente tabla, se ha alterado su composición, destacando especialmente que el tráfico procedente del Reino Unido ha sido sustituido como primer origen internacional por el tráfico procedente de Irlanda. No obstante, con los datos provisionales disponibles para 2022, Reino Unido parece recuperar la primera posición como país emisor.

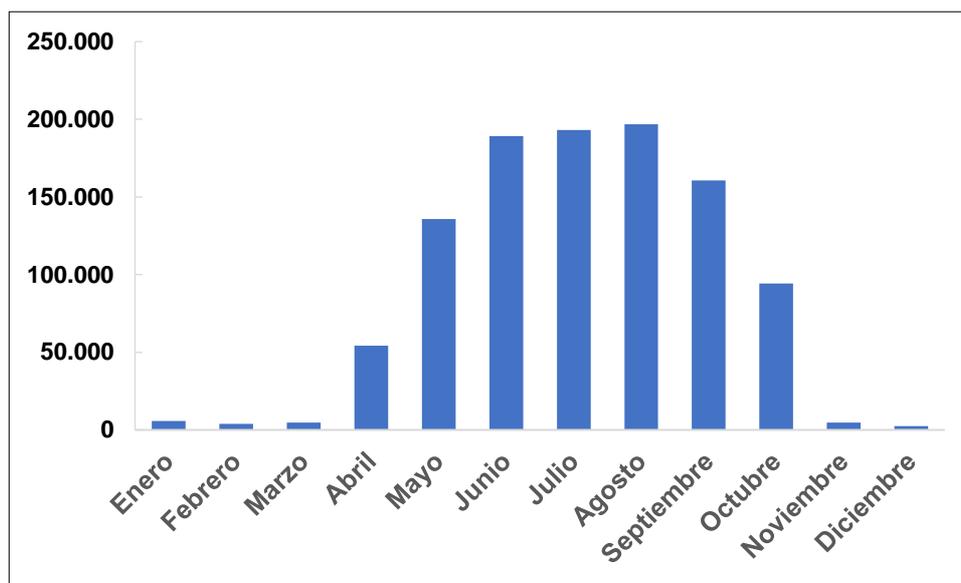
Tabla 2. Principales orígenes del tráfico del aeropuerto de Reus y porcentaje sobre el total (2019-2021)

2019		2020		2021	
Reino Unido	64,9%	Reino Unido	54,3%	Irlanda	29,7%
Irlanda	17,6%	Bélgica	20,0%	Holanda	17,4%
Holanda	6,7%	España	12,1%	Reino Unido	17,1%
Bélgica	4,5%	Irlanda	8,8%	Bélgica	15,0%
Polonia	2,0%	Alemania	4,1%	España	10,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Por otra parte, como puede observarse en el gráfico siguiente, el tráfico del aeropuerto muestra una elevada estacionalidad. Así, entre abril y octubre concentraba, según los registros de 2019, aproximadamente el 98% del tráfico del aeropuerto.

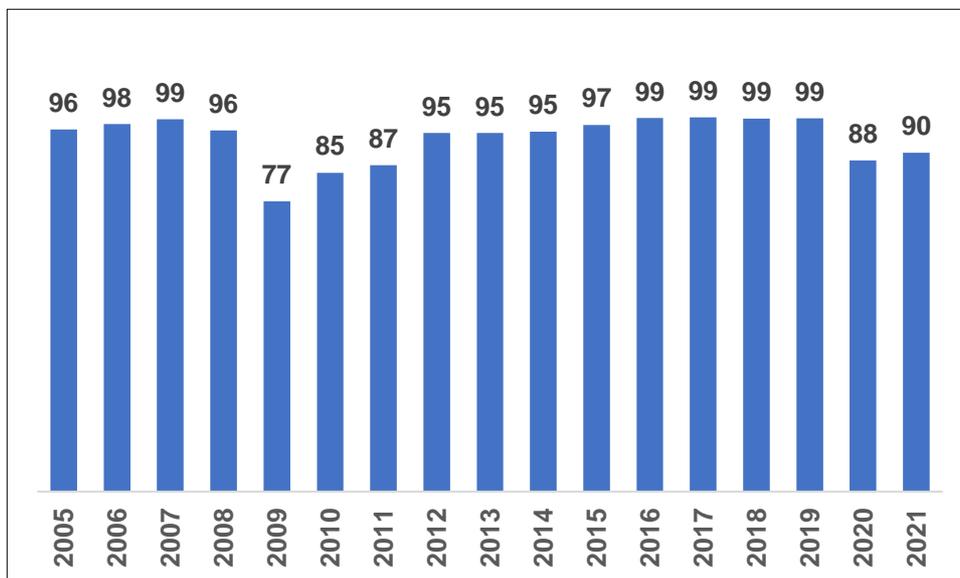
Imagen 2. Pasajeros mensuales aeropuerto de Reus (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Los orígenes del tráfico y la estacionalidad vienen a reflejar el carácter eminentemente internacional y turístico del aeropuerto. En los cuatro años previos a la pandemia, el tráfico con origen internacional representó el 99% del tráfico total del aeropuerto.

Imagen 3. Porcentaje pasajeros internacionales aeropuerto de Reus (2005-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

En cuanto a las aerolíneas con mayor presencia en el aeropuerto, cabe destacar que Ryanair es la compañía con una mayor cuota de mercado. Así, en 2019 Ryanair era la primera aerolínea por volumen de pasajeros, y en 2020 y 2021 esta cuota se ha incrementado siendo del 77,6% y 84,3% respectivamente.

Como se puede observar en la siguiente tabla, el tráfico del aeropuerto está muy concentrado. Así, Ryanair, Jet2, Tui Airways y Thomas Cook Airlines suponían en 2019 un 91,2% de los pasajeros totales del aeropuerto.

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

País Origen	Pasajeros	% Total
Ryanair	407.979	39,2%
Jet2	241.238	23,2%
Tui Airways	204.813	19,7%
Thomas Cook Airlines	94.871	9,1%
Transavia	17.876	1,7%
Easyjet	17.731	1,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Valoración

Como se ha mostrado anteriormente, la evolución del tráfico del aeropuerto de Reus muestra un comportamiento muy irregular, cuestión que, junto a las incertidumbres sobre la recuperación tras la pandemia, el incremento del precio de las materias primas y los combustibles y la situación geopolítica actual dificulta la realización de previsiones de demanda. En el propio Plan se reconoce esta dificultad: “[...] *la evolución del tráfico comercial tiene un comportamiento muy irregular, sin una tendencia claramente marcada y sin que tampoco exista en apariencia una relación con las variables macroeconómicas características para el cálculo de las previsiones de pasajeros ni de operaciones (típicamente el PIB del país del aeropuerto receptor o de los países de los principales aeropuertos emisores de tráfico).*” Como consecuencia, el Plan Director plantea un enfoque alternativo al análisis econométrico consistente en la extrapolación a futuro de datos relativos a mercados y rutas operadas por las aerolíneas, que se basa en adoptar determinadas hipótesis acerca de la posibilidad de recuperar mercados que se han operado en el pasado y de alcanzar determinados resultados de pasajeros procedentes de cada país emisor.

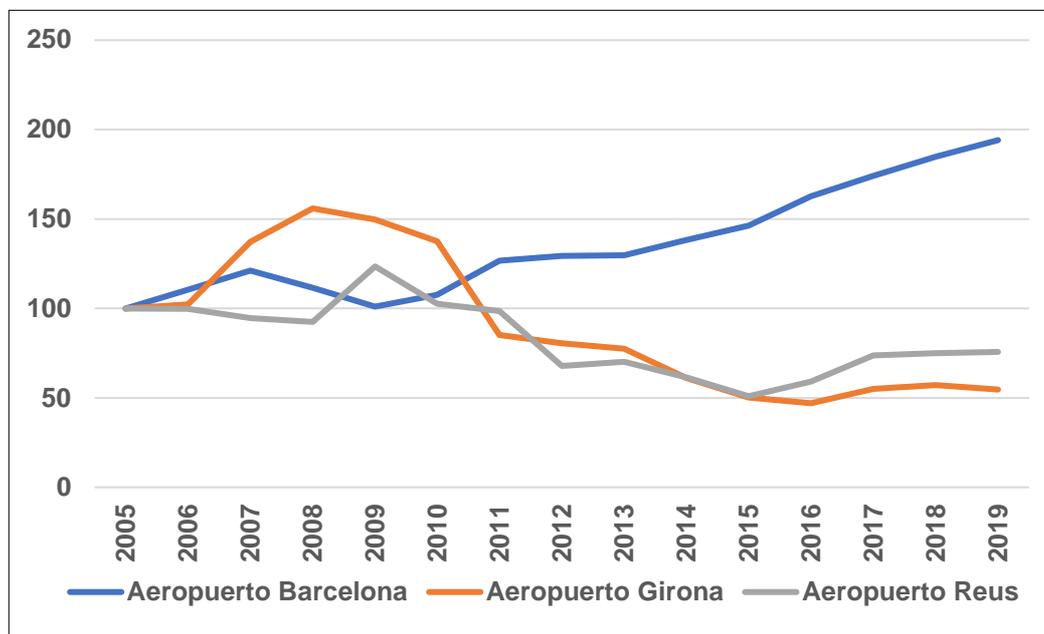
Del análisis anterior se obtiene un incremento muy relevante del tráfico de pasajeros en el Horizonte 1 (+57% con respecto al tráfico alcanzado en el ejercicio 2019, previo a la pandemia), que situaría el tráfico del aeropuerto en un nivel cercano a los 1,7 millones de pasajeros. Hay que destacar que el DORA 2022-2026 incluyó, para el aeropuerto de Reus, una estimación de 1,1 millones de pasajeros para finales de 2026.

Pues bien, en primer lugar hay que mencionar que el Plan no aporta ninguna información que justifique las hipótesis adoptadas sobre la recuperación de los mercados⁵ y la apertura de nuevas rutas por parte de las compañías que operan en el aeropuerto, en particular sobre la planificación futura de la compañía con mayor cuota de mercado.

En segundo lugar, esta Comisión considera que sería necesario que, en la estimación de demanda, además del análisis de mercados y rutas, se analizara la situación del aeropuerto de Reus en relación con la de los otros aeropuertos que se encuentran en su área de influencia, en particular por su cercanía y tipo de tráfico, el aeropuerto de Barcelona y el aeropuerto de Girona (se hicieron estimaciones de pasajeros recientemente para el Plan Director de este aeropuerto). En esta línea, el gráfico siguiente muestra que en los últimos diez años el aeropuerto de Barcelona ha registrado incrementos continuados en su tráfico, mientras que el tráfico de los aeropuertos de Reus y Girona se han reducido considerablemente.

⁵ Respecto al análisis por mercados, si bien el de la Federación Rusa no resulta muy relevante para el tráfico del aeropuerto, sería necesario revisar la previsión (realizada en diciembre de 2021) como consecuencia de los efectos de la guerra en Ucrania.

**Imagen 4. Evolución pasajeros aeropuertos de Barcelona, Girona y Reus (2005-2021)
(2005=100)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena.

Teniendo en cuenta lo anterior, no parece razonable pensar que, existiendo capacidad disponible en el aeropuerto de Barcelona, aerolíneas que han trasladado una parte relevante de su tráfico a este aeropuerto en los últimos años, vayan a moverlo de nuevo a otros aeropuertos como los de Reus o Girona.

Por tanto, sería necesario realizar una estimación de la posible sustitución o complementariedad del tráfico de este aeropuerto de Reus con los aeropuertos de Barcelona y Girona y sus respectivas aéreas de influencia (lo mismo se solicitó en el informe al Plan Director del aeropuerto de Girona).

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, a continuación se realizan observaciones relativas a las estimaciones de tráfico contenidas en el Plan Director:

- El resultado de las previsiones de tráfico de los distintos horizontes temporales se basa en hipótesis acerca de la posibilidad de recuperar mercados que se han operado en el pasado, y de obtener unos resultados de pasajeros con origen en cada país emisor, que no se justifican en base a modelos de estimación de demanda ni tampoco en base a la planificación a futuro de las principales compañías que operan en el aeropuerto.
- El Plan debería contener, en la parte dedicada al estudio de demanda, una estimación de la posible sustitución o complementariedad de tráfico entre los

aeropuertos del área de influencia del aeropuerto de Reus, en particular, por su cercanía y tipo de tráfico, con los aeropuertos de Barcelona y 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 (plataformas) y al subsistema de actividades aeroportuarias (edificio terminal, traslado y reubicación de diversas instalaciones como la torre de control, la central eléctrica, la parcela de combustibles).

De esas actuaciones, las relacionadas con las competencias de esta Comisión son las actuaciones en los campos de vuelo, como la reubicación de la plataforma comercial y la construcción de una nueva plataforma para la aviación general, y las actuaciones relacionadas con las actividades aeroportuarias, como la construcción de un nuevo edificio terminal.

Las inversiones serían necesarias, según expone el Plan, tanto para mejorar la operatividad del aeropuerto y la calidad del servicio prestado, como para evitar limitaciones de crecimiento a futuro cuando sea necesario por incremento del tráfico.

B. Valoración de la propuesta

Tal y como ha indicado ya esta Sala⁶, las alternativas evaluables que se presenten en un Plan Director han de responder a las necesidades identificadas y ser lo más sólidas y viables posible.

En el caso del aeropuerto de Reus, cada alternativa de actuación seleccionada de entre las posibles obedece a 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, y 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. La alternativa 1 plantea la ejecución de un nuevo edificio terminal debido a las limitaciones de ampliación que, dada su orientación, presenta el actual. La alternativa 2 plantea el desarrollo de la zona de pasajeros

⁶ Informe relativo al Plan Director del aeropuerto de Jerez. Expediente STP/DTSP/033/19.

al sur del campo de vuelo. La alternativa 3 plantea el mayor aprovechamiento de las instalaciones actuales con la ampliación de las zonas de salidas y llegadas.

Los principales criterios de valoración de las alternativas han sido la afectación a la operativa del aeropuerto, el aprovechamiento de la infraestructura actual, las posibles ampliaciones futuras, la optimización de los flujos de pasajeros, los servicios afectados, la conectividad con otros modos de transporte y el coste de ejecución.

De acuerdo con estos criterios de valoración, la solución mejor valorada ha sido la alternativa 1 por las siguientes razones: es la que mejores características operativas tiene, no presenta una interferencia de las obras de ejecución reseñable respecto al resto de alternativas, resulta más sencillo llevar a cabo ampliaciones posteriores, y, a priori, presenta un coste similar a la alternativa 3 y menor que la alternativa 2.

Sobre la alternativa seleccionada, se considera que se ha optado por la 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 87,7 millones de euros en aquellas actuaciones más relevantes relacionadas con las competencias en materia tarifaria de esta Comisión, que se reparten en los siguientes conceptos:

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

	Importe
Subsistema de movimiento de aeronaves	
Plataformas	
Reubicación plataforma comercial	16.503
Nueva plataforma Aviación general	2.831
Subsistema de actividades aeroportuarias	
Construcción nuevo edificio terminal	50.515
Reubicación servicios afectados	11.511
Acondicionamiento edificio terminal	6.400
Total principales inversiones en activos	87.760

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 su 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 sociales 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 estos costes y beneficios externos se consideran de forma separada en el análisis. Costes de este tipo 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 como 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.

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	203.213
Ahorro de costes operativos	58.786
Externalidades	-65.197
Ingresos	227.169
Costes operativos (precios sombra)	
Operación y mantenimiento	358.294
Inversión (precios sombra)	
Inversión y reposición	46.981
TIR	5,4%
VAN	18.595

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 Reus muestra un Valor Actual Neto (VAN) de 18.595 miles de euros y una Tasa Interna de Retorno (TIR) del 5,4%, 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 acometerlas.

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.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta que la capacidad aeroportuaria máxima actual del aeropuerto en volumen de pasajeros recogida en el DORA II (2,5 millones de pasajeros) no está comprometida con los volúmenes de tráfico estimados en el Plan hasta el *horizonte 3* (largo plazo), 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 únicamente en hipótesis, no soportadas en base a modelos estadísticos ni en información incorporada al Plan, sobre el desarrollo de rutas por que las aerolíneas operan actualmente en el aeropuerto.

Cabe destacar también que 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.

Además, 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 ha venido indicando en informes previos esta Comisión, añadiendo un análisis de rentabilidad económica en el que se incluyan los ingresos y los costes previstos generados por las nuevas inversiones⁷.

⁷ En el mencionado Plan Director de Jerez se incluyó, a modo de ejemplo, un esquema de análisis básico de rentabilidad económica.

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 102.632 miles de euros, lo que representa **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** del activo fijo neto a cierre del ejercicio 2021, en un aeropuerto en el que, además, las pérdidas antes de impuestos correspondientes al ejercicio 2021, ascendieron a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

VI. CONCLUSIONES

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 que el estudio de demanda del Plan Director debe incorporar una justificación de las hipótesis adoptadas en relación con la recuperación de mercados y rutas en el aeropuerto, así como una estimación de la posible sustitución o complementariedad del tráfico entre los aeropuertos de la región y sus aéreas de influencia. Por otra parte, tal y como se ha venido indicando en informes previos de esta Comisión, el análisis coste beneficio social se debería complementar con un análisis de rentabilidad económica en el que se incluyan los ingresos y los costes previstos generados por las nuevas inversiones.

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