

RESOLUCIÓN SUPERVISIÓN DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2022

STP/DTSP/001/22

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

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 17 de febrero de 2022.

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 10.2 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 37 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la Sala de Supervisión Regulatoria emite la siguiente Resolución:

TABLA DE CONTENIDO

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO	4
SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	7
II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL	8
Primero. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias.....	8
Segundo. Descripción del Procedimiento	13
Tercero. Evaluación del Procedimiento.....	16
Cuarto. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias.....	18
III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2020.....	20
Primero. Cálculo de los costes de Aena – Resultados del modelo de contabilidad analítica 2020.....	20
Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2020.....	21
IV. CÁLCULO DEL INGRESO MÁXIMO POR PASAJERO AJUSTADO (imaaaj)	27
Primero. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAP).....	28
Segundo. Ajustes sobre el IMAP	29
A. Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad (B) ²⁹	
B. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI)	33
C. Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K)	34
D. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)	42
Tercero. Valor del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ) 	43
Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2022 como consecuencia de la imputación de los costes COVID-19.....	44
A. Imputación de costes COVID-19	44
B. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2022	47
V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2022	48
Primero. Propuesta de variación tarifaria por prestación de Aena.....	48

Segundo. Valoración de la propuesta de variación tarifaria	49
VI. CONCLUSIONES	49

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2020 (euros)	22
Tabla 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2020 (euros)	23
Tabla 3. Estado de ejecución inversiones.....	34
Tabla 4. Propuesta Aena tráfico 2022 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros) .	35
Tabla 5. Previsiones de crecimiento del PIB en 2022 de los principales orígenes del tráfico de Aena	37
Tabla 6. Previsión de pasajeros en 2022 (millones) combinando escenarios de Eurocontrol y distintos factores de ocupación en pasajeros por movimiento	39
Tabla 7. Valor IMAAJ 2022 propuestas de Aena y CNMC (euros).....	44
Tabla 8. Situación por prestación y cobertura estimada en 2022.....	48

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2020 (euros)	22
Imagen 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2020 (euros)	24
Imagen 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2018-2020 (euros)	25
Imagen 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2018-2020 (euros).....	26
Imagen 5. Tráfico mensual en 2020 y 2021 respecto del tráfico mensual en 2019 (%).....	40

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Esta Resolución tiene por objeto la supervisión del procedimiento de transparencia y consulta a que ha sometido Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) la actualización de sus tarifas aeroportuarias para el año 2022, por un lado, y la revisión de la modificación tarifaria establecida por Aena para determinar si se ajusta a lo previsto en 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), por el otro.

Segundo.- El presente ejercicio de supervisión se desarrolla en el marco del segundo Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA II) aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 28 de septiembre de 2021. Este instrumento de regulación constituye un marco estable de evolución de las tarifas que deber percibir Aena por la prestación de los servicios aeroportuarios básicos durante el período 2022-2026, destinado a asegurar la suficiencia de los ingresos sobre la base del cálculo de unos costes eficientes de prestación de los servicios aeroportuarios. Para ello, el DORA fija para cada año del periodo un ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) que, de forma prospectiva para el conjunto del periodo, debe permitir cubrir los costes previstos de Aena. El riesgo derivado de las previsiones de tráfico, así como de las desviaciones de costes, salvo excepciones previstas en la Ley, no se pueden trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolas el gestor aeroportuario. El DORA II ha establecido un valor del IMAP para cada año del período de 9,89 euros por pasajero.

Adicionalmente en cumplimiento de lo previsto en el anexo VIII de la Ley 18/2014, la determinación del IMAP anual se debe completar con el valor del índice de actualización de precios de inputs fuera del control del operador pero que afectan a su actividad (en adelante, índice P), el cual determina anualmente la CNMC en aplicación del artículo 3 del Real Decreto 162/2019 de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante, Real Decreto 162/2019).

Sobre el IMAP determinado de esta forma para cada ejercicio, la Ley 18/2014 dispone que se realice un ajuste de las tarifas en función del cumplimiento de los niveles de calidad e inversiones, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico del gestor respecto del previsto en el DORA que repercuten en el cumplimiento del IMAP reconocido, dando lugar al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) para dicho ejercicio. Dicho ajuste debe ser sometido

al procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC.

Finalmente, conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2021, de 29 de marzo de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, Ley 2/2021) y en el apartado 7.1 del DORA II, la CNMC deberá determinar la modalidad de la recuperación de los costes derivados de los controles sanitarios y operativos en que se haya incurrido como consecuencia del COVID-19 en los aeropuertos gestionados por Aena (en adelante, costes COVID-19), en el marco de la función de supervisión del procedimiento de consulta anual y ajuste al IMAAJ de las tarifas aeroportuarias de Aena.

Tercero.- Con fecha 23 de marzo de 2021, la Dirección de Transportes y del Sector Postal, en el marco del procedimiento de Informe sobre el DORA II (STP/DTSP/013/21)¹, realizó un requerimiento de información a Aena relativo a la contabilidad analítica del gestor aeroportuario, la información desagregada por aeropuerto, ingresos y costes de las prestaciones patrimoniales públicas, cierre de los ejercicios 2019 y 2020 y otros datos necesarios para la fijación del IMAAJ en el DORA, que también son relevantes en la determinación del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 9 de abril de 2021, con la información disponible en esa fecha, solicitando su tratamiento confidencial.

Cuarto.- Con fecha 2 de junio de 2021 se recibió en la CNMC el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria 2020 elaborado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante, AESA) que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.2 de la Ley 18/2014, recoge el resultado de la verificación de lo previsto en el DORA en relación con el cumplimiento de los estándares de calidad del servicio y el cumplimiento del programa de inversiones y de la ejecución de las inversiones relevantes. Dicho informe se refiere a los valores del parámetro B y el parámetro D y el valor del RI que integran la fórmula de cálculo del IMAAJ contemplada en el apartado 1 del Anexo IX de la Ley 18/2014.

Quinto.- Con fecha 13 de julio de 2021 Aena presentó ante la CNMC un escrito en el que muestra su disconformidad con el valor del parámetro B contenido en el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria de AESA.

¹ Dicho procedimiento finalizó con la adopción del Acuerdo de la CNMC de 16 de junio de 2021 por el que se emite el informe previsto en el artículo 25.3 de la Ley 18/2014 de 15 de octubre de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento la competitividad y la eficiencia en relación al Documento de Regulación Aeroportuaria.

Sexto.- Como ya se ha indicado en el antecedente segundo, el DORA II fue aprobado en fecha 28 de septiembre de 2021 por Acuerdo del Consejo de Ministros, habiendo recibido informe, entre otros, de la CNMC en fecha 16 de junio de 2021, y previa consulta de la propuesta presentada por Aena con los representantes de los usuarios aeroportuarios.

Séptimo.- Con fecha 10 noviembre de 2021 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2022. Dicha comunicación fue completada el 22 de noviembre con información sobre los costes derivados de las medidas sanitarias y operativas como consecuencia del COVID-19. La reunión del procedimiento de consultas tuvo lugar el 25 de noviembre con asistencia telemática de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas y concluyó con el desacuerdo de Aena y los representantes de los usuarios aeroportuarios sobre el índice P, el valor del parámetro B y la modalidad de recuperación de los costes COVID-19.

Octavo.- Mediante Resolución de 30 de noviembre de 2021², la Sala de Supervisión Regulatoria acordó determinar el valor del índice P resultante de la supervisión de la adecuación del valor del índice propuesto por el gestor aeroportuario a lo previsto en el Real Decreto 162/2019.

Noveno.- Mediante Resolución de 9 de diciembre de 2021³, la Sala de Supervisión Regulatoria determinó los costes derivados de la pandemia de COVID-19 incurridos por Aena en el periodo enero 2020 a septiembre 2021, ambos inclusive, que conforme a lo dispuesto en disposición adicional primera de la Ley 2/2021 pueden ser recuperados en el marco del DORA II.

Décimo.- Tras la reunión del procedimiento de consultas, se ha recibido en la CNMC el 13 de diciembre de 2021 un escrito firmado por las asociaciones IATA y AIRE y por las compañías IAG, Air France, KLM y Condor dirigido a la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con copia a la Presidenta de la CNMC, y otro escrito fechado el 3 de diciembre del grupo Lufthansa, en los cuales se muestran contrarios a la recuperación en las tarifas de 2022 de los costes COVID-19 incurridos desde enero a septiembre de 2021 propuesta por Aena durante el procedimiento de consultas, debiendo limitarse a su juicio a recuperar los costes COVID-19 incurridos únicamente en 2020.

² Resolución sobre el Índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2022 (STP/DTSP/047/21).

³ Resolución sobre la supervisión de los costes sanitarios y operativos en los que ha incurrido AENA como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el período comprendido entre enero de 2020 y septiembre de 2021 (STP/DTSP/048/21).

Asimismo, en fecha 13 de diciembre de 2021 se ha recibido en la Subdirección de Tarifas Aeroportuarias de la CNMC un escrito de Ryanair en el que, además de mostrarse en desacuerdo con la propuesta planteada por Aena para la imputación temporal de los costes COVID-19, discrepa del valor del parámetro B utilizado por Aena, considerando que debería ser 0%.

Décimo primero.- El 21 de diciembre de 2021 el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2022 y las comunicó a la CNMC el 30 de diciembre de 2021.

Décimo segundo.- Con fecha 5 de enero de 2022, la asociación de usuarios IATA presentó un escrito de interposición de recurso ex artículo 39 de la Ley 18/2014 contra el acuerdo del Consejo de Administración de Aena mencionado en el antecedente anterior, en el que muestran su disconformidad con el cálculo del índice P, el parámetro B y con la imputación de los costes COVID-19 en la actualización de las tarifas aeroportuarias para 2022. En el mismo sentido se expresó la compañía aérea Ryanair en su escrito presentado el 26 de enero de 2022. Dichos recursos se acumularon y tramitaron en el procedimiento de conflicto CFT/DTSP/023/22.

Décimo tercero.- Informe de la Sala de Competencia.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio y del artículo 14.2.g) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) establece en su artículo 10.2 que corresponde a esta Comisión la supervisión del cumplimiento del procedimiento de transparencia y consulta llevado a cabo por Aena, y que las actualizaciones de sus tarifas aeroportuarias se ajustan al porcentaje que resulte de aplicar el IMAAJ, conforme a lo previsto en la Ley 18/2014.

La Ley 18/2014 concreta el contenido de estas funciones de supervisión y control, disponiendo en su artículo 37 apartado 1 que la CNMC podrá resolver la inaplicación de las tarifas aeroportuarias fijadas por Aena cuando éstas se hayan realizado prescindiendo del procedimiento previsto o no se ajusten en su actualización a lo determinado en esa Ley, y que determinará de forma justificada la modificación de las tarifas aeroportuarias que sustituirá al contenido de la

decisión de Aena, con sujeción al IMAAJ aplicable. Asimismo, la CNMC podrá adoptar medidas de obligado cumplimiento en futuros procedimientos de transparencia y consulta conforme al apartado 2 del mismo artículo.

Por otra parte, la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, en su apartado 2 párrafo tercero, dispone que la CNMC deberá analizar y supervisar los costes derivados de la gestión del COVID-19 para su recuperación en el marco del DORA. Para ello el apartado 7.1 del DORA II dispone que la CNMC deberá realizar un análisis y supervisión de los costes en los que se haya incurrido por este concepto en ejercicios precedentes y determinar, en caso de que no hubiese acuerdo entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios, la modalidad de su recuperación en el marco de la función de supervisión del procedimiento de consulta anual y ajuste al IMAAJ de las tarifas aeroportuarias de Aena.

Corresponde a la Sala de Supervisión Regulatoria la adopción de esta Resolución de conformidad con el artículo 21.2 de la LCNMC, y con el artículo 14.2.g) del Estatuto Orgánico de la Comisión, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto. De conformidad con el artículo 14.2.g) de dicho Estatuto Orgánico, la Resolución ha sido sometida a informe cruzado de la Sala de Competencia.

II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL

Las tarifas aeroportuarias de Aena, reguladas en la Ley 18/2014 y en la Ley 21/2003, de 7 de julio de Seguridad Aérea, son las contraprestaciones que ésta tiene derecho a percibir por los servicios aeroportuarios básicos. Tienen la naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública (en adelante, PPP⁴) y se configuran como un sistema común de tarifas que abarca a la red de aeropuertos de este gestor. Ello supone que se aplican las mismas tarifas por cada servicio aeroportuario prestado en los aeropuertos pertenecientes al mismo grupo, distinguiéndose los grupos de aeropuertos en función del tráfico anual de viajeros gestionados en cada uno de ellos.

Primero. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias

La Ley 18/2014 establece en sus artículos 32 a 34 el procedimiento que debe seguir la actualización de las tarifas aeroportuarias, debiendo actualizarse cada tarifa aeroportuaria mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación del IMAAJ previsto en el correspondiente ejercicio (año t)

⁴ A lo largo de esta Resolución se refieren como PPP, no solo las contraprestaciones de los servicios regulados, sino los propios servicios regulados. Del mismo modo, se refieren como precios privados (PP), no solo las contraprestaciones de los servicios no regulados, sino los propios servicios no regulados.

con respecto al IMAAJ del año precedente. Las tarifas no representarán unos ingresos esperados que excedan de dicho IMAAJ.

El artículo 33 de la Ley 18/2014 determina que el IMAAJ correspondiente al ejercicio sobre el que se vayan a realizar las consultas se fija, conforme a las fórmulas previstas en el anexo IX de dicha Ley, aplicando, en primer lugar, las correcciones derivadas de los incentivos y penalizaciones establecidas en el DORA por la calidad del servicio prestado (parámetro B) y las penalizaciones por retraso en la ejecución de las inversiones planificadas (parámetro RI) dentro de los rangos previstos. Asimismo, se aplicará la corrección derivada del factor de cumplimiento al 100% del IMAAJ correspondiente al ejercicio de dos años antes (factor K). Con este ajuste se pretende eliminar la diferencia que, como resultado de una composición del tráfico distinta a la prevista en el DORA, se pueda producir entre el ingreso medio por pasajero establecido en el DORA y el ingreso medio real obtenido por Aena. Finalmente, la fórmula incluye correcciones derivadas de las desviaciones de inversiones y gastos de explotación previstas en el DORA y permitidas por la Ley 18/2014 (parámetro D).

Además, la Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 estableció condiciones de eficiencia que se aplicarán en el periodo 2015-2025, entre las cuales se indica, en el apartado 1, que durante dicho periodo el incremento máximo a aplicar en el IMAAJ será del 0% salvo para las excepciones expresamente señaladas en esta disposición.

Junto a estas disposiciones que conforman el marco tarifario habitual, concurren en este ejercicio circunstancias específicas que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria de 2022 como son los costes en los que Aena ha tenido que incurrir como consecuencia de la colaboración con las autoridades sanitarias y de las restantes medidas operativas de seguridad e higiene adoptadas a raíz de la pandemia de COVID-19 y para cuya recuperación se ha dictado una normativa específica.

Así, la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, prevé, entre otros, que el límite de incremento máximo del 0% del ingreso por pasajero contenido en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 pueda no aplicarse en el caso de que sea necesario traspasar los costes COVID-19 incurridos en 2020 y 2021 para poder ser recuperados en el marco del DORA II.

Por su parte el DORA II, en su apartado 7, bajo el epígrafe de “Criterios para la fijación anual de las tarifas aeroportuarias para el periodo 2022-2026” añade, en su apartado 1 “Elaboración del IMAAJ”, dos nuevos párrafos respecto del contenido del DORA precedente. Según el primero, en la determinación del IMAAJ y sus límites para cada año se tendrá en cuenta que los ajustes aplicables

a ejercicios previos no impidan, en su caso, la posibilidad de alcanzar el IMAJ previsto en el DORA 2022-2026, conforme al marco establecido en la Ley 18/2014. El segundo párrafo atribuye a la CNMC la competencia para determinar la modalidad de recuperación de dichos costes COVID-19 en el ajuste del IMAAJ, en el caso en que no se alcanzara un acuerdo al respecto entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios durante el procedimiento de consulta.

El ajuste del IMAAJ realizado por Aena en el presente ejercicio se valora en detalle en el apartado IV de la presente Resolución.

Una vez determinado el IMAAJ correspondiente al ejercicio de que se trate, se deberá ajustar cada tarifa aeroportuaria mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación de este IMAAJ con respecto al IMAAJ del año precedente.

Según dispone el artículo 32.4 párrafo segundo, si la aplicación del porcentaje que corresponda a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por cada tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que remunera, la tarifa se incrementará sólo en el porcentaje que permita cubrir tales costes. Los ingresos esperados ajustados dejados de percibir como consecuencia de esta limitación se recuperarán incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas con el límite de recuperación de los costes estimados.

Sin embargo, la Ley 18/2014 no establece la obligación de llegar al equilibrio entre los ingresos y costes de las prestaciones en un determinado plazo, ni durante la vigencia del primer DORA ni en los sucesivos, debiendo el gestor aeroportuario asegurar que la elección de plazo para realizar el ajuste previsto no tenga efectos distorsionadores y respete los principios de proporcionalidad y no discriminación.

Por ello, como se puso de manifiesto en la Resolución de 26 de octubre de 2017 de supervisión de las tarifas 2018 (STP/DTSP/028/17), durante el procedimiento de consultas correspondiente a las tarifas de 2018 las partes acordaron una metodología para la aplicación de dicho artículo 32.4, que primaba la aproximación de cada tarifa a su coste de prestación en términos económicamente razonables, dado el desequilibrio preexistente en algunas de ellas. Este enfoque metodológico se mantuvo en la supervisión de las tarifas de 2019 y 2020.

Una vez se ha realizado el ajuste, la Ley prevé que su resultado sea sometido por Aena al procedimiento de transparencia y consulta previsto en el artículo 34.

Durante dicho procedimiento Aena debe facilitar a las asociaciones representativas de usuarios información, tanto para el conjunto de la red de aeropuertos como individualizada para los aeropuertos cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de pasajeros, sobre los elementos de base que sirven para fijar el sistema o nivel de sus tarifas y de sus modificaciones y actualizaciones. Como mínimo deberá incluir la información prevista en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014.

Asimismo, tal y como se explicitó en la Resolución 11 de diciembre de 2019 sobre la supervisión de las tarifas 2020 (STP/DTSP/024/19), Aena debe facilitar a las asociaciones de usuarios y aerolíneas participantes en el procedimiento de consulta la información requerida en el apartado II.4 de la Resolución de 10 de diciembre de 2018 sobre la supervisión de las tarifas 2019 (STP/DTSP/033/18), en la que se determinaron las medidas que debían adoptarse en sucesivos procedimientos de transparencia y consulta. En dicha Resolución la CNMC mantiene los requerimientos de la Resolución de 26 de octubre de 2017 de supervisión de las tarifas 2018 (STP/DTSP/028/17) y añade otros nuevos.

Así, Aena debe facilitar, como ya lo venía haciendo, el desglose de ingresos y costes asociados a cada PPP correspondientes al último ejercicio contable cerrado y previsión del siguiente ejercicio, con el nivel de desagregación de la información requerido en el Anexo I de la Resolución sobre la supervisión de las tarifas 2018 así como la información contenida en el Anexo II de la misma Resolución sobre la estructura de los costes.

Junto a esto, además debe facilitar la información de ingresos registrados por aeropuerto y de previsión de pasajeros contenida en los Anexos I y II de la Resolución sobre la supervisión de las tarifas 2019.

Esta información debe ser remitida antes del 15 de mayo de cada año, y en todo caso dos semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consultas, y deberá estar disponible también en inglés, junto con un resumen en dicho idioma de las diferentes reuniones mantenidas.

Por lo que se refiere a las estimaciones de tráfico, la mencionada Resolución de supervisión de tarifas 2020 introdujo la necesidad de que Aena sometiera al procedimiento de consultas sus previsiones más actualizadas, y en el caso de que las mismas experimentasen modificaciones durante el transcurso del mismo, lo pusiera en conocimiento de los participantes, adjuntando una propuesta de actualización tarifaria completa, que incluyese tanto la modificación de la previsión del tráfico como la de los demás parámetros que pudieran verse afectados por la misma.

Por su parte, las compañías aéreas usuarias del aeropuerto y las aerolíneas deben remitir a Aena la información prevista en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014, que versa sobre sus previsiones de tráfico y de composición y uso de la flota en el ejercicio siguiente y sobre sus proyectos de desarrollo y necesidades en el aeropuerto.

En concreto la Resolución sobre la supervisión de las tarifas 2019 determinó que en el plazo máximo de dos semanas desde la fecha de inicio del periodo de consultas las diez primeras compañías por tráfico aéreo deberán aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje) segmentados, al menos, en tráfico nacional (dentro de España) e internacional (entre España y otros países). Adicionalmente, la Resolución recomendaba separar, dentro del segmento internacional, lo que es comunitario del resto, o bien distinguir entre medio y largo radio. En todo caso las previsiones se referirán tanto al año en curso como al ejercicio para el cual se aprueben las tarifas. Todo ello con el objeto de asegurar que la información sea mínimamente homogénea y con el nivel de desagregación requerido para que pueda resultar de utilidad al procedimiento de consultas.

Finalmente, en relación con los costes derivados del COVID-19, como se determinó en la Resolución de 11 de febrero de 2021 sobre la supervisión de las tarifas 2021 (STP/DTSP/016/020), mientras continúe vigente la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, Aena deberá presentar anualmente, ante la CNMC y las asociaciones de usuarios aeroportuarios, en la fecha en que disponga de esos gastos cerrados, y en todo caso 15 días antes del inicio del proceso de consulta, detalle de los costes en que se haya incurrido durante el ejercicio anterior en aplicación del convenio suscrito con el Ministerio de Sanidad el 26 de julio de 2020, en el que se desglosen, como mínimo, los gastos en recursos humanos, sanitarios, informáticos y de apoyo necesarios para realizar los controles sanitarios de entrada de pasajeros de vuelos internacionales, que se describen en el convenio, junto con las contrataciones que Aena realice en ejecución del mismo. Además, Aena deberá aportar, en su caso, el desglose de los costes derivados de otras medidas operativas de seguridad e higiene. Junto con ello, deberá aportar las subvenciones recibidas y cualquier otra ayuda económica relacionada con dichos costes. Además, deberá desglosar esta información por cada aeropuerto en el que se presten estos servicios.

Por último, la Ley 18/2014 prevé en su artículo 34.5 que, concluido el periodo de consultas, el Consejo de Administración de Aena aprobará las tarifas y las comunicará a la CNMC, a las asociaciones representativas de usuarios y a la Dirección General de Aviación Civil, a más tardar el 31 de julio del ejercicio anterior a su aplicación, debiendo considerar en su decisión los puntos de vista

puestos de manifiesto por las compañías usuarias y justificar sus decisiones en caso de desacuerdo.

Si bien el artículo 34 de la Ley 18/2014 establece que el periodo de consultas debe iniciarse a más tardar el 15 de mayo del año inmediatamente anterior a aquel en que pretendan aplicarse las tarifas y otra serie de plazos para encauzar el procedimiento, el párrafo segundo del apartado 3 de dicho artículo establece que cuando por causas excepcionales Aena no pueda cumplir lo dispuesto en el mismo deberá justificarlo ante las asociaciones representativas de usuarios y ante la CNMC.

Una vez comunicadas las tarifas aeroportuarias, la CNMC debe verificar el cumplimiento de los requisitos del procedimiento de transparencia y consulta y el ajuste de la actualización de las mismas a lo previsto en la Ley (artículo 10.2 de la LCNMC y 37 Ley 18/2014). Como resultado de dicha supervisión, la CNMC podrá acordar medidas a adoptar en futuras consultas y, llegado el caso, de forma justificada, determinar la modificación tarifaria revisada que proceda, con sujeción al IMAAJ aplicable.

Segundo. Descripción del Procedimiento

El procedimiento de consultas ha consistido en el mantenimiento de una única reunión con las asociaciones y compañías convocadas, que tuvo lugar de forma telemática el 25 de noviembre de 2021, y en el intercambio de la información prevista en la Ley 18/2014 y en las resoluciones de la CNMC de Supervisión de Tarifas de 2020 y de 2021 ya citadas.

Además de Aena, participaron en el procedimiento anual de transparencia y consultas las asociaciones⁵ de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos que se citan a continuación: Asociación Española de Compañías Aéreas (AECA), Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Comité Aerolíneas Operadoras (AOC), Asociación de Pilotos Propietarios de Aeronaves (AOPA), International Air Transport Association (IATA), Asociación de Empresas de Servicios de Asistencia en Tierra en Aeropuertos (ASEATA) y las compañías aéreas Jet2.com, Ryanair y el grupo IAG. En esta ocasión no se ha distinguido entre las

⁵ Para identificar a los miembros de estas asociaciones ver:

<http://www.aecaweb.com/asociadas/>
<http://alaspain.com/socios/>
<http://www.aopa-spain.org/index.php/es/>
<http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx>
<http://aire.aero>
<http://www.xn--realaeroclubdeespaa-d4b.org/contentw/>
<https://www.rfae.es/>
<https://aseata.es/>

asociaciones de la aviación comercial y las de la aviación general. Cabe recordar que esta Comisión tiene un papel de observadora en el procedimiento de consultas.

En dicha reunión se abordaron temas específicos de la actualización de las tarifas para el año 2022 relacionados con el cálculo del IMAAJ 2021, así como una actualización del progreso de las inversiones realizadas en 2021. La reunión concluyó con el desacuerdo de Aena y las compañías aéreas sobre el nivel del ingreso por pasajero aplicable a las tarifas 2022.

Resultados de los parámetros de calidad en el ejercicio 2020

Se informó que, de acuerdo con el Informe anual de supervisión técnica Aeroportuaria de AESA, el parámetro B es el 0,12%.

A este respecto, IATA, ALA y Ryanair consideraron que, al igual que se propuso en el ejercicio anterior, dada la crisis sin precedentes generada por el COVID-19 que hacía obsoletos los indicadores de calidad contemplados en el DORA, no deberían tenerse en cuenta los resultados que ofrecían estos indicadores en el ajuste del IMAAJ 2022 por lo que debería asignarse al parámetro B el valor neutral 0%. Frente a ello, Aena alegó que había recogido el parámetro incluido en el Informe de AESA y que había realizado un gran esfuerzo por mantener los niveles de calidad también en situación de pandemia.

Previsiones de tráfico

Ni Aena ni los usuarios aeroportuarios han presentado previsiones de tráfico distintas de las aprobadas en el DORA, siendo estas las más actualizadas disponibles durante el proceso de consultas.

Cálculo del IMAAJ 2022

Aena explicó que parte de una propuesta de índice P de 0,40%, habiéndose solicitado la aplicación de una excepción para el concepto de seguridad, por haberse producido aumentos de costes derivados del incremento del salario mínimo interprofesional, de otros conceptos salariales como antigüedad y pluses y del precio unitario derivado de la prórroga de contratos y de la necesidad de volver a licitar contratos que previamente fueron declarados desiertos. Esta solicitud de excepcionalidad fue discutida por las asociaciones de usuarios aeroportuarios, en particular por ALA e IATA, aunque su determinación corresponde a la CNMC en un procedimiento específico.

En cuanto al factor K, se apunta una concentración del tráfico de 131,7 millones de euros, que capitalizados asciende a 149,4 millones de euros, calculado con la proyección de tráfico del DORA.

Por otra parte, se incluye en el IMAAJ calculado por Aena la estimación de los costes COVID-19 incurridos en 2020 y de enero a septiembre de 2021, que capitalizados ascienden a un total de 150,52 millones de euros. Este importe de costes COVID-19 es el supervisado por la CNMC.

Con todo lo anterior resulta una variación del IMAAJ de -3,15%, que Aena propone aplicar de forma lineal a todas las tarifas que conforman las PPPs dada la situación de incertidumbre actual y la previsión de déficit que estima para todas las PPP tanto en 2021 como en 2022.

Con la aplicación de la variación tarifaria de forma lineal se manifestó expresamente de acuerdo ALA, sin que hubiera pronunciamientos en contra.

Costes COVID-19

Aena presentó los costes en los que había incurrido desde el 14 de marzo de 2020 hasta septiembre de 2021 en ejecución de las medidas implantadas en los aeropuertos de su red siguiendo las indicaciones de la autoridad sanitaria. Esta información fue facilitada a los usuarios aeroportuarios con tres días de antelación a la celebración de la reunión.

Dado que el importe de estos costes es objeto de supervisión por parte de la CNMC en el procedimiento STP/DTSP/048/21, lo que se sometió a consulta en este procedimiento es la modalidad de su recuperación en el marco del DORA II, y concretamente si debía recuperarse el monto total de los costes cerrados hasta septiembre de 2021 o si debían incluirse únicamente los costes incurridos en 2020. En el primer caso, propuesto por Aena, la bajada de tarifas en 2022 sería menos acusada respecto de las de 2021 y la diferencia con la tarifa prevista en 2023 sería previsiblemente menor.

Tanto IATA como Ryanair e Iberia pusieron de manifiesto su desacuerdo con imputar los costes cerrados de 2021 en las tarifas 2022, prefiriendo obtener una mayor bajada en 2022 aunque ello pueda suponer una subida de tarifas en 2023, debida en parte al efecto de la capitalización de los costes no recuperados, dada la necesidad de estimular la recuperación del tráfico en 2022 y la situación actual del sector.

ALA manifestó la falta de consenso de su asociación respecto a la imputación de los costes COVID-19 y solicitó información sobre las posibles subvenciones que podría obtener Aena.

Por otra parte, IATA preguntó sobre el impacto de la imputación de los gastos COVID-19 incurridos en 2021 en las tarifas 2023 y la aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014. Aena contestó que se trataría en el procedimiento de consulta anual correspondiente.

Inversiones

En la reunión Aena expuso el estado de las inversiones planificadas y las asociaciones ALA e IATA solicitaron información adicional sobre las inversiones en materia medioambiental y, en concreto, sobre el plan fotovoltaico de Aena.

Por su parte AOPA solicitó una mayor concreción de las inversiones que afectan a la aviación general.

Aprobación y Comunicación de las tarifas

Con fecha 21 de diciembre de 2021, el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2022. En concreto se aprobó la actualización de las tarifas aeroportuarias para 2022 que se describe en el apartado V.Primer. de la presente Resolución y que no coincide con la sometida al proceso de consultas debido a la modificación en el cálculo del índice P. Dicho acuerdo fue comunicado a la CNMC en fecha 30 de diciembre de 2021.

Tercero. Evaluación del Procedimiento

Concurren en este caso las causas excepcionales a que se refiere el apartado 3, párrafo 2 del artículo 34, que han impedido a Aena desarrollar el proceso de consultas en los plazos que prevé el apartado y que se consideran por esta Sala suficientemente justificadas.

Así, se constata que hasta el 28 de septiembre de 2021 no se aprobó el DORA II, que fija el IMAP aplicable en 2022, a partir del cual es posible determinar el IMAAJ 2022 y consecuentemente la variación tarifaria que debe ser objeto del procedimiento de consultas.

Como consecuencia de lo anterior, debieron adecuarse a esta nueva fecha de inicio el resto de los plazos aplicables, tanto a la entrega de información, como a las reuniones con los usuarios aeroportuarios y a la aprobación de las tarifas por el Consejo de Administración de Aena.

El desarrollo del procedimiento de transparencia y consulta ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de Tarifas de la CNMC en cuanto a la duración del periodo de consultas y los plazos de

suministro de la información y el contenido de la misma que debe aportar Aena para determinar el ingreso por pasajero, con la salvedad, antes mencionada, del retraso justificado en el inicio del procedimiento y en la puesta a disposición de la información suficientemente desglosada sobre el importe de los costes COVID-19, que fue aportada únicamente tres días antes de la reunión del proceso de consultas.

Cabe destacar que no resulta necesario requerir información adicional a la contenida en los Anexos I y II de las anteriores Resoluciones sobre la supervisión de tarifas de la CNMC.

No obstante, dada la persistencia de la situación generada por el COVID-19 en el año 2021 y previsiblemente en 2022, resulta preciso mantener para futuros procedimientos de consulta el requerimiento de la información que deriva de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 desglosada por tipo de gasto, partidas y por aeropuerto, y la necesidad de que dicha información se aporte con la anticipación requerida, al contrario de lo que ha sucedido en este procedimiento en que Aena presentó estos datos tres días antes de la celebración de la única reunión del procedimiento de consultas.

En cuanto a las estimaciones de tráfico, Aena ha sometido a consultas las mismas estimaciones aprobadas en el DORA. Dada la proximidad temporal con el procedimiento de consultas del DORA se considera que Aena ha sometido a consultas sus previsiones más actualizadas conforme a lo dispuesto en la Resolución sobre la supervisión de las tarifas 2020. Además, los demás participantes del procedimiento no han presentado estimaciones alternativas.

Por lo que se refiere a las estimaciones de tráfico de las aerolíneas, ya se puso de manifiesto en anteriores procedimientos que debían mejorar la información relativa a la previsión de pasajeros. Para ello, la Resolución sobre la supervisión de tarifas 2019 estableció que las diez primeras compañías por tráfico aéreo debían aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje) segmentados, al menos, en tráfico nacional (dentro de España) e internacional (entre España y otros países). Dicha información debía ser aportada en un plazo máximo de dos semanas a contar desde la fecha de inicio del periodo de consultas.

Sin embargo, como este proceso de consultas se ha realizado de forma consecutiva al proceso de consulta del DORA, Aena no requirió de nuevo la información a las aerolíneas y aportó a la CNMC las respuestas de éstas a las solicitudes que les remitió en el mes de febrero en el marco del procedimiento de consultas del DORA.

A este respecto, de la documentación enviada por Aena se concluye que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Resuelve Tercero de la Resolución sobre la supervisión de tarifas 2019, habiendo solicitado en fecha 5 de febrero de 2021 la información requerida a las diez primeras compañías por tráfico de pasajeros que operan en España.

De estas diez primeras compañías, Air Europa, Easyjet, Iberia, Iberia Express, Jet2.com, Ryanair y Vueling entregaron la información, mientras que no aportaron los datos solicitados Air Nostrum, Binter Canarias y Norwegian, lo que infringe lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014, que exige remitir a Aena durante el periodo de consultas las previsiones de tráfico de las aerolíneas y composición y uso de la flota en el ejercicio siguiente, así como sus proyectos de desarrollo y necesidades en el aeropuerto.

Finalmente, durante este procedimiento de consulta ha quedado patente el desacuerdo entre Aena y los usuarios aeroportuarios sobre la imputación de los costes sanitarios derivados de la aplicación de la Ley 2/2021, entendiéndose Aena que debían incluirse en este ejercicio de supervisión del IMAAJ 2022 los costes efectivamente incurridos durante 2020 y desde enero a septiembre de 2021, mientras que parte de las asociaciones de usuarios aeroportuarios abogan por imputar a la tarifa de 2022 únicamente los gastos incurridos en el año 2020.

Asimismo, las asociaciones y aerolíneas han mostrado su disconformidad con tomar en cuenta el resultado de los parámetros de calidad en el ejercicio 2020 y con el índice P propuesto por Aena. De modo que se ha constatado que el procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias 2022 ha concluido con el desacuerdo de las partes en cuanto a la tarifa aplicable en 2022 y su traslación a las diferentes PPPs.

Cuarto. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias

A la vista de la experiencia acumulada en este y anteriores procedimientos de supervisión, esta Sala, en ejercicio de la competencia de supervisión atribuida a la CNMC en el artículo 10 de la LCNMC, considera necesario mantener las medidas destinadas a mejorar la transparencia y eficacia de los procedimientos de consulta que debe realizar Aena, formuladas en los anteriores ejercicios de supervisión. Por tanto, Aena debe seguir aportando los Anexos I y II incluidos en la Resolución de Tarifas de 2018 y los Anexos I y II de la Resolución de Tarifas 2019. Dicha información se facilitará, por parte de Aena, antes del 15 de mayo de cada año y, en todo caso, dos semanas antes de la correspondiente reunión

en el marco del procedimiento de consultas anual con las asociaciones de usuarios.

Toda esta información se proporcionará por Aena, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014 respecto a la información que el gestor aeroportuario deberá facilitar durante los procedimientos de consulta y del resto de la información que los participantes libremente acuerden en el procedimiento de actualización tarifaria en futuros ejercicios.

Como en ejercicios anteriores, Aena debe remitir dicha información en inglés, así como un resumen en dicho idioma de las diferentes reuniones mantenidas.

Además, mientras continúe vigente la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 Aena deberá presentar anualmente, ante la CNMC y las asociaciones de usuarios aeroportuarios, en la fecha en que disponga de esos gastos cerrados y, en todo caso, 15 días antes del inicio del proceso de consulta, detalle de los costes COVID-19 en que se haya incurrido durante el ejercicio anterior en aplicación del convenio suscrito con el Ministerio de Sanidad el 26 de julio de 2020, en el que se desglosen, como mínimo, los gastos en recursos humanos, sanitarios, informáticos y de apoyo necesarios para realizar los controles sanitarios de entrada de pasajeros de vuelos internacionales que se describen en el convenio, junto con las contrataciones que Aena realice en ejecución del mismo. Además, Aena deberá aportar, en su caso, el desglose de los costes derivados de otras medidas operativas de seguridad e higiene. Junto con ello deberá aportar las subvenciones recibidas y cualquier otra ayuda económica relacionada con dichos costes. Finalmente deberá desglosar esta información por cada aeropuerto en el que se presten estos servicios.

Por otra parte, pese a que la respuesta de las compañías aéreas en 2021 sobre sus datos de tráfico ha sido desigual, en parte por la dificultad de realizar estimaciones en un contexto de caída excepcional del tráfico experimentada en el 2020 y la incertidumbre sobre la recuperación del tráfico, esta Sala recuerda la obligación de la entrega al gestor, en plazo, de las previsiones de tráfico, tanto del ejercicio en curso como del ejercicio siguiente, y facilitar que la información sea lo suficientemente homogénea y con el nivel de desagregación requerido para que pueda resultar de utilidad durante el proceso de consultas.

Para ello, como ya se incluyó en la Resolución sobre la supervisión de las tarifas 2019, las compañías aéreas usuarias del aeropuerto y las aerolíneas deben remitir a Aena la información prevista en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014. En concreto, las diez primeras compañías por tráfico aéreo deberán aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje) segmentados, al menos, en tráfico nacional (dentro de

España) e internacional (entre España y otros países). Adicionalmente, se deberá separar dentro del segmento internacional lo que es comunitario del resto, o al menos distinguir entre medio y largo radio. En todo caso las previsiones se referirán tanto al año en curso como al ejercicio para el cual se aprueben las tarifas.

Por último, y con relación a los plazos de entrega de la información recogida en el párrafo anterior, esta Sala considera necesario, para garantizar la eficacia del proceso de consultas, que dicha información se aporte en un plazo máximo de dos semanas a contar desde la fecha de inicio del periodo de consultas.

III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2020

Primero. Cálculo de los costes de Aena – Resultados del modelo de contabilidad analítica 2020

La supervisión del cumplimiento de las previsiones normativas que aplican a las tarifas aeroportuarias requiere que esta Comisión cuente con información adecuada sobre los costes e ingresos de Aena, para poder comprobar la correcta asignación de los costes e ingresos entre los servicios, ya sean aeroportuarios regulados o relativos a las actividades no reguladas del gestor aeroportuario, y verificar el cumplimiento de los límites de variación establecidos para las PPP.

Para que la información contable sea fiable y permita alcanzar conclusiones, Aena debe implementar su contabilidad analítica bajo los principios de causalidad⁶ y objetividad⁷ dado que, de otra forma, la información de costes suministrada por el gestor aeroportuario respondería a asignaciones arbitrarias que no permitirían asegurar que Aena estuviera, mediante los niveles tarifarios regulados, en situación de recuperar los costes de los servicios aeroportuarios.

Esta Comisión, en su informe sobre el DORA II⁸, ya constató que la contabilidad analítica correspondiente al ejercicio 2020 de Aena era un instrumento adecuado

⁶ En virtud del principio de causalidad todas las imputaciones de costes e ingresos a actividad, elemento de activo y servicio deben realizarse a través de los generadores de dichos costes e ingresos, es decir, a través de los parámetros objetivos de las variables que los generan y sobre los que se distribuyen dichos costes.

⁷ En virtud del principio de objetividad los generadores de costes o ingresos deben ser cuantificables mediante cálculos estadísticos, censales o muestrales suficientemente fiables y relacionados directa o indirectamente con los servicios. Aquellos costes para los que, excepcionalmente, se reconozca la dificultad práctica de identificarlos con generadores objetivos cuantificables, deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto.

⁸ Ver apartado IV.1 del Informe de la CNMC sobre el DORA II (STP/DTSP/013/21).

para verificar los ingresos, costes y márgenes de las PPP de Aena y su correcta aplicación a las tarifas aeroportuarias. De acuerdo con los resultados de la contabilidad analítica correspondientes al ejercicio 2020, Aena obtuvo un margen negativo global de 738,2 millones de euros, resultado de un margen negativo de las PPP y de los precios privados (PP) aeroportuarios, y de un margen positivo de menor importe de los PP comerciales y de los PP fuera de terminal.

Por último, y en relación con el modelo de contabilidad analítica esta Comisión verificó que la fórmula de actualización de tarifas del ejercicio 2020 estaba conciliada con los resultados de la contabilidad analítica 2020 y que las diferencias entre ambas estaban acotadas y se debían a los costes ocasionados por las medidas sanitarias y operativas derivadas del COVID-19.

Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2020

El impacto de la pandemia declarada en marzo de 2020 sobre el sector del transporte aéreo y, por ende, sobre la actividad del gestor aeroportuario, anticipa una pérdida del equilibrio entre ingresos y costes cuando, en mayor o menor grado, las PPP durante el primer DORA venían tendiendo al equilibrio.

A continuación, se realizará la preceptiva evaluación del cumplimiento del objetivo de equilibrio tarifario recogido en la Ley 18/2014, mediante el análisis de la correlación entre los ingresos y los costes medios de cada una de las PPP en el conjunto de la red de Aena. Para ello se utilizarán los datos correspondientes a la última contabilidad analítica cerrada del ejercicio 2020 y el tráfico de pasajeros y movimiento de aeronaves en este mismo periodo.

Según establece la Ley 18/2014 en el artículo 32.4, si la aplicación del porcentaje de actualización tarifaria “a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por cada tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que remunera, la tarifa se incrementará sólo en el porcentaje que permita cubrir tales costes. Los ingresos ajustados dejados de percibir como consecuencia de esta limitación se recuperarán incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas”.

De esta manera, Aena deberá ajustar cada una de las PPP para compensar, mediante los ingresos obtenidos por las tasas, únicamente los costes incurridos en la prestación de cada una de ellas. Sin embargo, como se mostrará a continuación, la perturbación en los ingresos y costes de Aena producida por la crisis sanitaria del COVID-19 ha sido tal, que ha impedido la consecución del objetivo de equilibrio tarifario establecido en la Ley 18/2014.

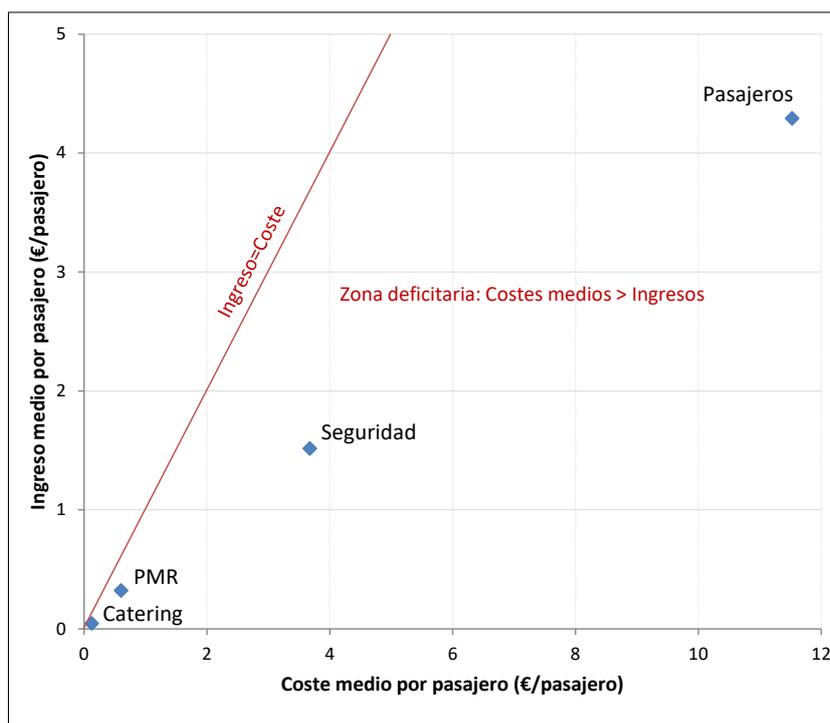
El balance de ingresos y costes medios de las PPP cuya prestación está relacionada con el volumen de pasajeros, en el ejercicio 2020, se muestra en la tabla siguiente:

Tabla 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2020 (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Pasajeros	4,29	11,52	-7,23	-168,5%
Seguridad	1,52	3,67	-2,15	-142,0%
Servicios de PMR	0,32	0,60	-0,28	-86,7%
Catering	0,05	0,12	-0,07	-158,0%

(*): Ingresos de explotación según la fórmula de actualización tarifaria descontando incentivos.
(**): Gastos operativos, amortizaciones, coste de capital y subvenciones.

Imagen 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2020 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

El desplome de pasajeros ocasionado por las restricciones de movilidad derivadas de la pandemia de COVID-19 ha provocado que todas las PPP relacionadas con el volumen de pasajeros hayan tenido márgenes negativos en 2020, siendo las PPP “Pasajeros” y “Catering” las que han experimentado un mayor margen negativo, con -168,5% y -158%, respectivamente.

En la tabla siguiente se presenta la relación entre los ingresos y los costes medios del ejercicio 2020 para el resto de PPP, aquellas cuyos valores unitarios se calculan en función del número de movimientos, al estar su prestación relacionada principalmente con el volumen de operaciones de aeronaves.

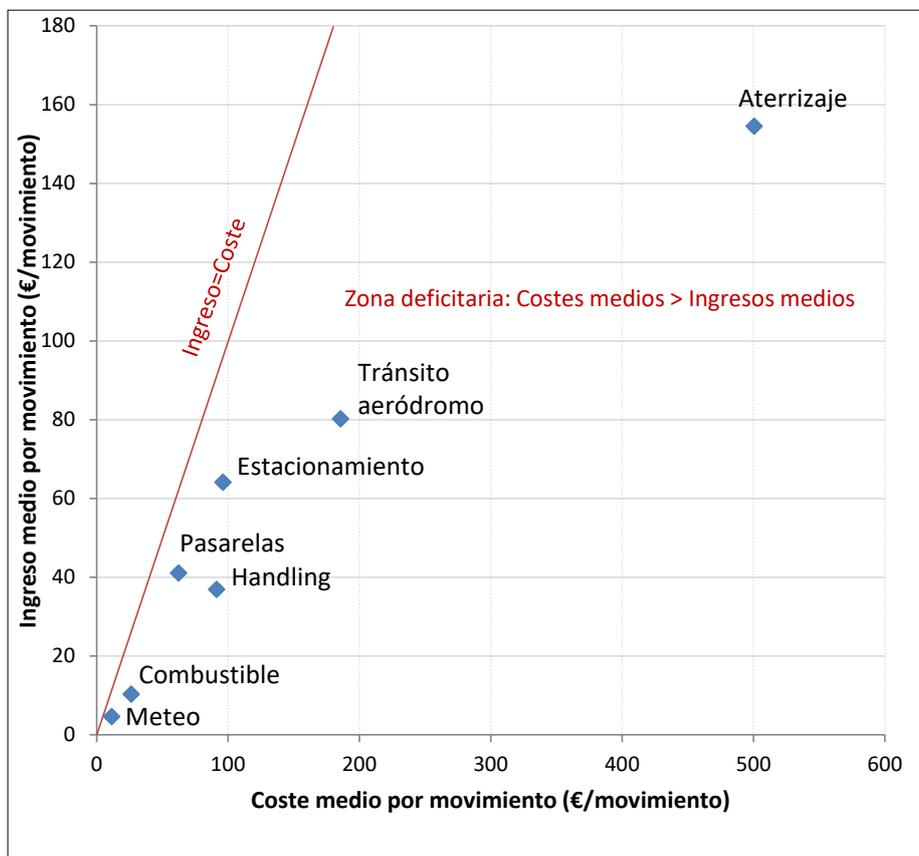
Tabla 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2020 (euros)

<i>Prestaciones</i>	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Aterrizaje	154,58	500,47	-345,89	-223,8%
Servicios meteorológicos	4,70	11,26	-6,56	-139,7%
Servicio de tránsito de aeródromo (STA)	80,30	185,52	-105,22	-131,0%
Utilización de pasarelas telescópicas	41,15	62,14	-20,98	-51,0%
<i>Handling</i>	36,92	91,25	-54,33	-147,1%
Combustible aviación	10,34	26,12	-15,78	-152,6%
Estacionamiento	64,19	96,01	-31,82	-49,6%

(*): Ingresos de explotación según la fórmula de actualización tarifaria descontando incentivos.

(**): Gastos operativos, amortizaciones, coste de capital y subvenciones.

Imagen 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2020 (euros)

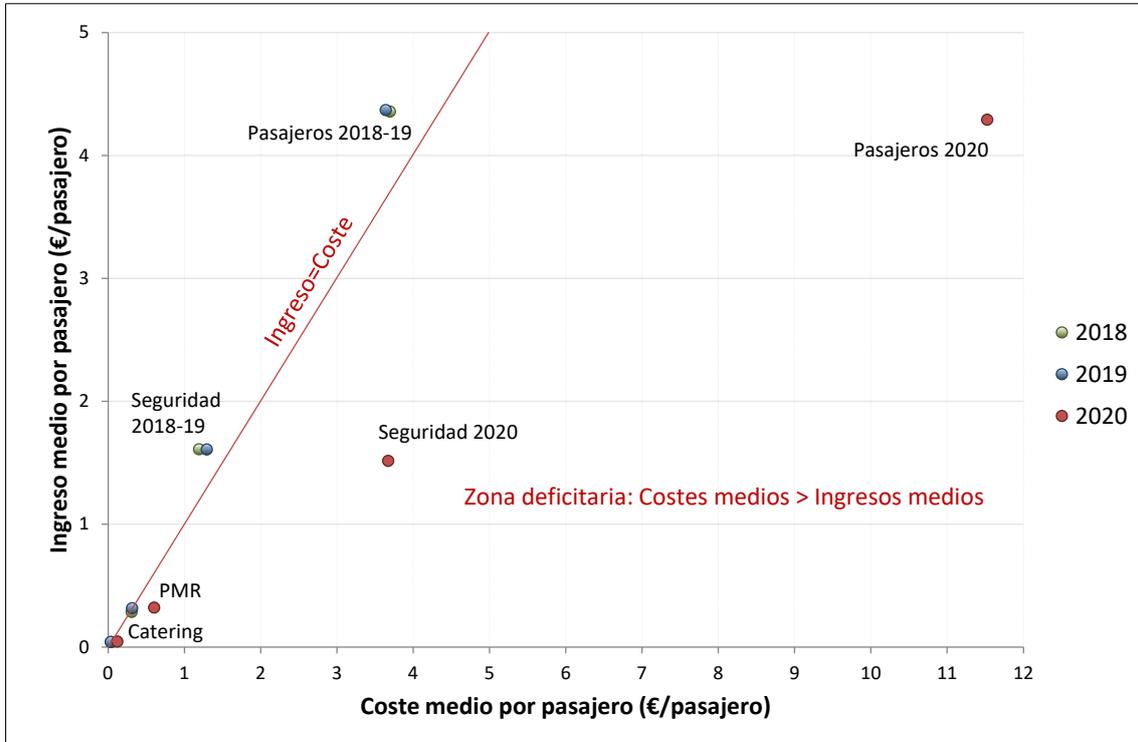


Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Las restricciones de movilidad mencionadas han ocasionado, asimismo, en el ejercicio 2020 un escenario general de déficit en todas las PPP relacionadas con los movimientos de aeronaves. Cabe indicar que los periodos de inactividad prolongada de las aeronaves derivaron en una gran demanda de los servicios de estacionamiento, de forma que la PPP “Estacionamiento”, históricamente con amplios márgenes negativos, ha disminuido su margen negativo sobre ingresos al -49,6%.

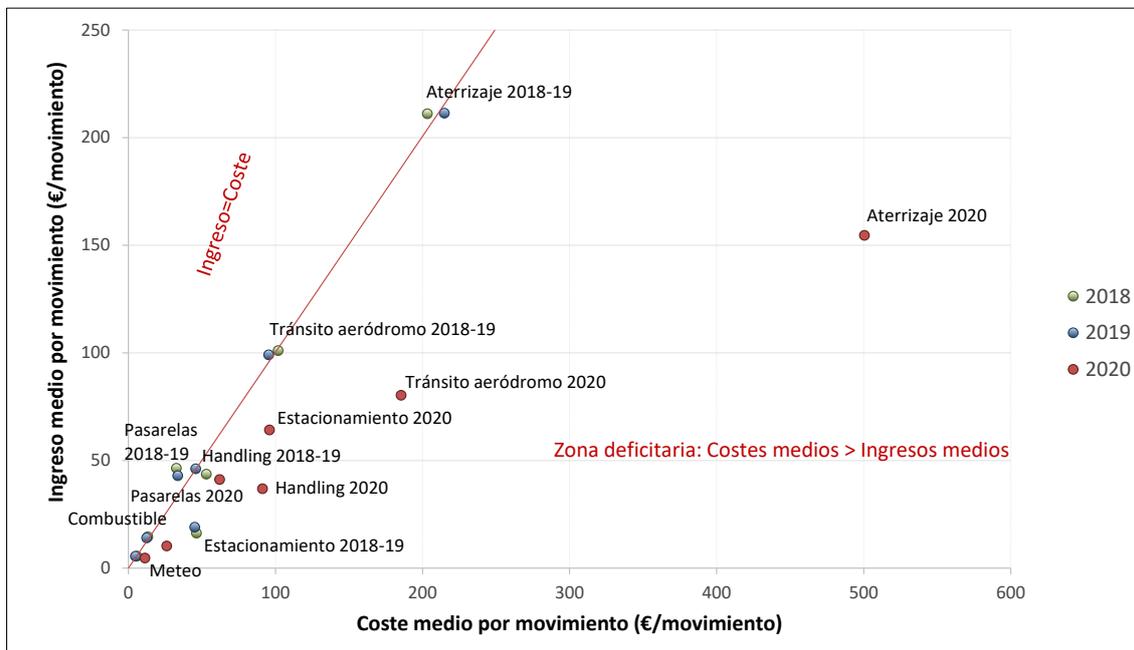
La evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros y de las relacionadas con el volumen de movimientos, en el periodo 2018-2020, se muestra en los dos gráficos siguientes:

Imagen 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2018-2020 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Imagen 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2018-2020 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

El efecto de la pandemia de COVID-19 ha provocado que en el ejercicio 2020 se haya roto la tendencia al equilibrio entre ingresos y costes que se venía observando en los primeros ejercicios del DORA I en la mayoría de las PPP, tanto las relativas a los servicios prestados a pasajeros como las relacionadas con los movimientos de aeronaves. Cabe señalar la situación en la zona de déficit de las PPP “Aterrizaje”, “Servicio de Tránsito de Aeródromo” y “Handling”, con respecto a la posición de equilibrio que habían alcanzado en 2018 y 2019, así como las PPP “Pasajeros” y “Seguridad”, que desde una situación de superávit afianzada en los ejercicios 2018 y 2019 se han alejado de la posición de equilibrio, situándose en la zona deficitaria.

En resumen, el análisis anterior revela el impacto de la pandemia de COVID-19 en el balance de ingresos y costes del cuarto año del periodo regulatorio correspondiente al DORA I, que ha supuesto una discontinuidad en la tendencia positiva hacia el equilibrio que venía observándose en ejercicios anteriores. Por ello, será preciso realizar un seguimiento de la evolución y el ajuste de los márgenes de las PPP en los próximos ejercicios, en aplicación del principio de orientación al equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014, en la medida en que la crisis sanitaria vaya permitiendo la recuperación del tráfico aéreo a niveles previos a la pandemia.

IV. CÁLCULO DEL INGRESO MÁXIMO POR PASAJERO AJUSTADO (IMAAJ)

El DORA II establece un cálculo del ingreso máximo por pasajero que Aena puede recuperar y que supone una variación tarifaria del 0% (componente X) para cada uno de los ejercicios del quinquenio 2022-2026.

Este componente X del 0% no toma en cuenta el correspondiente cálculo del índice P (ver apartado IV.Primerero.) que según la Ley 18/2014 debe realizarse anualmente y con el que se obtiene el IMAP definitivo. Sobre este IMAP definitivo se aplican, a su vez, las correcciones que son necesarias para obtener el IMAAJ.

Para ello, el Anexo IX de la Ley 18/2014 determina cómo calcular el IMAAJ. Así, el IMAP del ejercicio correspondiente se deberá corregir por: un incentivo/penalización por el cumplimiento de los niveles de calidad del servicio en el periodo t-2 (B_t), una penalización por retraso de determinados proyectos de inversión (RI_t), el factor de cumplimiento al 100% del ingreso máximo por pasajero (K_t) y las desviaciones de inversiones y gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31 (D_t).

Estos ajustes requieren datos de cierre de dos ejercicios anteriores por lo cual los cálculos del ejercicio tarifario 2022 se realizan con los datos de cierre de 2020.

Ecuación 1. Fórmula del IMAAJ.

$$IMAAJ_t = IMAP_t + Correcciones = IMAP_t + \frac{B_t}{100} IMAP_t - \frac{RI_t}{Q_t} - K_t + \frac{D_t}{Q_t}$$

Donde:

$IMAAJ_t$: ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) del año t.

$IMAP_t$: ingreso máximo anual por pasajero del año t.

B_t : incentivo/penalización que se aplica en el año t por el cumplimiento de los niveles de calidad del servicio en el t-2.

RI_t : penalización por el retraso de determinados proyectos de inversión en el año t, calculado con datos de t-2.

Q_t : pasajeros previstos en el año t.

K_t : factor de cumplimiento al 100% del ingreso máximo por pasajero en el año t.

D_t : desviaciones de las inversiones y los gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31 de la Ley 18/2014.

Según la fórmula anterior, es necesario calcular, previamente a la determinación del IMAAJ, el IMAP.

Primero. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAP)

La metodología para la determinación del IMAP se establece en el Anexo VIII de la Ley 18/2014.

Ecuación 2. Fórmula del IMAP.

$$IMAP_t = IMAP_{t-1} \left(1 + \frac{P_{t-1} + X}{100} \right)$$

Donde:

El índice P es un índice de actualización de precios cuyo objetivo es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrían las variaciones anuales del precio de los inputs fuera del control del operador, pero que afectan a su actividad, conforme a los principios de eficiencia económica y buena gestión empresarial.

La componente X, recogerá todos aquellos incrementos o disminuciones de la base de costes del operador debidos a factores específicos ligados a la actividad del operador, anticipables por el operador en el momento de elaboración del DORA y convenientemente reconocidos por el regulador.

Así, el cálculo del IMAP de cada ejercicio parte del valor del IMAP del ejercicio anterior y se actualiza con un índice de actualización de precios (P) y un componente X, en este caso del 0%, tal y como se ha mencionado anteriormente.

Respecto al índice de actualización de precios, la Ley 18/2014 estableció que el mecanismo anual de cálculo del índice P se determinaría reglamentariamente y se incorporaría al DORA.

El objetivo del índice P es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrán variaciones anuales en el precio de inputs fuera del control del operador y que no podrá estar referenciado, según la Ley 18/2014, a ningún índice general, en línea con la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española.

Hasta la aprobación del Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena (índice P) y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española no

fue posible incluir el índice P en el cálculo del IMAP. Por ello fue el ejercicio tarifario 2020 el primero que incluyó el valor del índice P en el cálculo del IMAP.

Para las tarifas de 2022, esta Sala, según lo establecido en el mencionado real decreto, ha establecido, en su Resolución de 30 de noviembre de 2021 sobre el índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de AENA S.M.E. S.A. en el ejercicio 2022 (STP/DTSP/047/21), el valor de este índice P para 2022 en 0,38%, frente al 0,40% propuesto por Aena durante el proceso de consultas.

Por tanto, el valor del IMAP en el ejercicio 2022 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMAP_{2022} = IMAP_{2021} \left(1 + \frac{P_{2021} + X}{100} \right) = 9,89 \left(1 + \frac{0,38 + 0,00}{100} \right) = 9,93$$

Estos 9,93 euros por pasajero será el valor de partida para aplicar los ajustes recogidos en la Ley para la obtención del IMAAJ, que se detallarán en el siguiente apartado. Este valor no modifica el propuesto por Aena durante el procedimiento de consultas debido al reducido impacto en el mismo de la corrección en el índice P.

Segundo. Ajustes sobre el IMAP

En este apartado se analizan cada uno de los ajustes recogidos en la fórmula del IMAAJ y de cuya aplicación se obtendrá la variación tarifaria a aplicar en el ejercicio 2022.

A. Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad (B)

El componente B_t de la fórmula del IMAAJ para un determinado año t cuantifica el incentivo o la penalización que se aplica en ese año t según el grado de cumplimiento de los niveles de calidad alcanzado en el año t-2. Ello supone una bonificación o una penalización sobre el IMAP del año t según se haya producido una mejora o un retroceso, respectivamente, en la calidad del servicio prestado en la red de Aena.

De esta manera, la determinación del parámetro B para el año 2022, B_{2022} , se basa en los resultados de la medición de los indicadores de calidad de servicio incluidos en el sistema de incentivos/penalizaciones aprobados en el DORA, que ha sido realizada durante 2020 por Aena en su red de aeropuertos.

La propuesta de Aena

En la propuesta de IMAAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro B_{2022} de 0,12%, que se correspondería con una mejora en la calidad de servicio prestado en 2020 que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAJ fijado en el DORA para 2022. Este valor coincide con el determinado en el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria realizado por AESA.

El resultado de la supervisión de AESA

La Ley 18/2014, en su artículo 31.2, establece que AESA adoptará en los cuatro primeros meses de cada ejercicio de aplicación del DORA un “Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria” que recoja, entre otros, el resultado de la verificación del cumplimiento de los estándares de calidad de servicio y el valor de los incentivos o penalizaciones que han de aplicarse en el cálculo del IMAAJ de cada ejercicio, según lo establecido al respecto en el DORA.

En el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria para 2020 remitido por AESA a la CNMC, se indica que debido a la situación de excepcionalidad provocada por la pandemia de COVID-19, AESA, a petición de Aena, valoró la posibilidad de considerar la situación ocasionada por la crisis sanitaria como una circunstancia excepcional a los efectos de la aplicación de lo recogido en el Anexo A.3.6 del DORA⁹. Así, y teniendo en cuenta las distorsiones generadas por la crisis sanitaria en la operativa y en la medición de los indicadores de calidad, AESA modificó su metodología de cálculo teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

⁹ Este anexo establece como circunstancias excepcionales a los efectos exclusivos del cómputo de la disponibilidad de instalaciones, o en el cómputo de tiempos de cumplimiento de los indicadores de calidad, las recogidas a continuación:

- Terrorismo.
- Desastres naturales.
- Acontecimientos públicos especiales de carácter nacional que supongan muy altas concentraciones de pasajeros previa aceptación por parte de AESA. (ej. Juegos Olímpicos).
- Cambios en el nivel de seguridad nacional decretados por el Ministerio del Interior.
- Mantenimiento programado.

No obstante, Aena durante la ejecución del DORA podrá solicitar a AESA considerar como excepción otras posibles circunstancias que no estén contempladas en las recogidas en el listado anterior. Tras esta solicitud, AESA estudiará cada caso de manera particular y determinará su posible consideración o no como excepción.

- Durante la vigencia del primer estado de alarma decretado en marzo de 2020 no se dispuso de mediciones de los indicadores de calidad en los meses de abril, mayo y junio, lo que supone un 25% del período anual.
- Las encuestas ASQ¹⁰, que resultan la fuente de datos de los indicadores SPAX-01 a SPAX-05, que miden la calidad percibida por el pasajero, no se realizaron durante un período de seis meses.
- Durante el tercer trimestre de 2020 se dispuso únicamente de valores de 8 de los 11 indicadores de calidad, al seguir suspendida por causas sanitarias la realización de encuestas ASQ en los aeropuertos durante el período.

En consecuencia, por una parte, en la decisión final para la estimación del parámetro B en el ejercicio 2020 AESA, en virtud de lo dispuesto en el Anexo 3.6 del DORA, consideró como circunstancia excepcional, a efectos del cómputo de los indicadores de disponibilidad de instalaciones y de los tiempos de cumplimiento de los mismos, la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19 desde el 21 de junio hasta el 31 de diciembre de 2020 (ambos inclusive), quedando afectados por esta circunstancia, es decir, no teniéndose en cuenta para el cálculo del parámetro B en el mencionado periodo los siguientes indicadores: DEET-01, DELA-01, DELA-02, DELA-03, TEEP-0, TEEP-02, OTAC-01.

Por otra parte, AESA, con el objeto de garantizar un valor del parámetro B que reflejara al máximo posible la realidad del servicio prestado, realizó una adaptación en el procedimiento de cálculo del parámetro tomando en consideración: (i) el peso del tráfico de cada mes respecto al total del año tomando como referencia el último año completo con un perfil pre-pandemia (2019), (ii) el nivel de tráfico mensual del 2020 con respecto al 2019 y (iii) el valor del parámetro B para cada uno de los meses de 2020.

Finalmente, AESA obtiene el valor anual del parámetro B como la suma de los valores mensuales corregidos por el peso de cada mes y el nivel de tráfico, resultando en un valor final del parámetro de 0,12% que es el utilizado por Aena en la fórmula del IMAAJ.

La disconformidad manifestada por Aena sobre el valor calculado por AESA

Como se ha mencionado anteriormente, Aena, con posterioridad a realizar las correspondientes alegaciones al borrador de informe de supervisión técnica de

¹⁰ ASQ (Airport Service Quality) es un programa de estudios sobre satisfacción de pasajeros dirigido por ACI (Airport Council International).

AESA, presentó ante la CNMC un escrito en el que mostraba su disconformidad con el valor final del parámetro B estimado por este organismo.

En dicho escrito, Aena manifiesta que no considera procedente la corrección aplicada por AESA para el cálculo del parámetro B, por entender que esta corrección carece de amparo legal, y solicita a la CNMC que, en base a lo establecido en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de abril de 2021 (P.O. 490/2019) respecto a las competencias de supervisión de esta Comisión, dicte resolución reconociendo un valor de 0,55% para el parámetro B.

Para justificar dicha petición Aena considera que la fórmula del IMAAJ, en todos sus elementos, es de carácter imperativo tanto para los usuarios de los aeropuertos como para la Administración pública y para ella misma, entendiéndose con ello que los indicadores de calidad que conforman el parámetro B, solamente podrán ser excluidos de la actualización tarifaria o modulados en los términos previstos en la Ley 18/2014 y en el DORA.

En este sentido, Aena entiende que la facultad reconocida a AESA de declarar otras circunstancias excepcionales a efectos del cómputo de instalaciones o de tiempo de cumplimiento de los indicadores de calidad contenida en el Anexo 3.6 del DORA 2017-2021, no le autoriza para declarar la existencia de tales circunstancias excepcionales en cualquier momento, con carácter retroactivo y sin sujeción a procedimiento alguno, y modificar el mecanismo de cálculo del parámetro B para un determinado ejercicio.

Por último, Aena considera que el propio mecanismo de corrección establecido por AESA no guarda la debida relación con el fin perseguido, esto es, evitar una supuesta distorsión en el cálculo del parámetro B habida cuenta de la disminución del tráfico provocada por la pandemia, ya que no refleja el comportamiento habitual del parámetro en circunstancias normales pues un aumento del tráfico lleva normalmente asociada una reducción de los valores de los indicadores de calidad y viceversa, como se puede comprobar en los resultados del parámetro B, los del primer y el cuarto trimestre de 2020, a los que no se aplica ninguna ponderación.

Valoración

En relación con las manifestaciones realizadas por Aena, en primer lugar, cabe destacar que, como se establece en la antes mencionada sentencia de la Audiencia Nacional, el ejercicio de supervisión de la CNMC no supone en ningún caso que esta Comisión se deba limitar a incorporar a la fórmula de cálculo del IMAAJ, desde un punto de vista matemático, determinados datos entre los que se encuentra el parámetro B determinado por AESA. Por el contrario, la CNMC

debe valorar la información de que dispone y si, como fue el caso dirimido en la sentencia, la autoridad informante, en este caso AESA, apunta deficiencias en la recogida de datos y fragilidad del cálculo, la CNMC debe tomar tales consideraciones en cuenta a la hora de aplicar el valor del parámetro B.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión considera que, tal y como recoge el Informe de supervisión técnica de AESA para 2020, la adaptación metodológica incorporada al procedimiento de cálculo del parámetro B trata de garantizar la adopción de un valor del mismo que refleje al máximo posible la realidad del servicio prestado, de manera que no se vea distorsionado por la caída del tráfico y su distribución anómala dentro del año respecto al que fue diseñado el sistema de incentivos.

Por tanto, esta Sala estima que en el cálculo del IMAAJ correspondiente a las tarifas de 2022 se debe considerar un valor del parámetro B igual a 0,12%, que coincide con el calculado por AESA y con el incorporado finalmente por Aena en su propuesta tarifaria para 2022.

B. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI)

El parámetro RI_t recoge el valor de las penalizaciones por retraso en la ejecución de inversiones de carácter estratégico planificadas para dicho ejercicio.

La tabla del Anexo 6.5 del DORA establece, para las inversiones que se consideran estratégicas, los plazos en los que deben finalizarse las correspondientes obras y la fecha de comienzo de penalización para cada una de ellas.

De aquellas inversiones cuya fecha de finalización estaba prevista en 2020, AESA indica en su informe que ha identificado un retraso en el plazo de ejecución de las siguientes inversiones estratégicas:

- Plataforma de remotos T4S del aeropuerto A.S. Madrid-Barajas.
- Ampliación plataforma de estacionamiento de aeronaves del aeropuerto de Ibiza.
- Edificio de unión de terminales y Ampliación embarque del aeropuerto Tenerife Sur.

No obstante, dado que la penalización por este retraso tiene un periodo de carencia de 3 meses con respecto a la fecha de finalización fijada en la mencionada tabla del Anexo 6.5 del DORA, en todos los casos la activación de la penalización, como se muestra en la siguiente tabla del informe de AESA, se produciría en 2021, por lo que no procede aplicar penalización alguna en el ejercicio 2020.

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 3. Estado de ejecución inversiones

[FIN CONFIDENCIAL]

Por este motivo, AESA considera que el parámetro RI debe tomar un valor igual a 0, lo que coincide con el valor aplicado por Aena en su propuesta de cálculo del IMAAJ para 2022.

C. Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K)

El factor K_t de la fórmula del IMAAJ para el año t recoge la corrección que ha de producirse en el supuesto de que se verifique una diferencia entre los ingresos anuales esperados aplicando el IMAAJ del año $t-2$ y el ingreso por pasajero realmente obtenido por el gestor en este mismo año, verificado de manera ex post. De acuerdo con el apartado 2 del Anexo IX de la Ley 18/2014, este factor se calcula mediante la fórmula siguiente.

Ecuación 3. Fórmula del factor de cumplimiento (K).

$$K_t = \frac{Q_{t-2}(\text{Ingreso unitario}_{t-2} - \text{IMAAJ}_{t-2})}{Q_t} \left(1 + \frac{I_{t-2}}{100}\right) \left(1 + \frac{I_{t-1}}{100}\right)$$

Donde:

Q_{t-2} : pasajeros reales totales del año $t-2$.

Q_t : pasajeros estimados del año t .

$\text{Ingreso unitario}_{t-2}$: ingresos reales divididos por el tráfico del año $t-2$ (es decir, este valor sería el IMAAJ real efectivamente registrado en el año $t-2$).

IMAAJ_{t-2} : ingreso por pasajero máximo anual ajustado del año $t-2$.

$I_{t-i}/100$: tasa de interés para el año $t-i$ equivalente al coste medio ponderado de capital antes de impuestos de Aena recogido en el DORA.

Sobre la variable Q_t (pasajeros estimados), la Audiencia Nacional en su Sentencia de 30 de abril de 2021 en el procedimiento Ordinario 490/2019 ha confirmado la decisión¹¹ de esta Sala de Supervisión Regulatoria en el sentido de que “para la determinación del factor del cumplimiento al 100% del IMAAJ (factor K) del Anexo IX, apartado 2, de la Ley 18/2014 debe utilizarse la mejor

¹¹ Resolución de 10 de diciembre de 2018 sobre los conflictos acumulados presentados por ALA, IATA y ACETA contra el acuerdo del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A. de fecha 24 de julio de 2018 en el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2019 (CFT/DTSP/038/18).

estimación disponible del tráfico (parámetro Q) realizada durante el proceso de consultas correspondiente al ejercicio tarifario en curso”.

Durante este ejercicio tarifario, Aena ha presentado la propuesta de actualización de tarifas incluyendo un valor para el factor K que ha sido calculado conforme con el criterio expresado por esta Sala y que, consecuentemente, ha tenido en consideración el impacto del COVID-19 en el tráfico aéreo y la previsión de su incidencia en 2021 y 2022.

La propuesta de Aena

Aena obtiene un valor para el factor K_{2022} de 0,797, a partir del valor del IMAAJ del año 2020 (10,27 euros por pasajero) y del ingreso por pasajero realmente obtenido (12,01 euros por pasajero) en ese mismo año, considerando el volumen real de pasajeros gestionados en 2020 (75,8 millones) y su estimación actual de pasajeros para 2022 (187,3 millones), que a su vez coincide con la estimación recogida en el DORA para ese ejercicio. Todo ello supone que Aena debe reintegrar un importe total de 149,4 millones de euros, capitalizado a 2022, por la diferencia entre lo realmente percibido en 2020 y lo que debería haber ingresado según el IMAAJ para ese año.

Estimación del tráfico aplicable a efectos de determinación del parámetro K

Posiciones de las partes durante el proceso de Consultas

La propuesta de actualización de tarifas de Aena utiliza una previsión de 187,3 millones de pasajeros para el ejercicio 2022. Esta previsión es la misma que se incluyó en el DORA II, que supone un incremento estimado del tráfico para el ejercicio 2022 de un 56,5% con respecto al ejercicio 2021, el cual finalizó con un volumen de pasajeros de 119,7 millones. Esta previsión de pasajeros para 2022 continúa siendo un 32% inferior al volumen de pasajeros gestionado en el año 2019.

Tabla 4. Propuesta Aena tráfico 2022 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros)

	2019	2020	2021	2022 (P)
Pasajeros	274,2	75,8	119,7	187,3

(P): Propuesta
Fuente: Aena

La anterior previsión de tráfico no ha generado debate durante el proceso de consultas, por lo que se puede concluir que existe consenso entre las partes sobre este aspecto, que a su vez determinará el factor K.

En cualquier caso, teniendo en cuenta el contexto social y económico actual, todavía muy afectado por la crisis sanitaria, a continuación, se realizará un análisis del tráfico a los efectos de la determinación del factor K.

Análisis de la evolución económica

Como se ha indicado en otras ocasiones la realización de pronóstico de tráfico es un ejercicio de elevada complejidad, más aún en un contexto como el actual, donde a los factores de incertidumbre habituales hay que añadir aquellos otros relacionados con la evolución de la crisis sanitaria y su impacto en la economía.

Si bien 2021 ha sido un año de recuperación de tráfico después de la drástica caída registrada en 2020 (-72,3%), no se ha alcanzado ni tan siquiera a recuperar el 50% del volumen de tráfico de 2019 (274,2 millones de pasajeros).

La evolución del tráfico aéreo está muy relacionada con la actividad económica. Las previsiones incluidas en el DORA II tomaron en consideración tanto la evolución del PIB nacional como el de los principales mercados de origen del tráfico de los aeropuertos de Aena.

Con datos previos a la pandemia, las principales economías de la zona euro (Alemania, Francia, Italia y España) y Reino Unido suponían aproximadamente el 70% del tráfico total de la red de Aena. Actualmente este porcentaje se encuentra cercano al 73%. Por otro lado, cabe destacar que Reino Unido ya no constituye el primer origen internacional del tráfico de Aena, habiendo sido superado por Alemania. La evolución de la economía de estos países sigue teniendo un efecto significativo sobre la evolución del tráfico aéreo de pasajeros gestionado en la red de Aena.

Tal y como se muestra en la siguiente tabla, las estimaciones más actualizadas del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) muestran un crecimiento del PIB en 2022 en todos los países anteriores. No obstante, la magnitud de estos incrementos está siendo objeto de continua revisión como consecuencia de la cambiante situación económica.

Tabla 5. Previsiones de crecimiento del PIB en 2022 de los principales orígenes del tráfico de Aena

	Abril-21	Julio-21	Octubre-21	Enero-22
España	4,70%	5,80%	6,40%	5,80%
Zona Euro	3,80%	4,30%	4,30%	3,90%
Reino Unido	5,10%	4,80%	5,00%	4,70%
Alemania	3,40%	4,10%	4,60%	3,80%
Italia	3,60%	4,20%	4,20%	3,80%
Francia	4,20%	4,20%	3,90%	3,50%

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Cabe destacar que las estimaciones incluidas en el DORA II se realizaron en el contexto de las previsiones de recuperación económica existentes en julio de 2021¹². Con posterioridad, la revisión del FMI de octubre de 2021 mejoró las previsiones para algunos países, entre ellos España, sin embargo, tal como se puede observar en la tabla anterior en sus recientes previsiones de enero de 2022 ha vuelto a revisarlas a la baja. También apuntan en este mismo sentido las últimas estimaciones disponibles de otros organismos internacionales, así, por ejemplo, la Comisión Europea ha reducido la previsión de crecimiento del PIB de España del 6,3% al 5,5% (nov-21) y la OCDE del 6,6% al 5,5% (dic-21).

Estos organismos consideran además que estas revisiones a la baja se mantendrán en los próximos meses justificado fundamentalmente por los elevados precios energéticos y de las materias primas y por el volumen de los fondos europeos de recuperación (Next Generation EU) que se ejecutarán en este periodo. En cualquier caso, las previsiones del tráfico en el corto plazo están más vinculadas a las restricciones impuestas a la movilidad por la pandemia que a las previsiones del PIB que, en cualquier caso, siguen estimando un escenario de recuperación.

¹² Anexo A1.1. Entorno macroeconómico del DORA II (pag.75)

Previsiones de Eurocontrol

Las más recientes previsiones de Eurocontrol¹³ estiman tres escenarios de recuperación del tráfico en 2022, que van desde el 38% al 74%, con un escenario base que se sitúa en el 66%.

Tanto el escenario base como el más optimista suponen la existencia de efectividad de las vacunas actuales contra las distintas variantes del COVID-19, y el más pesimista la necesidad de que las vacunas deban actualizarse, con la consecuencia de seguir realizando cierres y restricciones a la movilidad.

La principal diferencia entre el escenario base y el optimista se encuentra en el porcentaje de vacunación que se alcance, no solo en Europa sino también a nivel mundial. El escenario base supone llegar a niveles de vacunación de lo que se ha denominado “inmunidad de rebaño” dentro de Europa. Los niveles de vacunación de la población son desiguales por países, aunque en general en la mayoría de ellos se están implementando acciones dirigidas a obligar o incentivar la vacunación.

Con los datos disponibles y los continuos avances en la vacunación, se puede considerar que la situación actual se sitúa más cerca del escenario base que de los otros dos escenarios. No obstante, hay que tener en cuenta que la reciente aparición de la variante ómicron puede alterar esta situación, en la medida en la que se requieran porcentajes de vacunación más elevados o la necesidad de administrar dosis de refuerzo a gran parte de la población.

Eurocontrol previó que los movimientos se incrementarían en 2021 en un 37%. A cierre de 2021 los movimientos se han incrementado en un 38% por lo que las previsiones de Eurocontrol en octubre de 2021 se han ajustado a lo que se ha registrado en la realidad. Para 2022, el escenario base de Eurocontrol supone un incremento de los movimientos del 66%.

Para trasladar el incremento de movimientos al volumen de pasajeros es necesario estimar la recuperación de los niveles de ocupación de las aeronaves. En este sentido, en 2020 se produjo una reducción de la ocupación media¹⁴ del 41%, mientras que en 2021 se ha producido una leve recuperación de un 14% (hasta 79 pasajeros por movimiento).

¹³ Eurocontrol Forecast Update 2021-2027. European Flight Movements and Service Units. Three Scenarios for Recovery from COVID-19 (oct-21)

¹⁴ Pasajeros por movimiento.

La estimación que realizó Eurocontrol de un incremento de un 37% en los movimientos a cierre de 2021 se ajusta al tráfico real en pasajeros de cierre si se utilizan los 79 pasajeros por movimiento que finalmente se han registrado en 2021.

La siguiente tabla muestra los resultados de combinar las estimaciones de movimientos de Eurocontrol con distintos factores de ocupación, utilizando como base los pasajeros por movimiento registrados en 2021 y, posteriormente, incrementándolos en un 10 y un 20% respectivamente.

Tabla 6. Previsión de pasajeros en 2022 (millones) combinando escenarios de Eurocontrol y distintos factores de ocupación en pasajeros por movimiento

	Pax/Mov 2021	Pax/Mov 2021 (+10%)	Pax/Mov 2021 (+20%)
Escenario Base (66%)	190,7	209,7	228,8
Escenario Bajo (38%)	158,5	174,4	190,2

Como se puede apreciar, en todas las combinaciones del escenario base el volumen de pasajeros sería superior a los propuestos por Aena para el ejercicio 2022. Sin embargo, en el escenario bajo, solo en el caso de un importante incremento de la ocupación (+20%) el volumen de pasajeros estimados se acercaría a la propuesta de Aena para 2022 (187,3 millones de pasajeros).

Previsiones con datos de las aerolíneas

En el informe sobre el DORA II realizado por esta Comisión se analizaron las previsiones enviadas por las principales aerolíneas, así como la realizada por IATA. Utilizando estas mismas previsiones para estimar el volumen de pasajeros correspondiente al ejercicio 2022 se obtendría un tráfico de pasajeros entorno a los 194 millones, cifra algo superior a la incluida en el DORA y a la incorporada por Aena en su propuesta.

No obstante, durante el proceso de consultas las asociaciones de usuarios no han manifestado ninguna objeción sobre las previsiones utilizadas por Aena para el cálculo del factor K, no presentando tampoco una propuesta alternativa. Por tanto, se deduce que consideran adecuada la propuesta realizada por Aena.

Estimación con modelos propios

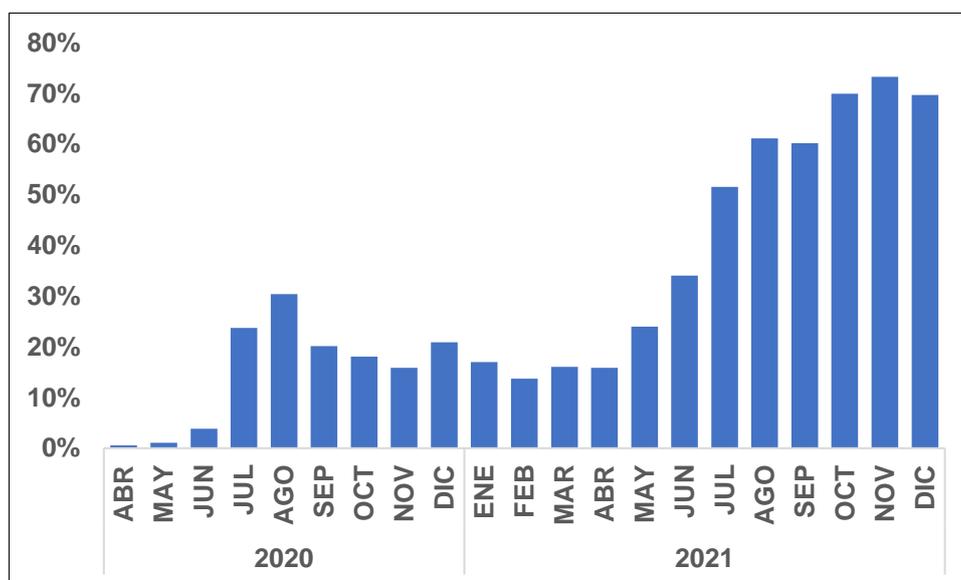
En periodos previos, la CNMC venía realizando sus propias estimaciones anuales de evolución de tráfico de pasajeros usando modelos univariantes (modelos ARIMA) para el corto plazo. No obstante, en las tarifas de 2021 no se

consideró procedente la utilización de estos modelos debido a la distorsión que generaba en sus resultados el fuerte *shock* externo ocasionado por la pandemia en 2020.

Para el ejercicio tarifario 2022, a continuación, se analizará la idoneidad de volver a utilizar ese tipo de estimaciones tal y como se venían realizando en años previos a la crisis sanitaria.

En este sentido hay que destacar que, si bien el nivel de tráfico comienza a presentar cierta tendencia a la recuperación y consolidación, sigue estando muy expuesto a la coyuntura cambiante relacionada con las restricciones de la pandemia. En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de tráfico mensual en los ejercicios 2020 y 2021 con respecto al registrado en 2019.

Imagen 5. Tráfico mensual en 2020 y 2021 respecto del tráfico mensual en 2019 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Como puede observarse, durante 2020 la recuperación, una vez finalizados los cierres más prolongados, resultó desigual, con una mayor recuperación en los meses estivales y menor en los meses posteriores. Los primeros meses de 2021 registraron unos porcentajes de recuperación similares a los de noviembre de 2020, el mes con la menor recuperación desde el máximo alcanzado en agosto. Posteriormente se han venido incrementado gradualmente hasta alcanzar el 73% en el mes noviembre, reduciéndose levemente en diciembre con un porcentaje de recuperación del 70%.

Del análisis anterior se desprende que, en ausencia de nuevos cierres o restricciones la tendencia a la recuperación del tráfico parece comenzar a consolidarse con reducidos y continuados incrementos mensuales.

Suponiendo que el porcentaje medio de recuperación del tráfico desde octubre a diciembre de 2021 (71%) configurara el mínimo de tráfico que se podría recuperar en 2022, se podrían alcanzar los 195 millones de pasajeros ese año. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, la aparición de nuevas variantes como ómicron generan incertidumbre sobre la consolidación de este crecimiento, pues podrían ocasionar nuevas restricciones a la movilidad en el corto plazo y medio plazo. Cabe destacar que el tráfico de la propuesta de Aena para 2022 (187,3 millones de pasajeros) representa un porcentaje de recuperación del 68%.

Por tanto, cabe concluir que el hecho de que no exista aún un patrón claro de recuperación dificulta la estimación con modelos univariantes que utilizan los datos históricos de evolución del tráfico para predecir el comportamiento a futuro.

Así, el análisis de las series temporales muestra cómo en estos meses afectados de una u otra manera por los efectos de la pandemia, muchos de los valores registrados se presentan como atípicos, lo que supone la necesidad de corregirlos para conseguir estimaciones razonables.

Como consecuencia de lo anterior y aunque se han realizado estimaciones con este tipo de modelos¹⁵, no se considera adecuado utilizar los resultados de los mismos como referencia para estimar el tráfico en 2022.

Conclusiones

En el contexto actual, la estimación del tráfico sigue siendo un ejercicio de elevada complejidad e incertidumbre. Del análisis realizado por esta Comisión con motivo del informe sobre el DORA II y de la evolución más reciente del tráfico a cierre de 2021, cabría pensar que el tráfico podría resultar algo superior a los 187,3 millones de pasajeros propuesto por Aena para 2022.

La previsión más reciente realizada por Eurocontrol (octubre 2021), en su escenario base también indicaría esta posibilidad siempre que se mantuvieran los factores de ocupación actuales.

¹⁵ Las estimaciones realizadas con distintos modelos tipo ARIMA arrojan resultados que suponen, en algunos casos, diferencias superiores al 30% en el volumen de pasajeros previstos, en función de las correcciones y de la especificación utilizada.

No obstante, como se ha dicho ya, la aparición de nuevas variantes del COVID-19 unido a las revisiones a la baja de los organismos internacionales en las previsiones de crecimiento de las economías de la zona euro y del Reino Unido aconsejan tener cautela en las estimaciones de tráfico para 2022.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que las previsiones de tráfico para 2022 no han sido objeto de controversia ni debate entre Aena y los usuarios aeroportuarios durante el reciente procedimiento de consultas.

Por tanto, esta Comisión considera que, teniendo en cuenta el grado de incertidumbre actual y el consenso alcanzado entre las partes, resulta razonable aceptar el incremento de tráfico propuesto por Aena, que a su vez coincide con la previsión recogida en el DORA para este ejercicio. Por tanto, el factor K aplicable a la fórmula del IMAAJ será de 0,797 euros por pasajero.

D. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)

El parámetro D incluido en la fórmula del IMAAJ recoge las desviaciones en las inversiones y gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31 de la Ley 18/2014. La supervisión de dichas desviaciones está encomendada a AESA.

El Informe anual de supervisión realizado por esa entidad determinó que para activar la fórmula de cálculo del parámetro D es requisito indispensable que el titular de Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda establezca qué inversiones, habiendo producido desviaciones no superiores a +/- 3% del monto anual de inversión requerido en el DORA, deben contabilizarse en este parámetro D para su inclusión en la fórmula del IMAAJ. Dicha actuación de la Secretaría de Estado, a tenor de lo requerido en el artículo 31.5 de la Ley 18/2014, debe contar con informes preceptivos de la CNMC y AESA.

Según se indica en el informe de AESA, en respuesta a una consulta efectuada a la Dirección General de Aviación Civil sobre la “elevación para la aprobación de desviaciones en las inversiones previstas en el DORA”, esta comunicó que no se había sometido a aprobación del Secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana desviación alguna sobre las inversiones reguladas.

A la vista de lo anterior, AESA concluye que el parámetro D correspondiente al ejercicio 2020 debe ser cero.

Tal y como ya se indicó en la resolución de tarifas de la CNMC correspondiente al ejercicio 2021¹⁶, se debe advertir que la no activación del mecanismo recogido en la Ley 18/2014 para la estimación del parámetro D por parte del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, eliminaría de facto el efecto del ajuste derivado del mencionado parámetro en la fórmula del IMAAJ durante todos los ejercicios tarifarios en los que dicha circunstancia se mantuviera.

En dicha resolución se manifestó la oportunidad de que, de cara a la aprobación del DORA II, se definiera claramente el objetivo del parámetro D de tal manera que el mecanismo para su activación se iniciase siempre que AESA constataste en su informe de supervisión técnica desviaciones en las inversiones dentro de los márgenes establecidos. Sin embargo, en el DORA II aprobado por el Consejo de Ministros no se ha contemplado ninguna modificación de dicho mecanismo de activación, manteniéndose sin cambios respecto al DORA anterior.

Tercero. Valor del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ)

En el apartado anterior se han valorado los ajustes a realizar en el IMAP para la determinación del IMAAJ. Del análisis realizado se concluye que, respecto a la propuesta de Aena, no es necesario modificar el valor de ningún factor.

A continuación, se determina el valor del ingreso máximo por pasajero para 2022, que resulta de la supervisión de la CNMC y que debe servir de punto de partida en el ajuste de las tarifas del ejercicio.

El valor que Aena propuso como IMAAJ del ejercicio 2022 durante el procedimiento de consultas fue de 9,14 euros por pasajero, reduciéndose así desde los 10,27 euros por pasajero correspondientes al IMAAJ aplicable en el ejercicio anterior.

Por otro lado, esta Sala considera correctos los valores de los parámetros B, RI, K y D para obtener el IMAAJ. Además, como se ha indicado en el apartado IV, el valor obtenido para el IMAP también coincide con el propuesto por Aena dado el escaso impacto que supone en su cálculo la corrección realizada por esta Comisión sobre el índice P propuesto por Aena.

Así, conforme a la Ecuación 1, los valores a considerar y el cálculo del IMAAJ se muestran a continuación.

¹⁶ Ver expediente (STP/DTSP/016/20).

Tabla 7. Valor IMAAJ 2022 propuestas de Aena y CNMC (euros)

	$IMAP_t$	$\frac{B_t}{100} IMAP_t$	$\frac{RI_t}{Q_t}$	K_t	$\frac{D_t}{Q_t}$	$IMAAJ_t$	<i>Variación IMAAJ</i>
Aena	9,93	0,12	0	0,797	0	9,14	-10,99%
CNMC	9,93	0,12	0	0,797	0	9,14	-10,99%

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, tal y como se puede apreciar en la tabla anterior, el valor del IMAAJ propuesto por Aena coincide con el calculado por esta Comisión, es decir, 9,14 euros por pasajero.

Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2022 como consecuencia de la imputación de los costes COVID-19

A. Imputación de costes COVID-19

Como se ha mencionado anteriormente, en este ejercicio concurren circunstancias específicas que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria anual, como son la imputación de los costes en los que Aena ha tenido que incurrir como consecuencia de la colaboración con las autoridades sanitarias y de las restantes medidas operativas de seguridad e higiene adoptadas como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

La disposición adicional primera de la Ley 2/2021, en su apartado 2 párrafo tercero, establece que la CNMC deberá supervisar y analizar los costes derivados de la gestión del COVID-19 para su recuperación en el marco del DORA.

Sobre este aspecto, la CNMC, en su Resolución de 9 de diciembre de 2021 sobre la supervisión de los costes sanitarios y operativos en los que ha incurrido Aena como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el periodo comprendido entre enero de 2020 y septiembre de 2021 (STP/DTSP/048/21), declaró que tales costes ascienden a la cantidad de 56.943.672 euros en el ejercicio 2020 y a la cantidad de 81.057.471 euros en el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2021, ambos inclusive, a los efectos y con el alcance contemplados en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la recuperación de dichos costes, la Ley 2/2021 permite su recuperación en sucesivos DORAs, sin establecer plazos ni criterios temporales de imputación de los mismos, siendo este aspecto uno de los temas más controvertidos del procedimiento de consultas, tal y como se ha descrito el apartado II.Segundo. .

La propuesta de Aena fue que se recuperasen con cargo a las tarifas del ejercicio 2022 los costes reconocidos del ejercicio 2020 y los costes de enero a septiembre de 2021, esto es, todos los costes reconocidos por la CNMC en la Resolución antes citada. Aena considera que estos costes le han venido impuestos normativamente y que son costes en los que ya ha incurrido. Además, de no imputarse este año en su integridad, se produciría un aumento indeseado de las tarifas en 2023 y su capitalización implicaría un coste adicional para todos los usuarios aeroportuarios.

Por otro lado, parte de las aerolíneas y asociaciones de usuarios aeroportuarios participantes en el procedimiento de consultas propusieron imputar a la actualización tarifaria de 2022 únicamente los costes reconocidos del año 2020, de forma que los correspondientes a 2021 se imputen en posteriores ejercicios de actualización tarifaria.

Los argumentos de estas aerolíneas y asociaciones de usuarios, esgrimidos tanto en la reunión del procedimiento de consultas como en escritos presentados con posterioridad a su celebración, son, en primer lugar, que el derecho que se reconoce a Aena a recuperar los costes COVID-19 con cargo a las tarifas aeroportuarias es excepcional en el entorno europeo y no ha sido consultado previamente a la aprobación de la Ley 2/2021. En segundo lugar, que la recuperación en las tarifas de 2022 de los costes incurridos en 2021 es contraria a la seguridad jurídica y a la estabilidad del marco regulador del DORA, según el cual los ajustes a las tarifas anuales corresponden a resultados de los parámetros obtenidos dos años antes. En tercer lugar, que es preferible aprovechar la mayor bajada de tarifas en 2022 que se produciría al imputar únicamente los costes de 2020 para incentivar la pronta recuperación del tráfico y para situación financiera de las aerolíneas. En este sentido manifiestan que, aunque se capitalice al 6% el coste de 2021, debido al aumento de pasajeros previsto en 2023, abonarían por pasajero una cifra inferior sumando 2022 y 2023.

En relación con esta controversia, el apartado 7.1 del DORA dispone que la CNMC deberá determinar, en el caso de que no hubiese acuerdo entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios, la modalidad de recuperación de los costes en los que se haya incurrido por este concepto en ejercicios precedentes en el marco de la función de supervisión del procedimiento anual de actualización de las tarifas aeroportuarias contemplado en el apartado 2 del

artículo 10 de la LCNMC. En consecuencia, corresponde a esta Comisión determinar la modalidad de imputación de los costes COVID-19 a efectos de su recuperación con cargo a las tarifas aeroportuarias conforme a los criterios que se detallan a continuación.

En primer lugar, según la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 estos costes pueden ser recuperados, debidamente capitalizados, en cualquiera de los siguientes DORAs, no existiendo un marco temporal establecido de imputación, por lo que deberá determinarlo la CNMC anualmente. Precisamente lo pretendido con esta disposición es introducir cierta flexibilidad en el marco regulador de las tarifas aeroportuarias, con la finalidad de que la recuperación de estos costes se produzca de la forma y en el momento en que genere un menor efecto distorsionador. De ahí que se eliminen para su recuperación los requisitos de eficiencia de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 y se atribuya al supervisor independiente la facultad de determinar la modalidad de su recuperación en los sucesivos DORAs, no siendo aplicable por ello necesariamente el plazo de dos años para realizar este ajuste, que el ordenamiento jurídico contempla para los parámetros regulados en la Ley 18/2014.

En segundo lugar, en el ejercicio 2022, según lo visto en el apartado anterior y entre otras cuestiones como consecuencia del efecto generado por el factor K, se producirá una importante reducción del IMAAJ (1,13 euros por pasajero) desde los 10,27 euros del 2021 a los 9,14 euros por pasajero calculados para 2022 (ver Tabla 7). Esta diferencia permitiría absorber los costes COVID-19 incurridos en 2020 y los existentes hasta septiembre de 2021, y al mismo tiempo seguir generando una importante reducción tarifaria (-3,17%), la más elevada aplicada hasta la fecha desde la entrada en vigor del primer DORA, que incentive la recuperación del tráfico en el ejercicio 2022. Por otra parte, el retraso en la imputación de los costes ya incurridos, en este caso los reconocidos de 2021, podría comprometer la estabilidad tarifaria en los próximos ejercicios de supervisión.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la Ley 2/2021 establece la necesaria recuperación de los costes incurridos, parece aconsejable que, dado el resultado obtenido para el resto de los parámetros que configuran la fórmula tarifaria para el ejercicio 2022, esto se realice procurando no generar fluctuaciones excesivas de las tarifas para futuros ejercicios, asegurando una trayectoria que garantice la estabilidad. Este objetivo no se conseguiría en un escenario de elevadas reducciones y posteriores incrementos, que previsiblemente se producirá en el caso de que no se imputaran en 2022 estos costes.

Además, este último escenario sería contrario a la finalidad de la Ley 18/2014 que pretende la definición de un marco de regulación económica que dote de estabilidad y de predictibilidad al sector a largo plazo, de forma que puedan beneficiarse tanto las actividades del gestor aeroportuario como los usuarios de los servicios aeroportuarios básicos. Así, la exposición de motivos de esta ley indica expresamente que: “[...] *es necesario configurar un sistema de regulación económica sólido, estable y predecible, que dé confianza y certidumbre a los mercados [...]*”.

Este principio de estabilidad y predictibilidad de la regulación económica, ya fue reconocido por esta Comisión en relación con la senda progresiva del ajuste de las PPP que fue objeto de la consulta que se resolvió con el Acuerdo de 11 de julio de 2017 por el que se da contestación a la consulta formulada por AENA S.M.E., S.A. sobre determinados aspectos de su propuesta tarifaria para 2018 (CNS/DTSP/520/17) y aplicado en la Resolución de 26 de octubre de 2017 de supervisión de las tarifas 2018 (STP/DTSP/028/17) en la que se indicaba que “[...] *con el objetivo de reducir, en lo posible, la incertidumbre asociada al ajuste de tarifas a realizar anualmente en los procesos de consulta correspondientes se planteó, en la metodología, el establecimiento de una trayectoria que resulte lo más estable y previsible, en cuanto a los incrementos/reducciones que corresponden a cada prestación de modo que, por ejemplo, prestaciones que se reducen en un ejercicio no resulte necesario incrementarlas en el siguiente.*”

Este principio es igualmente aplicable, no ya a cada PPP individual, como en las resoluciones precitadas, sino a la variación global de las tarifas en su conjunto. Con esta interpretación se permite, además, que las PPPs puedan aproximarse a la senda de estabilidad tarifaria establecida como objetivo en el DORA II, al establecerse en el mismo la congelación del IMAJ para el periodo regulatorio 2022-2026.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta el elevado margen para compensar los costes COVID en este ejercicio, con una reducción del IMAJ de 1,13 euros por pasajero, y debido a la dificultad que puede existir para imputar dichos costes en próximos ejercicios sin producir incrementos tarifarios muy significativos, se considera que la propuesta de Aena mejora la estabilidad y previsibilidad de la senda tarifaria, siendo la que se utilice por esta Comisión en la variación tarifaria final que se calcula a continuación.

B. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2022

Como se ha indicado en el apartado anterior, se acepta la propuesta de Aena de imputar los costes sanitarios de 2020 y de enero a septiembre de 2021 en la tarifa de 2022. Dichos importes ascienden a 56,9 y 81,1 millones de euros

respectivamente. Estos suponen, una vez capitalizados, un total de 150,2 millones de euros y 0,804 euros por pasajero.

Como consecuencia, el IMAAJ calculado en la Tabla 7 se incrementa en 0,804 euros por pasajero, con lo que la tarifa a aplicar en 2022 sería de 9,95 euros por pasajero, es decir los 9,14 euros por pasajero del IMAAJ más los 0,804 euros por pasajero correspondientes a la imputación de los costes COVID-19.

La aplicación de este resultado supondrá una reducción de la tarifa de un -3,17%, desde los 10,27 euros por pasajero de la tarifa de 2021 a los 9,95 euros de la tarifa de 2022.

V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2022

Tal como se describe en el apartado anterior, en 2022 Aena podrá tener un ingreso máximo por pasajero de 9,95 euros, cantidad que corresponde a una variación media del -3,17% sobre las tarifas vigentes en el ejercicio 2021. No obstante, la variación individual de cada una de las PPP puede resultar distinta en tanto en cuanto no se obtenga el equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

Primero. Propuesta de variación tarifaria por prestación de Aena

Teniendo en cuenta que, con datos de cierre de 2021, y previsiblemente durante el ejercicio 2022, el tráfico no se habrá recuperado a los niveles alcanzados en 2019, Aena estimó durante el proceso de consultas que, en 2022, tal y como se muestra en la siguiente tabla, todas las prestaciones patrimoniales de manera individual seguirán presentando un déficit tarifario.

Tabla 8. Situación por prestación y cobertura estimada en 2022

	Situación	Cobertura
Aterrizaje	Déficit	67,6%
STA	Déficit	78,4%
Meteorología	Déficit	73,7%
Seguridad	Déficit	74,7%
Estacionamiento	Déficit	87,9%
Pasajeros	Déficit	82,5%
Servicios de PMR	Déficit	86,6%
Pasarelas	Déficit	99,3%

Handling	Déficit	77,1%
Catering	Déficit	84,0%
Combustibles	Déficit	71,4%

Fuente: Aena.

Como consecuencia de lo anterior, y no mostrándose desacuerdo por parte de los usuarios aeroportuarios, Aena propuso que la variación media se aplicara linealmente a todos servicios aeroportuarios básicos en el ejercicio 2022.

Segundo. Valoración de la propuesta de variación tarifaria

En este ejercicio, las dificultades asociadas a la demanda de los diferentes servicios aeroportuarios y los costes de provisión de los mismos complican la traslación de la variación del IMAAJ al ajuste tarifario individual de las distintas PPP en futuros ejercicios. Además, y como se puede constatar en la tabla anterior, ninguna de las PPP arroja un resultado positivo en el ejercicio 2022, por lo que no cabe trasladar resultados positivos a otras prestaciones que presenten déficit, tal y como establece el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

Por tanto, tal y como se ha descrito en el apartado III.Segundo. , debido a las distorsiones generadas por la caída y distribución del tráfico en el ejercicio 2020, cuyas consecuencias previsiblemente se extenderán durante el proceso de paulatina recuperación esperado en 2022, esta Comisión considera adecuado no realizar ningún ajuste por PPP en las tarifas del ejercicio 2022.

VI. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo establecido anteriormente, esta Sala considera que:

- 1) El procedimiento de transparencia y consulta seguido para la actualización de las tarifas 2022 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la CNMC de 26 de octubre de 2017, de 10 de diciembre de 2018, de 11 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2021.
- 2) Tanto Aena como las diez principales compañías aéreas por tráfico de pasajeros deberán aportar, en futuros procedimientos de consulta y con la antelación requerida, la información contenida en el apartado II.4 de la Resolución de Tarifas 2021.
- 3) Se ha constatado que las compañías aéreas Air Nostrum, Binter Canarias y Norwegian no han facilitado a Aena la información sobre sus previsiones de tráfico requerida en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014.

- 4) La contabilidad analítica de Aena es un instrumento adecuado para verificar los ingresos, los costes y los márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.
- 5) A diferencia del valor presentado por Aena en el procedimiento de consultas, la modificación tarifaria finalmente aprobada por el Consejo de Administración de Aena ha incorporado el valor del índice P determinado por esta Comisión en su Resolución de 30 de noviembre de 2021 sobre el índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena en el ejercicio 2022 (STP/DTSP/047/21).
- 6) Aena ha realizado correctamente los ajustes al IMAAJ exigidos por la Ley 18/2014.
- 7) Dada la falta de acuerdo entre las partes del procedimiento de consultas de las tarifas 2022 en cuanto a la modalidad de recuperación de los costes COVID-19, corresponde a la CNMC su determinación conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 y en el apartado 7.1 del DORA II. A tal fin se considera adecuada la modificación tarifaria aprobada por Aena, que incorpora la totalidad de los costes COVID-19 incurridos por Aena en el periodo enero 2020 a septiembre 2021, ambos inclusive, auditados por esta Comisión en su Resolución de 9 de diciembre de 2021 (STP/DTSP/048/21).
- 8) La modificación tarifaria aplicable implica una bajada del -3,17% de las tarifas de las PPP de Aena en el ejercicio 2022. Según la propuesta de Aena, que no fue discutida durante el procedimiento de consultas, esta reducción se aplicará linealmente a cada una de las PPPs, lo cual es compatible con lo dispuesto en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014 para la actualización tarifaria.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO. - El procedimiento de transparencia y consulta seguido por Aena S.M.E., S.A. para la actualización de las tarifas 2022 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la CNMC de 26 de octubre de 2017, de 10 de diciembre de 2018 y de 11 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2021

SEGUNDO. - Aena S.M.E., S.A. deberá facilitar a los usuarios aeroportuarios que participen en futuros procedimientos de consulta la información contenida

en el apartado II.4 de la Resolución de 11 de febrero de 2021 con la antelación indicada.

TERCERO. - En futuros procedimientos de consulta Aena S.M.E., S.A. deberá requerir a las diez principales compañías aéreas por tráfico de pasajeros que le faciliten la información contenida en el apartado II.Cuarto. de la Resolución de 11 de febrero de 2021 con la antelación indicada en dicho apartado.

CUARTO. - La modificación tarifaria aplicable en las tarifas 2022 debe incorporar la totalidad de los costes COVID-19 auditados por esta Comisión en su Resolución de 9 de diciembre de 2021 (STP/DTSP/048/21) y que corresponden a los costes incurridos por Aena en el periodo de enero 2020 a septiembre 2021, ambos inclusive.

QUINTO.- Según resulta de la supervisión realizada por la CNMC de los parámetros de la fórmula de determinación del IMAAJ contenida en el Anexo IX de la Ley 18/2014 que se describe en el apartado IV de la presente Resolución, y de la incorporación de los costes COVID-19 imputables a las tarifas 2022 conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, el IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas de 2022 es de 9,95 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria de un -3,17%.

SEXTO. - La reducción tarifaria lineal comunicada por Aena S.M.E., S.A. para el ejercicio 2022 se ajusta a lo dispuesto en la Ley 18/2014 para la actualización de las tarifas aeroportuarias.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, pudiendo ser recurrida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.2 de la LCNMC y en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.