

RESOLUCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2025

STP/DTSP/011/24

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de noviembre de 2024.

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	5
SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO	9
I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	9
II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL	11
Primero. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias	11
Segundo. Descripción del Procedimiento de Consultas.....	15
Tercero. Evaluación del Procedimiento	19
Cuarto. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias.....	20
III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2023.....	21
Primero. Cálculo de los costes de Aena – Modelo de contabilidad de costes	21
A. Descripción del modelo	22
B. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2023	24
C. Conclusiones y valoración	24
Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2023.....	25
Tercero. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2023	30
IV. CÁLCULO DEL INGRESO MÁXIMO POR PASAJERO AJUSTADO (IMAAJ)	31
Primero. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAP).....	32
Segundo. Ajustes sobre el IMAP	34
A. Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad (B)34	
B. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI)	35
C. Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K)	35
D. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)	41
Tercero. Valor del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ) 	41
A. Valor corregido del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ)	42
B. Limitación del incremento en el ingreso máximo por pasajero	42

Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2025	44
A. Imputación de los costes de control fronterizo	44
B. Imputación de costes COVID-19	45
C. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2025	46
V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2025	46
Primero. Propuesta de variación tarifaria por PPP realizada por Aena	48
Segundo. Valoración de la propuesta de modulación tarifaria	49
VI. CONCLUSIONES	50

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Propuesta modulación Aena	19
Tabla 2. Listado de PPP, PP y PP Fuera del terminal en la contabilidad analítica de Aena.....	23
Tabla 3. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2023 (euros)	26
Tabla 4. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2023 (euros)	27
Tabla 5. Datos de cierre PPP en 2022 y 2023 (millones de euros)	31
Tabla 6. Propuesta Aena tráfico 2024, 2025 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros).....	36
Tabla 7. Previsiones de crecimiento del PIB en 2024-2025 de los principales orígenes del tráfico de Aena	38
Tabla 8. Previsiones de variación de tráfico (movimientos) en España, según Eurocontrol	38
Tabla 9. Previsiones de pasajeros (millones) en 2025 basadas en previsiones de movimientos de Eurocontrol	39
Tabla 10. Distintas previsiones de pasajeros en 2025 (millones de pasajeros)	40
Tabla 11. Valor IMAAJ 2025 (euros)	42
Tabla 12. Costes Entry/Exit System (millones de euros)	44
Tabla 13. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP propuesta por Aena para 2025	48
Tabla 14. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP corregida por la CNMC para 2025.....	49

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2023 (euros)	26
--	----

Imagen 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2023 (euros)	28
Imagen 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2018-2023.....	29
Imagen 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2018-2023	29

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 2025, 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 debe 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 (en adelante, 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 puede trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolo 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 un índice de actualización de precios de inputs fuera del control del operador pero que afectan a su actividad (en adelante, índice P), que 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 en función del cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios y de los planes de inversión, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico respecto del previsto en el DORA. Tras ese ajuste, que debe ser sometido al procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC, se obtiene

el ingreso máximo anual por pasajero ajustado (en adelante, IMAAJ), que determinará las variaciones de las tarifas aeroportuarias.

Además, 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, en el marco de la función de supervisión del procedimiento de consulta anual y ajuste al IMAAJ de las tarifas aeroportuarias de Aena, la CNMC deberá determinar la modalidad de la recuperación de los costes derivados de los controles sanitarios y operativos en que se haya incurrido, en su caso, como consecuencia del COVID-19 en los aeropuertos gestionados por Aena (en adelante, costes COVID-19).

Finalmente, por aplicación de lo previsto en el artículo 14 apartado 4 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural (en adelante, Real Decreto-ley 14/2022), durante el proceso de transparencia y consulta, la CNMC deberá analizar los gastos de operación y mantenimiento en que haya incurrido Aena como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226¹ (descontando las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades) para su recuperación debidamente capitalizados en el marco del DORA. A su vez, el valor de las inversiones se incluirá, por el importe de adquisición debidamente capitalizado, en la Base de Activos Regulada (BAR) del DORA que se apruebe para los ejercicios 2027-2031.

Tercero.- Con fecha 1 de abril de 2024, la Dirección de Transportes y del Sector Postal realizó un requerimiento de información a Aena relativo a la contabilidad analítica del gestor aeroportuario correspondiente al ejercicio 2023, información financiera y operativa desagregada por aeropuerto, ingresos y costes de las

¹ Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (en adelante, Reglamento UE 2017/2226).

prestaciones patrimoniales públicas, cierre de los ejercicios 2022 y 2023, datos de tráfico, y demás datos necesarios para el cálculo del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 12 de abril de 2024.

Cuarto.- Con fecha 8 de mayo de 2024 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de la primera reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2025.

Quinto.- Con fecha 10 de mayo de 2024 se recibió en la CNMC el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria correspondiente al año 2023 elaborado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante, AESA). De acuerdo con lo previsto en el artículo 31.2 de la Ley 18/2014, este informe 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 del parámetro D y al valor del RI, que integran la fórmula de cálculo del IMAAJ contemplada en el apartado 1 del Anexo IX de la Ley 18/2014.

Sexto.- Con fecha 21 de mayo de 2024 tuvo lugar la primera reunión del procedimiento de consultas de las tarifas 2025, con asistencia presencial de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas, en la que se abordaron las previsiones de tráfico, el seguimiento de las inversiones, los resultados de los indicadores de calidad (parámetro B) y otros parámetros de determinación de las tarifas, incluyendo la propuesta de índice P. Asimismo se trataron los importes a recuperar como consecuencia de los costes COVID-19 y de los gastos asociados al control fronterizo.

Séptimo.- Mediante Resolución de 29 de mayo de 2024², la Sala de Supervisión Regulatoria acordó reconocer un valor de índice P de un 0,54% en los términos del Real Decreto 162/2019.

Octavo.- Con fecha 17 de junio de 2024 Aena remitió la convocatoria de la segunda reunión del procedimiento de consultas de las tarifas 2025.

La reunión tuvo lugar el 28 de junio con asistencia presencial de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas. Los representantes de los usuarios presentaron discrepancias de posición respecto a la variación tarifaria y a la modulación realizada por Aena, alcanzando un consenso en cuanto al traslado

² Resolución sobre el Índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2025 (STP/DTSP/014/24).

para futuros ejercicios de la recuperación de los gastos COVID-19 y de control fronterizo.

Noveno.- El 30 de julio de 2024 el Consejo de Administración de Aena aprobó un incremento del 0,54% del IMAAJ en las cuantías de las tarifas aeroportuarias aplicables desde marzo de 2025, en relación con las que venían aplicándose desde el 1 de marzo de 2024, lo que comunicó a la CNMC el 30 de julio de 2024. Dicho incremento, que fija el IMAAJ en 10,40 euros por pasajero, es consecuencia, según señala Aena, de la aplicación al IMAP del año anterior (10,35 euros por pasajero) del índice P (0,54%) calculado conforme a la metodología establecida en el Real Decreto 162/2019 de 22 de marzo y establecido en la Resolución de la CNMC de 29 de mayo de 2024. En el mismo escrito comunica la variación tarifaria detallada por servicio.

Décimo.- Con fecha 13 de agosto de 2024 la Asociación IATA España S.L.U (en adelante, IATA), interpuso ante la CNMC conflicto contra el citado acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fecha 30 de julio de 2024, solicitando que se modifique la propuesta tarifaria de Aena de manera que:

- 1) Se descuenten de las tarifas 2025 los costes COVID-19, que vienen siendo indebidamente consolidados;
- 2) Se fije para las tarifas 2025 un IMAP y un IMAAJ que, como máximo, tengan el mismo valor que el que dichos parámetros tuvieron en 2024, sin perjuicio de los que en su momento puedan fijar los Tribunales;
- 3) Se fije el índice P para 2025 en el porcentaje de 0%;
- 4) No se traslade a las aerolíneas ningún coste relativo al control de fronteras y, subsidiariamente, que solo se trasladen los costes de operación y funcionamiento del sistema *Entry/Exit System*.

Con fecha 16 de agosto de 2024 la compañía aérea Ryanair interpuso conflicto contra el mismo Acuerdo del Consejo de Administración de Aena en el que se detallan los siguientes motivos de oposición:

- 1) La propuesta de aumentar el IMAAJ es una violación de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, ya que ésta no permite aumentos superiores al 0%;
- 2) La propuesta de aumentar excepcionalmente las tarifas no ha sido justificada, ya que las tarifas aeroportuarias de Aena están en superávit;
- 3) La propuesta de aumentar el IMAAJ es una violación del marco del DORA II, ya que el IMAP base es de 9,89 euros cada año;
- 4) La modulación de tarifas propuesta no es relevante, objetiva ni transparente;

- 5) La propuesta de recuperar y/o añadir un recargo para cubrir los costes fronterizos bajo el pretexto de los costes del Sistema de Entrada y Salida de la Unión Europea es una violación del marco DORA II, de la Directiva 2009/12 y del Real Decreto-Ley 14/2022;
- 6) La propuesta para abordar los costes COVID-19 es completamente errónea;
- 7) Aena subestima sistemáticamente el tráfico al establecer tarifas aeroportuarias de manera poco transparente y objetiva.

Por su parte, la Asociación de Líneas Aéreas de España (en adelante, ALA) presentó conflicto el 18 de agosto de 2024, en el que solicita que:

- 1) No se imputen los costes relacionados con los Sistemas de Entrada y Salida en tanto en cuanto no se produzca la implementación de dichos sistemas;
- 2) Subsidiariamente, y en caso de producirse alguna imputación, se tenga en cuenta en su cálculo que la proyección de costes del DORA se hace sin efecto precio y que el riesgo de tráfico (y, consecuentemente, el beneficio del mismo) corre por cuenta de Aena.

Dichos conflictos se han acumulado y tramitado en el procedimiento de conflicto CFT/DTSP/244/24, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley 18/2014 y 12.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC).

Décimo primero.- Informe de la Sala de Competencia. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la LCNMC 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 LCNMC establece en su artículo 10.2 que corresponde a esta Comisión supervisar el cumplimiento del procedimiento de transparencia y consulta llevado a cabo por Aena, y que las actualizaciones de las 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.

Además, el apartado 7 del artículo 10 de la LCNMC dispone que la CNMC deberá realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto.

Entre estas funciones, figura la de analizar y supervisar los costes derivados de la gestión del COVID-19 para su recuperación en el marco del DORA según le atribuye la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, en su apartado 2 párrafo tercero. Para ello, el apartado 7.1 del DORA II dispone que la CNMC deberá realizar el análisis y la 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.

Asimismo, el artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022 dispone en su apartado 4 que la CNMC, durante el proceso de transparencia y consulta recogido en la Ley 18/2014, deberá analizar y supervisar los gastos de operación y mantenimiento en que Aena efectivamente incurra como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros previstos en el Reglamento (UE) 2017/2226, para su recuperación en el marco del DORA, debidamente capitalizados y descontando las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

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 objeto de 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 la prestación de los servicios aeroportuarios básicos. Tienen la naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública (en adelante, PPP³) y se configuran como un sistema común de tarifas que abarca 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, mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación del IMAAJ previsto en el correspondiente ejercicio (año t) con respecto al IMAAJ del año precedente (año t-1). 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 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 t-2 (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 en las inversiones y los 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

³ 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.

cuales se encuentra que durante dicho periodo el incremento máximo a aplicar en el IMAAJ será del 0%, salvo en 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, al ser posible incluir en las tarifas aeroportuarias los costes derivados del COVID-19 y los costes derivados de la colaboración para el control fronterizo (Sistema de Entradas y Salidas, también denominado *Entry/Exit System*), para cuya recuperación se ha dictado una normativa específica.

En el caso de los costes COVID-19, 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 trasladar los costes COVID-19 incurridos para poder ser recuperados en el marco del DORA. Por su parte, el DORA II atribuye a la CNMC la competencia para determinar la modalidad de recuperación de los 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.

Por otra parte, en aplicación de lo previsto en el artículo 14.4 y 14.5 del Real Decreto-ley 14/2022, durante el proceso de transparencia y consulta la CNMC deberá analizar los gastos de operación y mantenimiento en que haya incurrido Aena como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226, para su recuperación debidamente capitalizados en el marco del DORA, descontando las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades. A su vez, el valor de las inversiones se incluirá, por el importe de adquisición debidamente capitalizado, en la Base de Activos Regulada (BAR) del DORA que se apruebe para los ejercicios 2027-2031. Para lo previsto en esta disposición no aplicará el límite del apartado 1 de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

Una vez determinado el IMAAJ, 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 establece el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

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 sobre los elementos de base que sirven para fijar el sistema o nivel de sus tarifas y de sus modificaciones y actualizaciones, tanto para el conjunto de la red de aeropuertos como individualizada para los aeropuertos cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de pasajeros. Como mínimo, deberá facilitar 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 su previsión para el 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 debe 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 obliga a Aena a someter a consultas sus previsiones más actualizadas y, en el caso de que las mismas experimentasen modificaciones durante el transcurso del procedimiento de consultas, ponerlo en conocimiento de los participantes, adjuntando una propuesta de actualización

tarifaria completa, que incluya 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 deben 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 recomienda 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, para cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022, Aena deberá presentar los gastos de operación y mantenimiento (desglosados por aeropuerto diferenciando entre costes de operación y mantenimiento y los relacionados con la inversión) en los que haya incurrido como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros previstos en el Reglamento (UE) 2017/2226. Esta información deberá contener de forma explícita el importe de costes incurridos no incluidos en las estimaciones del DORA II. Asimismo, deberá presentar las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

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, así como una serie de plazos durante el desarrollo del procedimiento, el párrafo segundo del apartado 3 de dicho artículo establece que cuando por causas excepcionales Aena no pueda cumplir estos plazos, 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 tarifas 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 de Consultas

El procedimiento de consultas ha consistido en dos reuniones con las asociaciones y compañías aéreas, que tuvieron lugar de forma presencial el 21 de mayo y el 28 de junio de 2024, y en el intercambio de la información prevista en la Ley 18/2014 y en las resoluciones de la CNMC de Supervisión de Tarifas ya citadas.

Además de Aena, participaron en el procedimiento anual de transparencia y consultas las asociaciones⁴ de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos que se citan a continuación: Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Airline Operators Committee (AOC España), International Air Transport Association (IATA) y las compañías aéreas Jet2.com, Iberia y Ryanair. Asimismo, en esta ocasión han acudido las asociaciones de la aviación general RACE y AOPA. Cabe recordar que esta Comisión tiene un papel de observadora en el procedimiento de consultas.

En dichas reuniones se abordaron los siguientes temas principales que afectan a las tarifas 2025.

⁴ Los miembros de estas asociaciones se pueden consultar en los siguientes enlaces: <http://alaspain.com/socios/> y <http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx>

Previsiones de tráfico

Aena presentó sus estimaciones de tráfico para los ejercicios 2024 y 2025, con un crecimiento anual en el escenario base del 3,8% y del 2,9% respectivamente, hasta alcanzar 292,9 y 301,6 millones de pasajeros respectivamente. Estas estimaciones consideran, desde el punto de vista macroeconómico, un escenario de desaceleración del crecimiento económico en Europa durante el ejercicio 2024.

Tanto IATA como Ryanair indicaron la posibilidad de que el tráfico real hasta el momento fuera superior al estimado y que las estimaciones realizadas por Aena eran bajas. Aena respondió que, además del escenario base, han presentado también una horquilla con un escenario de tráfico optimista con un crecimiento de hasta el 7% y el 5,8% en 2024 y 2025, respectivamente, pero que mantenían su escenario base dada la incertidumbre con respecto al crecimiento del tráfico y otros elementos como desprogramaciones de vuelos, factores de ocupación, etc.

Seguimiento de inversiones

Aena indicó que el valor del parámetro RI por retrasos en la ejecución de las inversiones planificadas, así como el valor del parámetro D por correcciones derivadas de las desviaciones en las inversiones y los gastos de explotación, tienen un valor 0 para el ejercicio 2025.

En relación con las inversiones previstas en 2025 Aena informó de una incidencia en el aeropuerto de Santiago - Rosalía de Castro, en el cual una inversión prevista en el ejercicio se retrasa al año 2027 para ejecutarse conjuntamente con otras, y conseguir una reducción de la afectación operativa. Adicionalmente, se trató sobre la afección al negocio regulado de un nuevo acceso al aeropuerto de Menorca mediante carril-bici.

Además, Aena explicó las inversiones del Plan fotovoltaico y su impacto en el DORA III, que consistirá en una compensación entre el gasto energético y los ingresos derivados de la producción de energía resultante de dicho Plan.

Indicadores de calidad

Aena expuso el resultado del Informe Anual de Supervisión Técnica Aeroportuaria de 2023 emitido por AESA, según el cual el valor del parámetro B sobre las correcciones derivadas de los incentivos y penalizaciones por la calidad del servicio arroja un resultado de 0,0028.

Adicionalmente, Aena indicó el resultado de los indicadores medioambientales incluidos como novedad en el DORA II, aunque no impactan en la variación anual de las tarifas.

Por otro lado, IATA solicitó información sobre el indicador de PMR en el aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez, ante lo cual Aena reconoció la existencia de problemas con el anterior proveedor del servicio, e indicó que se había cambiado hace poco y se estaba produciendo una mejora del servicio prestado.

Índice P

Aena explicó el cálculo del importe del índice P para el que obtiene un valor del 0,54%, siendo los componentes más relevantes personal, seguridad y reparación y conservación.

Ryanair manifestó su disconformidad con la excepcionalidad del índice P, ante lo que Aena explica que este año, al no superar este índice el valor del 1%, no se da ninguna situación excepcional que pudiera justificar, como sí sucedió el año pasado, solicitar una autorización del Consejo de Ministros.

Costes COVID-19 y de control fronterizo

Sobre estas tipologías de costes Aena indicó que debe devolver al sistema tarifario un saldo de 1,48 millones de euros de costes COVID-19 y recuperar 1,93 millones de euros de costes por el control fronterizo, ambos importes capitalizados a 2025. En el caso de los costes COVID-19 el importe se ha reducido significativamente con respecto a ejercicios anteriores ya que Aena recibió una subvención europea de 45,1 millones de euros en 2023. La repercusión en la tarifa de estos costes implicaría sumar un céntimo de euro al IMAAJ calculado.

Aena solicitó que las compañías se pronunciaran sobre la forma de facturar estos costes, sobre lo que ALA indicó que la forma de recuperar los costes COVID-19 había creado cierta dificultad e incertidumbre a las compañías aéreas a la hora de facturar. Ante lo cual, con el consenso de los usuarios, se acordó trasladar el importe de los costes COVID-19 y de control fronterizo a ejercicios posteriores y no incluirlo en las tarifas 2025.

Ryanair rechazó los recargos por costes adicionales derivados del COVID-19 y de control fronterizo ya que el IMAAJ debe ser un precio máximo referido a los ingresos máximos por pasajero sin recargos adicionales fuera del marco regulador del DORA. Aena aclaró que el haber incurrido en estos costes deriva de decisiones ajenas a la compañía y que su inclusión en el sistema tarifario se

realiza para dar cumplimiento a la legislación vigente, que prevé esta forma de recuperación de los costes, concretamente a la Ley 2/2021 y al Real Decreto-ley 14/2022.

Determinación del IMAAJ

El IMAAJ aplicable a 2025 propuesto por Aena asciende a 10,40 euros/pasajero, lo que supone un incremento del 0,54% con respecto al IMAAJ de 10,35 euros/pasajero de 2024. Este IMAAJ no incluye, como se acaba de relatar, los costes COVID y de control fronterizo.

Aena explicó que partiendo de un IMAP en 2025 de 10,40 euros/pasajero se obtendría un IMAAJ de 10,78 euros/pasajero. Ante esta cifra Aena considera que se debe aplicar la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, lo que, según su interpretación, implica que el $IMAAJ_t$ está limitado por el $IMAP_t$ y no por el $IMAAJ_{t-1}$. En base a lo cual, el IMAAJ inicial de 2025 de 10,78 euros/pasajeros debe limitarse a un IMAAJ aplicable de 10,40 euros/pasajero.

IATA argumentó que Aena no está aplicando correctamente la disposición transitoria sexta, por lo que ha interpuesto recurso ante los tribunales, con la finalidad de que estos determinen la interpretación que corresponda del precepto. Concretamente, IATA considera que el $IMAAJ_t$ está limitado por el $IMAAJ_{t-1}$ y que, según se indica en la disposición, no debería aumentar en más del 0% hasta 2025. Es decir, IATA considera que el IMAAJ del ejercicio 2025 debe limitarse a 10,35 euros/pasajero.

Modulación tarifaria

Buscando el equilibrio tarifario de cada PPP individual Aena propuso no aplicar la variación tarifaria anual linealmente, sino incrementar en un 5% las tarifas las PPP deficitarias y reducir en un 2,59% las tarifas las PPP con superávit⁵, de forma que se mantenga el incremento medio del 0,54%.

A este respecto ALA comentó que las compañías tienen unas circunstancias diferentes por lo que, en función del *mix* de tráfico o de su modelo de negocio, con más sensible a unas tarifas que a otras. Por ello, no hay consenso entre los miembros de ALA sobre la variación de la tarifa de cada PPP, pero sí sobre la necesidad de tender a que las tarifas no tengan ni superávit ni déficit.

⁵ Para la PPP Meteorología la variación propuesta es 0%.

Resultado del procedimiento de consultas

El procedimiento de consultas concluyó con el desacuerdo de Aena y los representantes de los usuarios aeroportuarios sobre el valor del índice P aplicable y el valor del IMAAJ, así como sobre la interpretación de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

Aprobación y comunicación de las tarifas

Con fecha 30 de julio de 2024 el Consejo de Administración de Aena aprobó la aplicación, a partir del 1 de marzo de 2025, de un incremento del 0,54% de las tarifas aeroportuarias en relación con las que venían aplicándose desde el 1 de marzo de 2024. Dicho incremento se correspondería con un IMAAJ de 10,40 euros por pasajero, y se aplicaría según la siguiente tabla a las distintas PPP.

Tabla 1. Propuesta modulación Aena

Servicio	% variación por servicio 2025
Aterrizaje	5,00%
STA	-2,59%
Meteorología	0,00%
Seguridad	5,00%
Estacionamiento	5,00%
Pasajeros	-2,59%
PMR	5,00%
Pasarelas	-2,59%
Handling	-2,59%
Catering	-2,59%
Combustibles	-2,59%

Fuente: Aena.

Tercero. Evaluación del Procedimiento

El desarrollo del procedimiento de transparencia y consulta ha cumplido en términos generales con los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014, y de las Resoluciones de Tarifas la CNMC en cuanto a la duración del periodo de consultas y los plazos de suministro de la información que debe aportar Aena para determinar el ingreso por pasajero y su contenido.

En cuanto a las estimaciones de tráfico, Ryanair ha puesto de manifiesto las estimaciones, demasiado conservadoras, realizadas por Aena durante los diferentes procedimientos de consultas realizados hasta la fecha.

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, en su Resuelve Tercero, que las diez primeras compañías por tráfico aéreo en España debían aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje), segmentadas, 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.

A este respecto, de la documentación enviada por Aena se concluye que, en líneas generales, se ha dado cumplimiento a lo requerido por la CNMC.

Finalmente, se ha constatado que el procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias 2025 ha concluido con el desacuerdo de las partes en cuanto a la tarifa aplicable en 2025 y con el acuerdo de las partes en proponer que sea la CNMC la que revise la propuesta de variación tarifaria siguiendo los principios generales ya aplicados en otras ocasiones para la modulación de las diferentes PPP.

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 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 del resto de la información que debe facilitar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014, y de la información que libremente acuerden Aena y los usuarios de los servicios aeroportuarios 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.

Por otra parte, para cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022, Aena deberá presentar los gastos de operación y mantenimiento (desglosados por aeropuerto, diferenciando entre costes de operación y mantenimiento y los relacionados con la inversión) en los que haya incurrido como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros previstos en el Reglamento (UE) 2017/2226. Esta información deberá contener, de forma explícita, el importe de costes incurridos no incluidos en las estimaciones del DORA II. Asimismo, deberá presentar las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

Finalmente, habiendo sido desigual la respuesta de las compañías aéreas en 2024 sobre sus datos de 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, con el nivel de desagregación requerido para que pueda resultar de utilidad durante el procedimiento de consultas.

Por último, esta Sala considera necesario, para garantizar la eficacia del procedimiento 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 2023

Primero. Cálculo de los costes de Aena – Modelo de contabilidad de costes

La supervisión del cumplimiento de las previsiones normativas que aplican a las tarifas aeroportuarias requiere la disponibilidad de información adecuada de costes e ingresos de Aena. Sólo con una correcta asignación de los costes e ingresos entre los servicios, ya sean aeroportuarios regulados o relativos a las actividades no reguladas del gestor aeroportuario, puede verificarse 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.

A. Descripción del modelo

La separación y el cálculo de los costes, ingresos y márgenes de los servicios se basa en un modelo de costes históricos totalmente distribuidos en función de las actividades (metodología ABC-*activity based costing*). El elemento central del sistema son las actividades a las cuales se imputan los costes, ya que son las actividades las que consumen los recursos. A su vez, estas actividades se imputan a los servicios en función de los correspondientes criterios de reparto. Por último, el modelo incorpora el coste de capital calculado como el valor neto contable de los activos por el coste medio ponderado del capital aprobado en el DORA II (6,02% antes de impuestos).

El objetivo del modelo es calcular el ingreso, coste y margen de los servicios prestados, distinguiendo los servicios asociados a las PPP y los asociados a los precios privados (en adelante, PP), según la clasificación existente en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. En este sentido, los servicios de la contabilidad analítica de Aena se organizan en las siguientes categorías:

- **Prestaciones patrimoniales públicas (PPP):** Servicios asociados a las prestaciones patrimoniales públicas que, según indica Aena, son las recogidas en la mencionada Ley de Seguridad Aérea y sus correspondientes modificaciones.
- **Precios Privados (PP):** Servicios prestados dentro de la terminal que no se consideren PPP. Se dividen en PP aeroportuarios y PP de actividades comerciales.
- **PP de Actividades comerciales Fuera del Terminal:** Resto de servicios asociados a precios privados que se prestan fuera de la terminal.

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.

Los servicios definidos en el modelo para el ejercicio 2023 y ordenados por categorías son los siguientes:

Tabla 2. Listado de PPP, PP y PP Fuera del terminal en la contabilidad analítica de Aena

PPP	PP	PP Fuera del terminal
Servicios de tránsito de aeródromo (*)	PP Aeroportuarios	Centros Logísticos Aeroportuarios
Aterrizaje	Sistema de energía a 400 Hertzi	Explotaciones comerciales fuera terminal
Catering	Consignas	Hangares
Combustible aviación	Sistema de extinción de incendios	Oficinas y almacenes fuera del terminal
Estacionamiento	Mostradores <i>Autocheck-in</i>	Terrenos y superficies pavimentadas
<i>Handling</i> pasajeros	Mostradores de facturación	
<i>Handling</i> aeronaves	Otras utilidades del recinto aeroportuario	
Utilización de infraestructuras o Pasajeros	Retirada de vehículos y carruajes	
Servicio Meteorología	Recarga de vehículos eléctricos lado aire	
Utilización de pasarelas telescópicas	Facturación automática <i>Self Bag Drop</i>	
Servicio P.M.R.	Otros servicios, materiales o productos prestados por el aeropuerto	
Seguridad	Acceso de vehículos a zonas restringidas	
	PP Comerciales	
	Bares y restaurantes	
	<i>Duty-free/paid</i>	
	Estacionamiento de vehículos	
	Explotaciones comerciales dentro terminal	
	Filmaciones y grabaciones cinematográficas	
	Servicio <i>Fast-Track</i>	
	Oficinas y almacenes dentro del terminal	
	Publicidad directa	
	Publicidad concesión	
	<i>Rent-a-car</i>	
	Suministro de energía eléctrica, agua, climatización...	
	Líneas de enlace, sistema de interconexión telefónica...	
	Utilización de salas y zonas no delimitadas	

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

() Incluye los servicios de la Información Aeronáutica, Control de Tráfico Aéreo, Servicio de Comunicación, Navegación y Vigilancia y Servicio de Tránsito de Aeródromo.*

B. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2023

El modelo de contabilidad analítica de Aena es un modelo de costes totalmente distribuidos en el cual la totalidad de los costes de la cuenta de pérdidas y ganancias, con la sustitución de los gastos financieros por el coste de capital, se imputa a los servicios.

En el ejercicio 2023 el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

En conclusión, la fórmula de actualización de las tarifas del ejercicio 2023 es coherente con los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio, considerando que para obtener los ingresos regulados requeridos⁸, a los costes operativos y de capital se les restan las subvenciones recibidas.

C. Conclusiones y valoración

A la vista de los elementos anteriores, esta Sala concluye que:

- El modelo de contabilidad analítica de Aena es un modelo de costes totalmente distribuidos en el cual la totalidad de los costes de la cuenta de pérdidas y ganancias, con la sustitución de los gastos financieros por el coste de capital, se imputa a los servicios.
- La contabilidad analítica de Aena es un instrumento adecuado para que esta Sala pueda verificar los ingresos, costes y márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.
- Se han conciliado los ingresos y costes de la contabilidad analítica de 2023 con la cuenta de pérdidas y ganancias auditada.
- El resultado final es un margen positivo de la contabilidad analítica de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, junto a un

⁸ Los “ingresos regulados requeridos” son los costes de los servicios regulados prestados por el gestor aeroportuario.

resultado positivo del ejercicio de 1.436,3 millones de euros en la cuenta de pérdidas y ganancias.

- De acuerdo con la contabilidad analítica, Aena ha obtenido un margen positivo para las PPP, PP aeroportuarios, PP comerciales y fuera de terminal.
- La fórmula de actualización de tarifas del ejercicio 2023 está conciliada con los resultados de la contabilidad analítica del mismo ejercicio. Las principales diferencias entre ambas se deben al neteo de los Trabajos realizados para el inmovilizado en la fórmula, y a la no inclusión en la fórmula tarifaria de los costes e ingresos COVID-19 extraordinarios, los costes *Entry/Exit System* y los costes asociados a la revisión de precios.

Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2023

La recuperación de los niveles de tráfico previos a la pandemia ha supuesto que en el ejercicio 2023, y para el total de las prestaciones, exista un superávit del 102%.

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 relación 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 contabilidad analítica del ejercicio 2023 y el tráfico de pasajeros y movimientos de aeronaves en ese 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.

Si bien en el ejercicio 2023 la recuperación del tráfico ha generado una situación muy cercana al equilibrio entre los ingresos y los costes de Aena, aún persisten ciertos desequilibrios por prestación, que han 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, se muestra en la tabla siguiente:

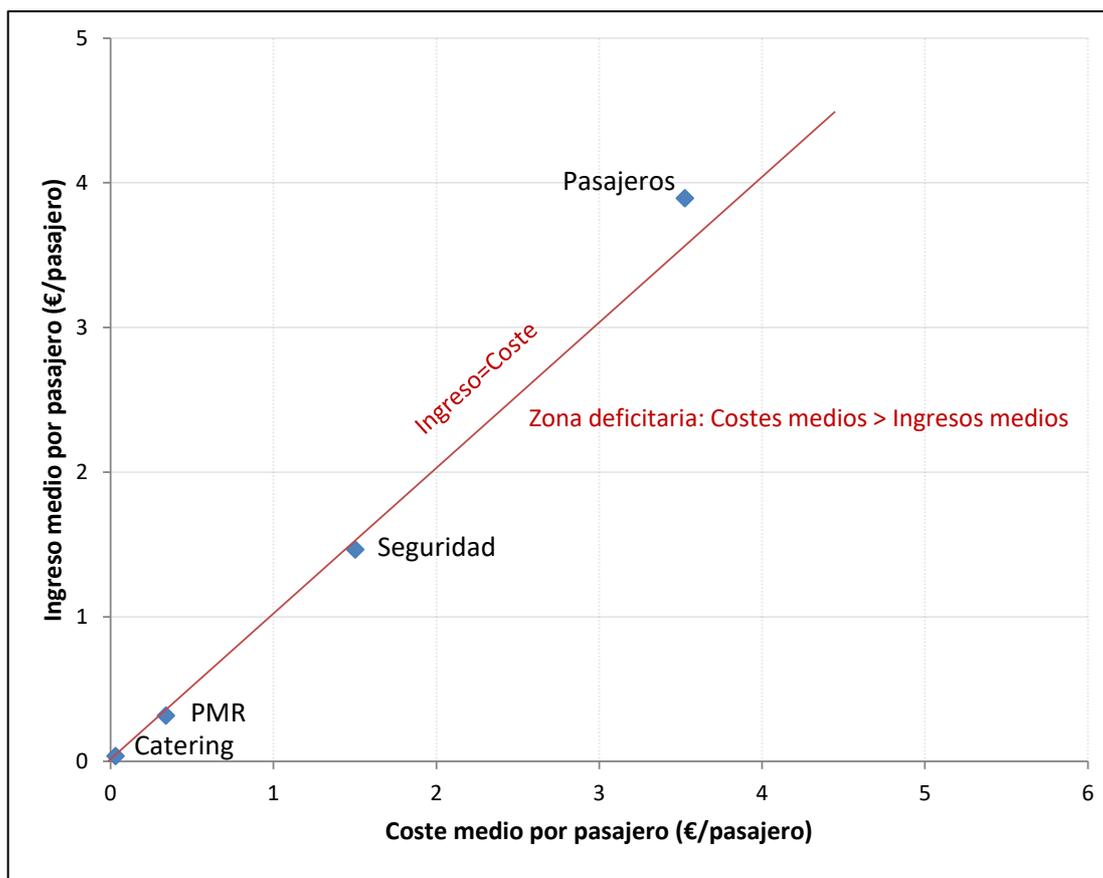
Tabla 3. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2023 (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Pasajeros	3,89	3,53	0,37	9,4%
Seguridad	1,46	1,50	-0,04	-2,5%
Servicios de PMR	0,32	0,34	-0,02	-7,1%
Catering	0,04	0,03	0,006	16,7%

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

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

Imagen 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2023 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

La recuperación del tráfico a los niveles prepandemia ha tenido como consecuencia la mejora en la consecución del equilibrio tarifario en las

prestaciones relacionadas con el número de pasajeros. Así, las prestaciones de Pasajeros y Catering se encontraban en superávit, mientras que Seguridad y PMR se mantienen en déficit, pero en un nivel cercano al equilibrio.

En la tabla siguiente se presenta la relación entre los ingresos y los costes medios 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.

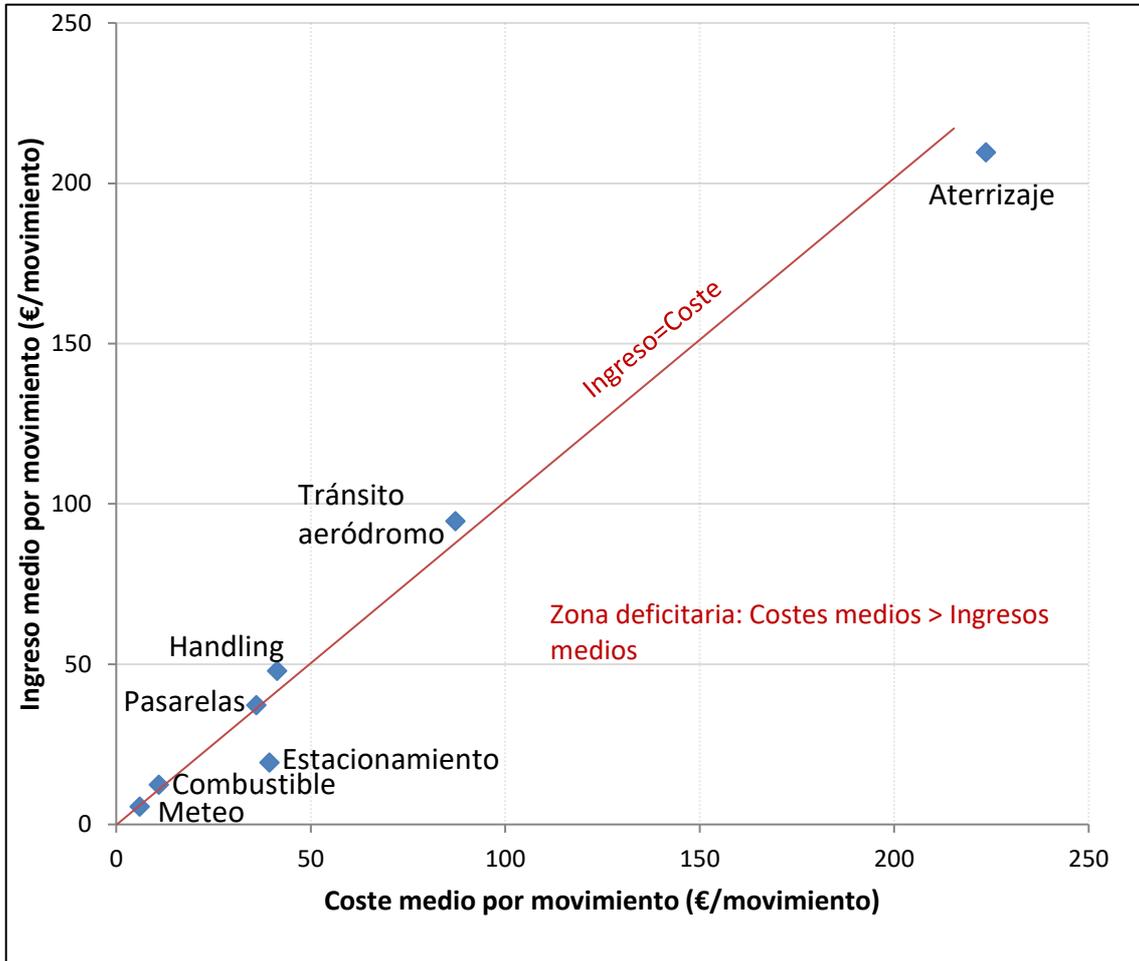
Tabla 4. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2023 (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Aterrizaje	209,63	223,54	-13,91	-6,6%
Servicios meteorológicos	5,58	5,97	-0,39	-7,0%
Servicio de tránsito de aeródromo (STA)	94,59	87,11	7,48	7,9%
Utilización de pasarelas telescópicas	37,21	35,94	1,27	3,4%
Handling	47,85	41,30	6,54	13,7%
Combustible aviación	12,37	10,85	1,52	12,3%
Estacionamiento	19,29	39,34	-20,05	-103,9%

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

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

Imagen 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2023 (euros)

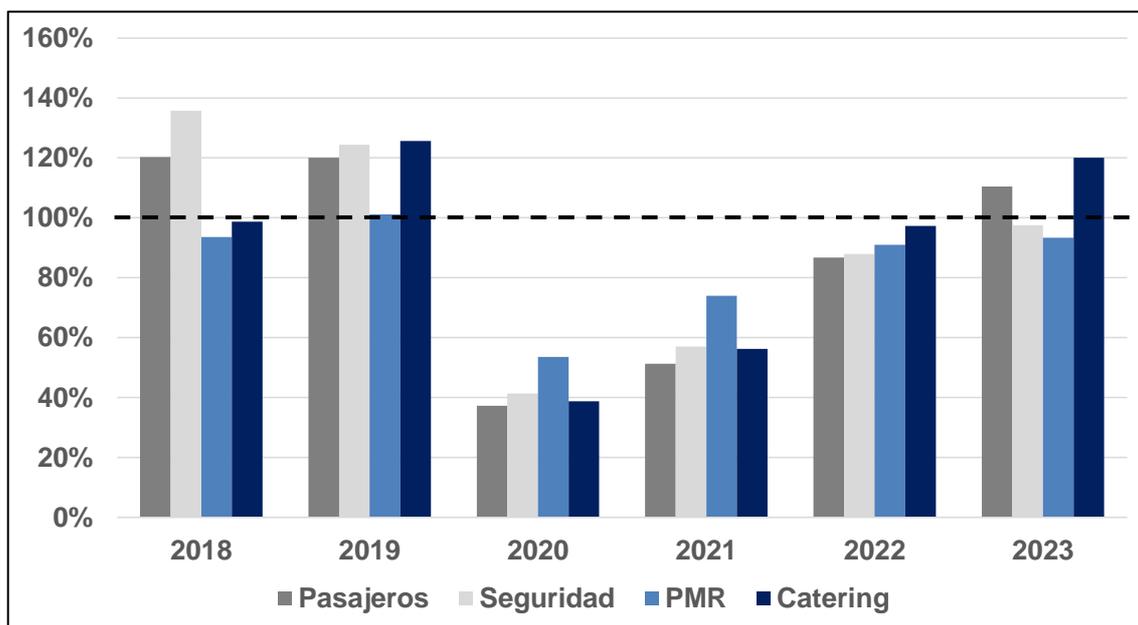


Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Al igual que en el caso de las PPP relacionadas con el número de pasajeros, las PPP relacionadas con el número de movimientos se aproximaron a la cobertura de sus costes. En el caso concreto de Servicio de Tránsito en Aeródromo, Pasarelas, *Handling* y Combustible estuvieron en superávit. Mientras que, entre las prestaciones que aún mantienen déficit, destaca la de Aterrizaje, que, previsiblemente y tras el incremento tarifario del 10% aplicado en 2024, se aproximará a su nivel de equilibrio.

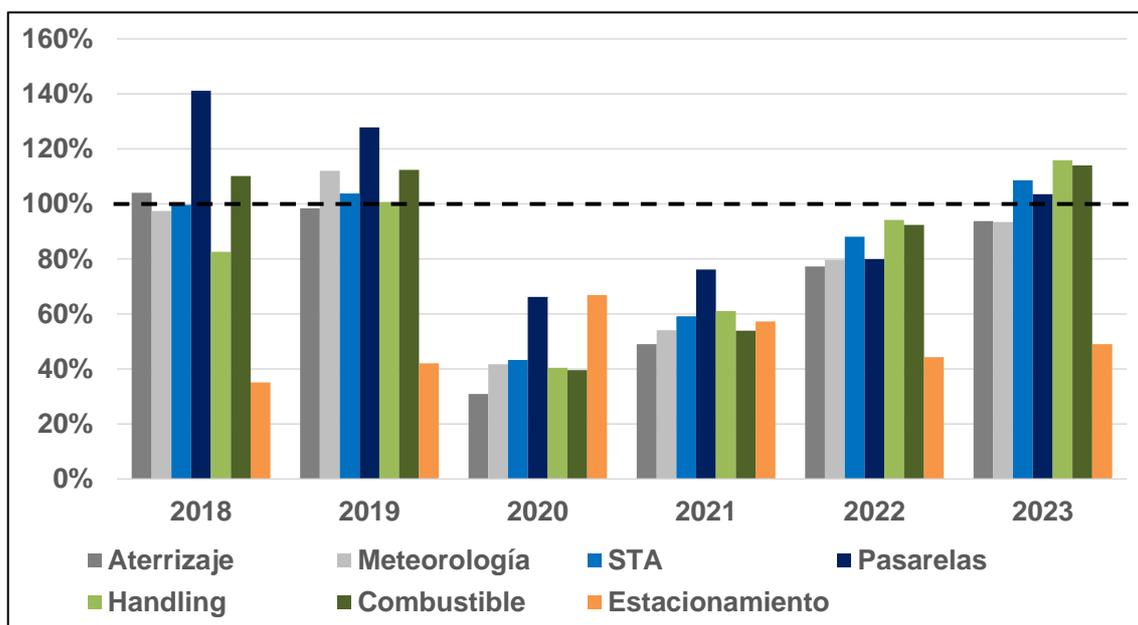
La evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP (porcentaje de cobertura) relacionada con pasajeros y con movimientos de aeronaves entre 2018 y 2023 se muestra en los dos gráficos siguientes:

Imagen 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2018-2023



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 2018-2023



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

El efecto de la pandemia en 2020 rompió la tendencia al equilibrio entre ingresos y costes que venía observándose en los primeros ejercicios del DORA I en la mayoría de las PPP, tanto las relacionadas con los servicios prestados a

pasajeros como las relacionadas con los movimientos de aeronaves. Con la recuperación del tráfico en 2023, algunas de las prestaciones que previamente se encontraban en superávit, como Seguridad y Aterrizaje, se mantienen todavía en la zona de déficit, aunque en general se ha producido una tendencia al equilibrio, habiéndose alcanzado la cobertura en el total de las prestaciones.

Es destacable, por ejemplo, cómo, con el inicio de la pandemia, el Estacionamiento incrementó su cobertura respecto a periodos previos, y cómo, posteriormente, esta cobertura se ha ido reduciendo. No obstante, en 2023 se observa una mejoría en dicha cobertura, que previsiblemente se consolide tras el incremento del 10% aplicado en 2024.

En resumen, el análisis anterior revela que, si en 2020, por efecto de la pandemia, se produjo una discontinuidad en la tendencia positiva hacia el equilibrio entre ingresos y costes que venía observándose en los ejercicios previos, en 2023 los ingresos derivados de las PPP han cubierto sus costes. No obstante, sigue siendo necesario 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 del artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

Tercero. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2023

El análisis del resultado de las tarifas en 2023 muestra que los ingresos obtenidos de las PPP, a diferencia de lo que había ocurrido en los ejercicios previos⁹, cubrieron los costes regulados del gestor aeroportuario (“ingresos regulados requeridos”).

El incremento de tráfico ha permitido que en 2023 los costes totales por pasajero se redujeran desde los 10,5 a los 9,2 euros por pasajero.

El resultado tarifario de cierre del ejercicio 2023, que se muestra a continuación, no valora la eficiencia de los costes de explotación en relación con el tráfico gestionado, poniendo simplemente de manifiesto el resultado tarifario obtenido por el gestor aeroportuario. Aena obtuvo un resultado tarifario¹⁰ de 67,2 millones de euros en 2023. Este resultado es consecuencia de que los costes de

⁹ En 2020 el déficit fue de 1.364,8 millones de euros, en 2021 de 1.089,3 millones de euros y en 2022 de 377,8 millones de euros.

¹⁰ El resultado tarifario anual refleja únicamente el balance entre ingresos y gastos asociados a las PPP, incluyendo la remuneración máxima del capital establecida en el DORA, pero en ningún caso presupone un hipotético reconocimiento del impacto económico que se pudiera haber generado como consecuencia del COVID-19.

prestación de los servicios aeroportuarios básicos fueron de 2.596,0 millones de euros y los ingresos de 2.663,2 millones de euros.

Tabla 5. Datos de cierre PPP en 2022 y 2023 (millones de euros)

	Cierre 2022	Cierre 2023
+ Gastos de explotación (PPP)	1.991,50	2.042,0
+ Costes de capital (PPP) ¹¹	589,7	579,4
- Subvenciones recibidas (PPP)	26,9	25,3
= Ingresos regulados requeridos	2.554,30	2.596,0
Pasajeros (millones)	242,8	282,3
Ingresos requeridos/pasajero (euros)	10,5	9,2
Ingresos/pasajero (euros)	9,0	9,4
Ingresos totales	2.176,49	2.663,2
Superávit/Déficit	-377,8	67,2

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

La diferencia entre los resultados tarifarios de los ejercicios 2022 y 2023 se explica fundamentalmente por la reducción en el coste por pasajero (hasta 9,2 euros por pasajero) y por el incremento en el ingreso por pasajero (hasta 9,4 euros por pasajero).

Aena, según el IMAAJ aprobado para el ejercicio 2023, podía recuperar hasta 9,77 euros por pasajero. Al haber obtenido 9,4 euros por pasajero, según el resultado de las tarifas, procede realizar un ajuste a través del factor K, tal y como se explica en el apartado IV.Segundo. C.

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

El DORA II establece un ingreso máximo por pasajero con una variación tarifaria del 0% (componente X) para cada uno de los ejercicios del quinquenio 2022-2026.

Este componente X del 0% no incluye el índice P (ver apartado Primero de este Fundamento de Derecho IV), que según la Ley 18/2014 debe calcularse anualmente y con el que se obtiene el IMAJ definitivo. Sobre este IMAJ definitivo

¹¹ Los costes de capital en 2023 se han reducido como consecuencia de la reducción de la base de activos regulados (BAR) y no de la reducción del coste del capital que se mantiene sin variación durante todo el DORA II (2022-2026) en un 6,02%.

se aplican, a su vez, las correcciones que son necesarias para obtener el IMAAJ, según el Anexo IX de la Ley 18/2014.

Así, el IMAP del año t 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 en t-2 (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 del ejercicio t-2, por lo cual los cálculos del ejercicio tarifario 2025 se realizan con los datos de cierre de 2023.

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 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 año t-2.

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

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, que en este caso es del 0%, tal y como se ha mencionado anteriormente.

Respecto al índice P, 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, tienen las variaciones anuales del precio de los inputs fuera del control del operador, y no puede estar referenciado, según la Ley 18/2014, a ningún índice general, en línea con la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Hasta la aprobación del Real Decreto 162/2019, es decir, hasta el ejercicio tarifario 2020, no fue posible incluir el índice P en el cálculo del IMAP.

Esta Sala, según lo dispuesto en el mencionado real decreto, ha establecido, en su Resolución de 29 de mayo de 2024 (STP/DTSP/014/24), el valor de este índice P para 2025 en el 0,54%, el mismo propuesto por Aena durante el procedimiento de consultas.

Como consecuencia, el valor del índice P a aplicar en la fórmula del IMAP de 2025 será de un 0,54%.

Por tanto, el valor del IMAP en el ejercicio 2025 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMAP_{2025} = IMAP_{2024} \left(1 + \frac{P_{2024} + X}{100} \right) = 10,35 \left(1 + \frac{0,54 + 0,00}{100} \right) = 10,40$$

Este valor del IMAP de 10,40 euros es el mismo propuesto por Aena.

Segundo. Ajustes sobre el IMAP

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

El componente B_t de la fórmula del IMAAJ cuantifica el incentivo o la penalización que se aplica en el año t según el grado de cumplimiento de los niveles de calidad 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_{2025} se basa en los resultados de la medición de los indicadores de calidad de servicio en la red de aeropuertos de Aena en 2023.

La propuesta de Aena

En la propuesta de IMAAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro B_{2025} de 0,28%, que se correspondería con una mejora en la calidad del servicio prestado en 2023 y que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAP fijado en el DORA para 2025. Este valor es el del 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 2023 remitido por AESA a la CNMC, ésta ha supervisado los valores de los 11 indicadores de calidad en los aeropuertos de Aena que suponen incentivo o penalización.

A este respecto el DORA II establece que el valor del incentivo o penalización para el conjunto de la red es el mínimo entre dos valores: el obtenido ponderando el valor del incentivo/penalización para cada aeropuerto con el tráfico de pasajeros anuales previsto, o el obtenido asignando el mismo peso a todos los aeropuertos de la red.

Ponderando según el tráfico de cada aeropuerto se obtiene un valor de 0,28%, mientras que otorgando el mismo peso a todos los aeropuertos el valor que se

obtiene es de 0,49%. Por tanto, el valor del parámetro B obtenido por AESA es de 0,28%.

Valoración

Esta Comisión considera que AESA ha aplicado una metodología consistente con la aplicada en informes de supervisión previos a la pandemia y ajustada a lo establecido en el DORA 2022-2026. Por tanto, se estima correcto dar un valor de 0,28% al parámetro B en el cálculo del IMAAJ correspondiente a las tarifas 2025. Este valor del parámetro B igual a 0,28% es el que ha incorporado Aena en su propuesta tarifaria para 2025.

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 el ejercicio t.

La tabla 4 del Anexo 6 del DORA II establece, para las inversiones que se consideran estratégicas, los plazos en los que deben finalizarse las correspondientes obras y la fecha de comienzo de penalizaciones, en su caso, para cada una de ellas. Según esa tabla, no existe ningún proyecto de inversiones estratégicas que debiera terminar en el ejercicio 2023, conforme al DORA 2022-2026.

Como consecuencia, el valor del parámetro RI a aplicar será de 0 euros, que coincide con el valor aplicado por Aena en su propuesta de cálculo del IMAAJ para 2025.

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 ese 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.

$Ingreso\ unitario_{t-2}$: 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.

Para la determinación del factor K debe utilizarse la mejor estimación disponible del tráfico (parámetro Q), según ha confirmado la Audiencia Nacional.¹²

La propuesta de Aena

Aena obtiene un valor para el factor K_{2025} de -0,35, a partir del valor del IMAAJ del año 2023 (9,77 euros por pasajero) y del ingreso por pasajero realmente obtenido (9,43 euros por pasajero) en ese mismo año, considerando el volumen real de pasajeros gestionados en 2023 (282,3 millones) y su estimación de pasajeros para 2025 (301,6 millones). Esto supondría que Aena debiera recuperar un importe total de 105,6 millones de euros, capitalizado a 2025, por la diferencia entre lo realmente percibido en 2023 y lo que debiera haber ingresado según el IMAAJ para ese año.

Estimación del tráfico aplicable a efectos de la determinación del factor K

Posiciones de las partes durante el procedimiento de consultas

La propuesta de actualización de tarifas Aena utiliza una previsión de 301,6 millones de pasajeros para el ejercicio 2025. Para el ejercicio 2024, Aena estimó finalizar con un tráfico de 292,9 millones de pasajeros. La estimación de Aena para 2025 es un 110% el nivel de tráfico prepandemia, que ya se superó en 2023.

Tabla 6. Propuesta Aena tráfico 2024, 2025 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024(P)	2025(P)
Pasajeros	274,2	75,8	119,7	242,9	282,3	292,9	301,6
% Variación		-72,4%	57,9%	102,9%	16,22%	3,75%	2,96%
% Recuperación		27,6%	43,7%	88,6%	103,0%	106,8%	110,0%

(P): Propuesta Fuente: Aena

¹² Sentencia de 24 de junio de 2022, recaída en el PO 121/2020 (SAN3820/2022), Sentencia de 21/02/2022 de 21 de febrero de 2022 recaída en el PO 119/2020 (SAN 876/2022) y Sentencia de 30 de abril de 2021 recaída en el PO 490/2019 (SAN 2135/2021), entre otras.

Como ha ocurrido en el pasado, sobre la previsión de tráfico ha habido discrepancias entre Aena y los usuarios durante el procedimiento de consultas, considerando estos usuarios que las previsiones de Aena eran bajas.

En el mes de mayo de 2024, durante la primera reunión del procedimiento de consultas, Aena presentó una estimación de incremento de tráfico para 2024 del 3,75%, siendo el crecimiento acumulado de tráfico real, hasta el mes de abril de ese año, del 11%.

Posteriormente, en junio de 2024, Aena anunció públicamente que actualizaba las previsiones de tráfico de 2024. Sin embargo, mantuvo la previsión presentada durante el procedimiento de consultas para el tráfico estimado en 2025, aludiendo a que éste se estaba comportando de manera muy distinta a la esperada.

Teniendo en cuenta la actualización del crecimiento de tráfico realizada por Aena en junio de 2024 (8,3%), y trasladando dicho incremento al conjunto de la red de aeropuertos de Aena¹³, esto supondría un tráfico de cierre del ejercicio de unos 305,7 millones de pasajeros (9,8%). Este tráfico supera tanto el previsto por Aena para 2024 (292,9 millones de pasajeros) como el previsto para 2025 (301,6 millones de pasajeros).

Por tanto, teniendo en cuenta las previsiones de tráfico actualizadas para 2024, la evolución real del tráfico registrado hasta la fecha y las previsiones económicas para el ejercicio 2025, esta Comisión considera necesario realizar una revisión de las previsiones de tráfico utilizadas por Aena para el cálculo del factor K.

Análisis de la evolución económica

Durante 2024 la economía española ha seguido creciendo, pero para el próximo ejercicio se prevé un menor dinamismo de la demanda interna como consecuencia de la retirada de los estímulos fiscales y una menor contribución del sector exterior al PIB, debido a la ralentización del crecimiento en el turismo, que comienza a mostrar síntomas de agotamiento. Con todo, las previsiones más recientes tanto de la OCDE como del FMI muestran únicamente una ligera ralentización del crecimiento y, en general, una mejora del crecimiento de los principales países emisores de turistas a España.

Como ya ocurrió en 2023, en 2024 el crecimiento del PIB de España se anticipa superior al de los países principales proveedores de tráfico de pasajeros a

¹³ No incluye el aeropuerto de la Región de Murcia.

nuestro país. Sin embargo, los datos siguen mostrando que el tráfico internacional (11% hasta el primer semestre de 2024) crece más que el tráfico doméstico (7%).

Los pasajeros de Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido siguen suponiendo aproximadamente el 70% del tráfico total de la red de Aena. Las estimaciones más actualizadas de la OCDE y del FMI muestran, en general¹⁴, un crecimiento moderado del PIB en esos países respecto a 2024. Para España, y pese a la ralentización prevista en 2025, ambos organismos estiman crecimientos significativamente superiores a la media de la zona euro.

Tabla 7. Previsiones de crecimiento del PIB en 2024-2025 de los principales orígenes del tráfico de Aena

	OCDE (Sep-24)		FMI (Oct-24)	
	2024	2025	2024	2025
España	2,8%	2,2%	2,9%	2,0%
Zona Euro	0,7%	1,3%	1,2%	1,3%
Reino Unido	1,1%	1,2%	2,1%	1,1%
Alemania	0,1%	1,0%	0,3%	1,3%
Italia	0,8%	1,1%	1,0%	0,6%
Francia	1,1%	1,2%	0,7%	1,5%

Fuente: FMI y OCDE

Previsiones de Eurocontrol

Eurocontrol actualizó en octubre de 2024, sus previsiones de tráfico¹⁵, estableciendo tres posibles escenarios: superior, inferior y base. Para el caso de España el escenario base de Eurocontrol supone un incremento de los movimientos en 2025 de un 3,7%, con una horquilla del 1,8% al 5,3% entre su escenario inferior y superior.

Tabla 8. Previsiones de variación de tráfico (movimientos) en España, según Eurocontrol

	Eurocontrol	
	2024	2025
Superior	8,0%	5,3%
Base	7,6%	3,7%

¹⁴ Según las previsiones del FMI Italia reduciría su crecimiento en 2025.

¹⁵ Eurocontrol Seven-Year Forecast 2024-2030 - Autumn 2024 Update (oct-24). Disponible en <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-2024-2030-autumn-update>

Inferior	7,0%	1,8%
-----------------	------	------

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol

Sobre estas previsiones, Eurocontrol advierte de que no han tomado en consideración los recientes conflictos en Oriente Medio y que suponen un factor de riesgo sobre las economías y el tráfico aéreo. Tampoco han considerado otras incertidumbres como, por ejemplo, la evolución del precio del combustible.

Debe destacarse que las previsiones de Eurocontrol son en movimientos, por tanto, para poder trasladar el volumen de movimientos a pasajeros es necesario estimar la ocupación media de las aeronaves. En ejercicios previos, tanto la ocupación media como el factor de ocupación se han incrementado año tras año excepto en el periodo afectado por la pandemia. Los datos de cierre de 2023 mostraron una ocupación media de 117,8 pasajeros por movimiento, habiéndose mantenido esta ocupación durante el primer semestre de 2024. Sin embargo, los datos más recientes, hasta septiembre de 2024, muestran que la ocupación actual estaría entorno a los 120,2 pasajeros por movimiento. En cualquier caso, estos elevados niveles de ocupación hacen pensar que los mismos no pueden incrementarse de manera significativa, por lo que considerar un crecimiento de los pasajeros proporcional al de movimientos, siguiendo las estimaciones que hace Eurocontrol, podría considerarse razonable.

Así, en el escenario base de Eurocontrol, el volumen de pasajeros estimado para los aeropuertos españoles en 2025 se estimaría en 315,0 millones de pasajeros.

Tabla 9. Previsiones de pasajeros (millones) en 2025 basadas en previsiones de movimientos de Eurocontrol

	Eurocontrol
	2025
Superior	321,0
Base	315,0
Inferior	307,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol

Previsiones con datos de las aerolíneas

Tal y como se ha mencionado ya, tanto IATA como Ryanair consideran que las estimaciones de tráfico realizadas por Aena son bajas. Las previsiones aportadas a Aena por las diez primeras compañías por tráfico de pasajeros en España, el incremento del tráfico sería del 4,2% en 2025. Aplicando este incremento a la estimación de cierre del escenario base de Eurocontrol en 2024

(303,8 millones de pasajeros), se obtiene un tráfico previsto para 2025 de 316,5 millones de pasajeros.

Estimación con modelos propios

En 2023 se recuperó el nivel de tráfico previo a la pandemia. Esto permite usar con una mayor confianza las estimaciones basadas en modelos univariantes (ARIMA¹⁶), que esta Comisión ha utilizado habitualmente en la realización de previsiones a corto plazo. Pues bien, las estimaciones realizadas con modelos univariantes por esta Comisión obtendrían para 2025 una previsión de tráfico de 317,5 millones de pasajeros.

Conclusiones

Las previsiones de pasajeros para 2025 se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 10. Distintas previsiones de pasajeros en 2025 (millones de pasajeros)

	2025
Aena	301,6
Eurocontrol	315,0
Aerolíneas	316,5
CNMC	317,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol, Aerolíneas y Aena

Según los resultados anteriores, se considera que la estimación presentada por Aena durante el procedimiento de consultas (301,6 millones de pasajeros) infraestima el tráfico y será superada previsiblemente en este ejercicio 2024, lo que hace necesario corregir la previsión de pasajeros para 2025.

Para realizar este ajuste, esta Comisión tomará las estimaciones de Eurocontrol. Si bien estas estimaciones representan movimientos de aeronaves, es posible utilizarlas como estimación conservadora del incremento de pasajeros, en tanto en cuanto habitualmente los pasajeros se incrementan más que los movimientos. Esta decisión es coherente con las adoptadas en ejercicios previos.

Así, utilizando una previsión de 315,0 millones de pasajeros para el ejercicio 2025, y a los efectos del cálculo del factor K_{2025} , se corrige dicho factor desde los -0,35 euros utilizados por Aena en su propuesta a -0,34 euros que sería el importe calculado por esta Comisión.

¹⁶ Modelo autorregresivo integrado de media móvil.

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

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

El Informe anual de supervisión de AESA, como en ejercicios previos, ha determinado que, para activar la fórmula de cálculo del parámetro D, es requisito indispensable que el titular de la ahora Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible 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 los 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 titular de la Secretaría de Estado desviación alguna sobre las inversiones reguladas, a la vista de lo cual, AESA ha concluido que el parámetro D correspondiente al ejercicio 2023 debe ser cero.

Como se ha venido indicando en las resoluciones previas de la CNMC sobre tarifas, y es necesario seguir advirtiendo, la no activación del mecanismo recogido en la Ley 18/2014 para la estimación del parámetro D, elimina de facto el efecto del ajuste derivado del mencionado parámetro en la fórmula del IMAAJ.

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

En el apartado anterior se han valorado los ajustes a realizar en el IMAAJ para la determinación del IMAAJ. Del análisis realizado se concluye que es necesario modificar la propuesta de Aena con el objetivo de incorporar la previsión de pasajeros corregida por esta Comisión. Asimismo, y como se explicará a continuación, esta Comisión considera que Aena no ha aplicado correctamente la limitación a la variación del 0% contenida en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

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

En la siguiente tabla se muestran la propuesta de Aena y el resultado de la supervisión de la CNMC, donde se observa que se ha corregido el valor del factor K aplicable, y al IMAAJ obtenido se le ha aplicado la limitación contenida en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, conforme a lo que se explica en el apartado siguiente.

Tabla 11. Valor IMAAJ 2025 (euros)

	$IMAP_t$	$\frac{B_t}{100} IMAP_t$	$\frac{RI_t}{Q_t}$	K_t	$\frac{D_t}{Q_t}$	$IMAAJ_t$	$IMAAJ_t$ <i>Aplicable</i>	<i>Var IMAAJ</i> <i>Aplicable</i>
Aena	10,40	0,03	0,0031	-0,35	0	10,78	10,40	0,54%
CNMC	10,40	0,03	0,0031	-0,34	0	10,77	10,35	0%

Fuente: Elaboración propia.

B. Limitación del incremento en el ingreso máximo por pasajero

La disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 establece las condiciones de eficiencia que se aplicarán en el periodo 2015-2025. Así, en el apartado 1 se indica:

“1. Si se produjera la circunstancia de que en los Documentos de Regulación Aeroportuaria (DORA) se hubieran de definir valores del ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) para los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y que la aplicación de la metodología para el cálculo del ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) condujera a un incremento superior a los porcentajes que se recogen en la siguiente tabla:

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

El incremento máximo a aplicar será el que resulte de aplicar tales porcentajes, con las salvedades señaladas expresamente en esta disposición. Estos límites también aplicarán al cálculo del ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) durante esos años.

Para los ejercicios anteriores al primer Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) también aplicarán dichos incrementos máximos de subida a las cuantías de las tarifas.”

En la propia disposición adicional sexta, existen algunas excepciones a la aplicación de estos porcentajes. En concreto, el apartado 2.c) de dicha disposición indica que:

“c) Con carácter excepcional, por Acuerdo del Consejo de Ministros y previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad, podrá autorizarse una subida de los ingresos máximos por pasajero superior al porcentaje previsto en el apartado 1, si se da alguno de los siguientes supuestos”

El segundo de estos supuestos establece:

“ii. Cuando la evolución imprevisible de los costes fuera del control del operador convenientemente reconocidos por el regulador no pudiese compensarse o contrarrestarse con medidas de eficiencia para garantizar la subida de ingresos máximos por pasajero prevista en el apartado 1 sin poner en riesgo los estándares previstos en el Documento de Regulación Aeroportuaria.

Así, en las tarifas correspondientes al ejercicio 2024, el Consejo de Ministros, mediante acuerdo de fecha 30 de enero de 2024, autorizó la aplicación de un índice de revisión de precios para la actualización de las tarifas aeroportuarias 2024 del 3,5 %, resultando un IMAAJ de 10,35 euros por pasajero¹⁷.

Para el ejercicio 2025, Aena ha realizado una propuesta de variación tarifaria que supera el límite del 0% establecido en la disposición transitoria sexta sin que concurren, en este ejercicio, las circunstancias excepcionales que así lo permiten conforme a lo establecido en la disposición transitoria sexta.

Por tanto, teniendo en cuenta la ausencia de dichas circunstancias excepcionales, y en coherencia con el DORA 2022-2026 y el criterio establecido por esta Comisión en el ejercicio 2024, el límite del IMAAJ que garantiza una variación del 0% es 10,35 euros por pasajero.

Como consecuencia, el IMAAJ aplicable en el ejercicio 2025 será de 10,35 euros por pasajero.

¹⁷ Resolución 1 de febrero de 2024 sobre la Supervisión de Tarifas 2024 (STP/DTSP/018/23),

Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2025

A. Imputación de los costes de control fronterizo

De igual manera que en el ejercicio anterior, en este ejercicio concurren circunstancias específicas que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria anual. Así, además de los costes COVID-19, que se tratan en el siguiente apartado, es necesario considerar la imputación a las tarifas aeroportuarias de determinados costes asociados al control de fronteras, cuya recuperación permite la normativa en términos similares.

En particular, el artículo 14 apartado 1 del Real Decreto-ley 14/2022 se refiere a los gastos de operación y mantenimiento en que haya incurrido Aena como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226 en los aeropuertos gestionados por Aena

A estos efectos, Aena ha comunicado a los participantes en el procedimiento de consultas los siguientes costes:

Tabla 12. Costes Entry/Exit System (millones de euros)

Control fronterizo	Tarifas 2025
Gastos incurridos	5,27
Gastos reconocidos en el DORA	3,56
Diferencia	1,71
Gastos a recuperar (capitalizados)	1,93
Gastos a recuperar (capitalizados/pasajero)	0,006€/pax.

Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena

En cuanto a su recuperación, los apartados 4 y 5 del mismo artículo 14 determinan que:

“4. Aena tendrá derecho a recuperar los gastos, de operación y mantenimiento, en que efectivamente incurra como consecuencia de lo previsto en este artículo, descontando las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

A estos efectos, dichos gastos de operación y mantenimiento, debidamente capitalizados, se recuperarán en el marco del Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) y, por ello, serán analizados y

supervisados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia durante el proceso de transparencia y consulta recogido en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Por su parte, el valor de las inversiones se incluirá, por el importe de adquisición debidamente capitalizado, en la Base de Activos Regulada (BAR) del DORA que se apruebe para los ejercicios 2027-2031”

5. En todo caso, para lo previsto en esta disposición no será de aplicación lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, de 15 de octubre.”

Por tanto, teniendo en cuenta el derecho de Aena a recuperar los gastos de operación y mantenimiento derivados de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022, y una vez verificada la naturaleza de las partidas de gasto aportadas por el gestor aeroportuario, esta Comisión considera adecuado poder imputar a las tarifas 2025 un importe de 1,93 millones de euros, una vez capitalizados, lo que supone 0,006 euros por pasajero.

B. Imputación de costes COVID-19

De conformidad con la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 apartado 2 párrafo tercero, la CNMC ha supervisado 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 (costes COVID-19) en resoluciones de 9 de diciembre de 2021 (sobre los costes incurridos en 2020 y entre enero y septiembre de 2021), de 16 de junio de 2022 (sobre los costes incurridos entre octubre de 2021 y marzo de 2022) y de 29 de junio de 2023 (sobre los costes incurridos entre abril de 2022 y marzo de 2023). No se han producido reconocimientos posteriores de costes.

Aena ha comunicado que en 2023 recibió una subvención por importe de 45,13 millones para compensar costes COVID-19. Esta subvención, aplicada a los importes pendientes de compensar, supone que Aena deberá reintegrar 1,4 millones de euros a valor de 2024. A efectos de la tarifa de 2025 este importe supone 1,48 millones de euros y 0,005 euros por pasajero.

La Ley 2/2021 permite la recuperación de estos costes en sucesivos DORAs, sin establecer plazos ni criterios temporales de imputación de los mismos. En concreto, Aena propone compensar este importe (0,005 euros por pasajero) con los costes *Entry/Exit System* (0,006 euros por pasajero). No obstante, para evitar los costes administrativos de aplicar un importe de 0,001 euros por pasajero en

las tarifas del ejercicio 2025, Aena propuso trasladar el importe a repercutir a la tarifa de siguientes ejercicios.

Las aerolíneas y asociaciones de usuarios aeroportuarios participantes en el procedimiento de consultas se han mostrado a favor de dicha propuesta, lo que supone recuperar esos costes en futuros ejercicios tarifarios.

Valoración

Según la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 los costes COVID-19 pueden ser recuperados, debidamente capitalizados, en cualquiera de los siguientes DORAs, no existiendo un periodo temporal establecido de imputación. Esto mismo es aplicable a los costes de control fronterizo.

Por tanto, teniendo en cuenta que la propuesta de Aena se ajusta al marco legal y, considerando el consenso alcanzado durante el procedimiento de consultas en cuanto a su imputación temporal en ejercicios futuros al objeto de evitar la carga administrativa que supone la facturación de los mismos, esta Comisión considera adecuado no imputar cantidad alguna de costes COVID-19 y costes de control fronterizo en las tarifas 2025.

C. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2025

El IMAAJ obtenido en la Tabla 11 es de 10,35 euros por pasajero. Ello supone un incremento del 0% sobre el valor del IMAAJ en el ejercicio 2024 (10,35 euros por pasajero).

V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2025

Conforme establece el apartado 4 del artículo 32 de la Ley 18/2014, para actualizar las tarifas aeroportuarias se debe aplicar a cada una de ellas el porcentaje que resulte de la variación del IMAAJ previsto en el correspondiente ejercicio con respecto al IMAAJ del año precedente, no pudiendo representar en su conjunto las tarifas unos ingresos esperados que excedan del IMAAJ.

En 2025 Aena podrá obtener un ingreso máximo ajustado por pasajero de 10,35 euros conforme a la supervisión realizada, cantidad que corresponde a una variación media del 0% sobre el IMAAJ del ejercicio 2024.

No obstante, la variación individual de cada una de las PPP puede ser distinta de este 0%, pues según dispone el párrafo segundo del mismo apartado 4 del artículo 32, si la aplicación del porcentaje que corresponda a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a

recuperar por dicha tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que la misma 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 la recuperación de los costes estimados.

Esta modulación, que resulta neutral para Aena, no lo es tanto para las compañías áreas, pues en función de su modelo de negocio, *mix* de tráfico y otros elementos como el factor de ocupación, se ven afectadas de forma distinta por los ajustes individuales de las PPP. Por este motivo, las asociaciones de usuarios aeroportuarios propusieron en el procedimiento de consultas que la CNMC revisara la propuesta de modulación de Aena, a la luz de los principios aplicados en otros ejercicios de supervisión, los cuales incluyen:

- La aproximación de cada tarifa a su coste de prestación en términos económicamente razonables, dado el desequilibrio preexistente en algunas de ellas.
- La consideración de que la Ley 18/2014 no establece la obligación de llegar al equilibrio entre los ingresos y los costes de las prestaciones en un determinado plazo, debiendo el gestor aeroportuario asegurar que la elección del plazo para realizar el ajuste no tenga efectos distorsionadores y respete los principios de proporcionalidad y no discriminación.
- La estabilidad y previsibilidad de los incrementos y disminuciones anuales de las tarifas, en la medida de lo posible.

Durante el procedimiento de consultas correspondiente a las tarifas 2018 se acordó una metodología para la aplicación del artículo 32.4, y se aplicó por primera vez una variación tarifaria no lineal de las PPP, en base a las previsiones de ingresos y costes del DORA I¹⁸. La modulación continuó en las tarifas 2019 y 2020, con el objetivo principal de ir reduciendo los desequilibrios existentes en las distintas PPP gradualmente. Sin embargo, a partir de 2021, como consecuencia de la pandemia y los elevados déficits de todas las PPP, se optó por una aplicación lineal de la variación.

En la determinación de las tarifas 2024 se reanudó la aplicación de la modulación individual de las tarifas, dado que determinadas prestaciones ya presentaban márgenes positivos.

¹⁸ Resolución de 26 de octubre de 2017 de Supervisión de las Tarifas 2018 (STP/DTSP/028/17).

Primero. Propuesta de variación tarifaria por PPP realizada por Aena

La propuesta de modulación tarifaria de Aena tiene como objetivo continuar con la tendencia al equilibrio tomando como referencia las estimaciones de márgenes de las PPP en un horizonte temporal de corto plazo (2025). Para realizarla el gestor aeroportuario ha aplicado una metodología similar a la expuesta por esta Comisión en la Resolución de Tarifas 2024¹⁹.

Cabe destacar que la propuesta de Aena está realizada conforme a la variación tarifaria media del 0,54% y no con la variación del 0% que se ha de aplicar conforme a la supervisión de la CNMC. Dicha propuesta suponía incrementar las tarifas con previsión de déficit (Aterrizaje, Seguridad, Estacionamiento y PMR) en un 5,00% y reducir las tarifas con superávit (Pasajeros, Servicio de Tránsito en Aeródromo, Pasarelas, *Handling*, *Catering* y Combustible) en un 2,59%. La tarifa de Meteorología, que se prevé que, en 2024, alcance el equilibrio (99,7%) tendrá una variación del 0%. Estas variaciones respetaban la variación media de un 0,54% que había propuesto Aena para el conjunto de las PPP.

Tabla 13. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP propuesta por Aena para 2025

Prestación	Variación tarifaria	Previsión de cobertura 2024 (%)
Aterrizaje	5,00%	96,2%
Servicio de Tránsito de Aeródromo	-2,59%	115,2%
Servicio Meteorología	0,00%	99,7%
Seguridad	5,00%	97,6%
Estacionamiento	5,00%	51,6%
Utilización de infraestructuras	-2,59%	119,0%
Servicio PMR	5,00%	84,4%
Utilización de pasarelas telescópicas	-2,59%	105,00%
Handling	-2,59%	121,5%
Catering	-2,59%	121,0%
Combustible aviación	-2,59%	120,0%
Total PPP	0,54%	105,8%

Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena

¹⁹ Resolución de 1 de febrero de 2024 de Supervisión de las Tarifas de 2024 (STP/DTSP/018/23).

Segundo. Valoración de la propuesta de modulación tarifaria

La propuesta de Aena es compatible con las modulaciones realizadas en ejercicios anteriores y, concretamente, con los criterios aplicados por esta Comisión en el ejercicio tarifario 2024, y sería adecuada y compatible con los objetivos del artículo 32.4 de la Ley 18/2014²⁰, si no fuera porque la variación tarifaria media aplicable es del 0%, en lugar del 0,54% aplicado por Aena. De modo que es necesario corregir los porcentajes anteriores, manteniendo la modulación y los criterios utilizados por Aena.

Dado que el porcentaje de variación del 0% es inferior al del 0,54%, el ajuste consiste en reducir la variación de las tarifas en las PPP con superávit, para cumplir con la variación media del 0%. Esto supone que la variación tarifaria de las PPP con superávit varíe del -2,59% de la propuesta de Aena al -3,51%.

Tabla 14. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP corregida por la CNMC para 2025

Prestación	Variación tarifaria
Aterrizaje	5,00%
Servicio de Tránsito de Aeródromo	-3,51%
Servicio Meteorología	0,00%
Seguridad	5,00%
Estacionamiento	5,00%
Utilización de infraestructuras	-3,51%
Servicio PMR	5,00%
Utilización de pasarelas telescópicas	-3,51%
Handling	-3,51%
Catering	-3,51%
Combustible aviación	-3,51%
Total PPP	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena

²⁰ Las principales diferencias entre la propuesta de Aena de modulación para 2025 y la aplicada en 2024 son, por una parte, la cuantía de la variación media, 0,54% vs 5,97%, y por otra, la mejora en el porcentaje de cobertura de las prestaciones en 2025. La propuesta de Aena fija un límite máximo de variación de un 5% cuando en 2024 fue del 10%. La propuesta de Aena continúa procurando una aproximación al equilibrio de ingresos y costes de las distintas prestaciones.

VI. CONCLUSIONES

De acuerdo con todo lo anterior, esta Sala considera que:

- 1) El procedimiento de transparencia y consulta seguido para la actualización de las tarifas 2025 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) Según se explica en el Fundamento de Derecho II apartado Cuarto de la presente Resolución, se deben mantener los mismos requerimientos de información para futuros procedimientos de consulta. Entre la información que Aena deberá facilitar antes del 15 de mayo de cada año, y en todo caso, dos semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consulta anual con las asociaciones de usuarios, deben incluirse los valores de los parámetros que componen la fórmula de cálculo del IMAAJ y la metodología empleada para determinar la modulación tarifaria, así como la propuesta de tarifas.
- 3) Adicionalmente, según se detalla en el Fundamento de Derecho II apartado Cuarto, para cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022 Aena deberá aportar en futuros procedimientos de consulta los gastos, de operación y mantenimiento (desglosados por aeropuerto y diferenciando entre costes de operación y mantenimiento y los relacionados con la inversión) en los que haya incurrido como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros previstos en el Reglamento (UE) 2017/2226. Esta información deberá contener de forma explícita el importe de costes incurridos no incluidos en las estimaciones del DORA II. Asimismo, deberá presentar las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.
- 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) El valor del índice P aplicable a la fórmula de cálculo del IMAAJ para 2025 es el 0,54% propuesto por Aena, como verificado en la Resolución de la CNMC de 29 de mayo de 2024.
- 6) Aena ha realizado correctamente los ajustes al IMAAJ exigidos por la Ley 18/2014, si bien la CNMC ha ajustado la previsión de tráfico para el ejercicio 2025, circunstancia que implica la modificación del factor K_{2025} ,

que pasa de los -0,35 euros aplicados por Aena en su propuesta a los -0,34 euros calculados por esta Comisión. Con ello, el IMAAJ pasaría de los 10,78 euros por pasajero propuestos por Aena a 10,77 euros por pasajero.

No obstante, según se explica en el Fundamento de Derecho IV apartado Tercero B, como consecuencia de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, el IMAAJ aplicable será de 10,35 euros por pasajero.

- 7) Teniendo en cuenta el consenso alcanzado en el procedimiento de consultas en cuanto a su imputación temporal para ejercicios futuros, y al objeto de evitar la carga administrativa que supone la facturación de los mismos, esta Comisión considera adecuado no imputar cantidad alguna de costes COVID-19 y costes de control fronterizo en las tarifas 2025.
- 8) La variación tarifaria aplicable al ejercicio 2025 supone un incremento del 0% respecto de las tarifas 2024.
- 9) Ante la falta de acuerdo de las asociaciones de usuarios aeroportuarios sobre la propuesta de variación tarifaria por prestación realizada por Aena, la CNMC ha determinado que el ajuste aplicable será el recogido en la Tabla 14 del Fundamento de Derecho V de la presente Resolución.

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 2025 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, 10 de diciembre de 2018, 11 de diciembre de 2019 y 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 Fundamento de Derecho II, apartado Cuarto de la presente Resolución, con la antelación indicada en dicho apartado.

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 descrita en el Fundamento de Derecho II, apartado Cuarto de la presente Resolución y con la antelación indicada en dicho apartado.

CUARTO. - Según resulta de la supervisión de los parámetros de la fórmula de determinación del IMAAJ contenida en el Anexo IX de la Ley 18/2014, así como de la Disposición transitoria sexta de la misma y lo contenido en el DORA 2022-2026, el IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas 2025 es de 10,35 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria del 0% respecto de las tarifas 2024.

QUINTO. – La variación que deberá aplicar Aena a cada una de las tarifas aeroportuarias será la contenida en el Fundamento de Derecho V de la presente Resolución.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y Sector Postal y notifíquese a Aena S.M.E., S.A., como interesado.

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.