

RESOLUCIÓN SOBRE LOS CONFLICTOS ACUMULADOS PRESENTADOS POR IATA, RYANAIR Y ALA CONTRA EL ACUERDO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE AENA DE 30 DE JULIO DE 2024 EN EL QUE SE FIJAN LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS PARA EL EJERCICIO 2025

CFT/DTSP/244/24

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de diciembre de 2024

Vistos los conflictos presentados por IATA España, S.L.U. (en adelante, IATA), Ryanair, D.A.C. (en adelante, Ryanair) y la Asociación de Líneas Aéreas de España (en adelante, ALA) contra el Acuerdo del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) de fecha 30 de julio de 2024 en el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2025, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 39 de 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), así como los artículos 10.5 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) y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, aprueba la siguiente Resolución:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
PRIMERO. - Interposición de conflicto por IATA	3
SEGUNDO. – Interposición de conflicto por Ryanair	3
TERCERO. - Interposición de conflicto por ALA.....	4
CUARTO. - Acumulación de los conflictos y comunicación de inicio del procedimiento	4
QUINTO. – Solicitud de ampliación de plazo por Aena	5
SEXTO. – Alegaciones de Aena	5
SÉPTIMO. - Trámite de audiencia	5
OCTAVO. – Alegaciones complementarias de Ryanair	5
NOVENO. – Alegaciones complementarias de IATA	6
DÉCIMO. - Informe de la Sala de Competencia	6
II. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
PRIMERO. - Conflicto frente a la decisión de Aena de modificación de sus tarifas aeroportuarias para 2025	6
SEGUNDO. - Competencia de la CNMC para resolver el conflicto	7
TERCERO. - Procedimiento aplicable	7
CUARTO. - Consideraciones sobre las cuestiones objeto del presente conflicto y su tratamiento en resoluciones previas de la CNMC	8
1. Sobre el valor del índice P.....	9
2. Sobre la determinación del IMAP	11
3. Sobre la determinación del IMAAJ aplicable	13
4. Sobre la indebida recuperación de los costes derivados del COVID-19	16
5. Sobre la repercusión a las tarifas de los costes derivados del control de fronteras.....	18
6. Sobre la modulación tarifaria aprobada por Aena.....	21
7. Sobre la estimación de tráfico	22
8. Conclusiones	23
RESUELVE	24

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interposición de conflicto por IATA

Con fecha 13 de agosto de 2024 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de IATA, en el que presenta un conflicto ex artículo 39 de la Ley 18/2014 contra el Acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fecha 30 de julio de 2024 por el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2025, que le fue notificado ese mismo día.

En su escrito solicita a la CNMC que modifique la propuesta tarifaria de Aena, de forma que:

- 1) Se descuenten de las tarifas 2025 los costes COVID-19, que vienen siendo indebidamente consolidados.
- 2) Se fijen para las tarifas 2025 un ingreso máximo anual por pasajero (en adelante, IMAP) y un ingreso máximo anual por pasajero ajustado (en adelante, 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*.

SEGUNDO. – Interposición de conflicto por Ryanair

Con fecha 16 de agosto de 2024 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito la compañía aérea Ryanair por el que interpone conflicto contra el citado Acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fijación de las tarifas 2025, en el que detalla 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 el IMAAJ es una violación del marco Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA) II, ya que el IMAP base es de 9,89 euros cada año.
- 3) La propuesta de aumentar excepcionalmente las tarifas no ha sido justificada, ya que las tarifas aeroportuarias de Aena están en superávit.
- 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 *Entry/Exit System* de

la Unión Europea es una violación del marco DORA II, de la Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias (en adelante, Directiva 2009/12/CE) y 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).

- 6) La propuesta para abordar los costes COVID-19 es completamente errónea.
- 7) Aena subestima sistemáticamente el tráfico al establecer las tarifas aeroportuarias de manera poco transparente y objetiva.

TERCERO. - Interposición de conflicto por ALA

Finalmente, el 18 de agosto de 2024 se presentó ante la CNMC un escrito de ALA por el que presenta un conflicto ex artículo 39 de la Ley 18/2014 frente al mismo Acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fijación de las tarifas de 2025, solicitando que:

- 1) No se imputen los costes relacionados con el sistema *Entry/Exit System* en tanto en cuanto no se produzca la implementación del mismo.
- 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 corre por cuenta de Aena.

CUARTO. - Acumulación de los conflictos y comunicación de inicio del procedimiento

Con fecha 4 de septiembre de 2024 la CNMC dispuso la acumulación de los conflictos por tener idéntico objeto y fundamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y el artículo 40 de la Ley 18/2014. Dicha acumulación fue comunicada a los interesados mediante escrito de la Directora de Transportes y Sector Postal de la CNMC, en el que se notificó a las partes el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la LPAC.

En dicha comunicación, se dio traslado a Aena de los escritos presentados por IATA, ALA y Ryanair, y se le confirió un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar los documentos que estimasen convenientes en relación con el objeto del conflicto.

QUINTO. – Solicitud de ampliación de plazo por Aena

Con fecha 16 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión un escrito de Aena solicitando una ampliación del plazo para alegaciones concedido en el escrito de comunicación de inicio del procedimiento de fecha 4 de septiembre de 2024.

De conformidad con lo establecido en el artículo 32.1 de la LPAC, la Directora de Transportes y del Sector Postal concedió una ampliación por un período máximo de 5 días más, mediante escrito de fecha 18 de septiembre de 2024.

SEXTO. – Alegaciones de Aena

El 25 de septiembre de 2024 se recibieron alegaciones de Aena, en las que se opone a lo expuesto por los recurrentes alegando que ha cumplido con los requerimientos del procedimiento de consultas y con la normativa que regula las tarifas aeroportuarias, y solicitando de la CNMC que dicte Resolución expresa que desestime íntegramente los conflictos tarifarios interpuestos por IATA, ALA y Ryanair y declare la adecuación y aplicabilidad de la actualización de las tarifas aeroportuarias aprobadas por Aena para el ejercicio 2025.

SÉPTIMO. - Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escrito de 4 de octubre de 2024 se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la LPAC.

Con fecha 4 de octubre de 2024 IATA solicitó acceso al expediente, que le fue remitido el día 8 de octubre.

Con fecha 8 de octubre de 2024 Aena solicitó acceso al expediente, que le fue remitido al día siguiente.

OCTAVO. – Alegaciones complementarias de Ryanair

El 17 de octubre de 2024 presentó Ryanair un escrito por el que reitera la posición expresada en su recurso inicial y se opone a las alegaciones de Aena. Específicamente, Ryanair se reafirma en los siguientes motivos de oposición a la propuesta tarifaria de Aena:

- 1) La interpretación correcta de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2104 no permite aumentos en el IMAAJ superiores al 0%.
- 2) La modulación de tarifas propuesta no es objetiva ni transparente.
- 3) La adición de un recargo al IMAAJ para cubrir los costes fronterizos es contraria al marco DORA II, a la Directiva 2009/12/ y al Real Decreto-ley 14/2022.

- 4) El cálculo de costes COVID-19 y su incorporación al IMAAJ es errónea.
- 5) Aena subestima sistemáticamente el tráfico al establecer las tarifas aeroportuarias.

NOVENO. – Alegaciones complementarias de IATA

El 18 de octubre de 2024 IATA presentó un escrito de alegaciones complementarias en el reitera la posición expresada en su recurso inicial y se opone a las alegaciones de Aena. Específicamente, IATA se ratifica en los siguientes motivos de oposición a la propuesta tarifaria de Aena:

- 1) El índice P para 2025 ha sido calculado de forma no transparente y su valor debe ser de 0%.
- 2) El IMAP y el IMAAJ de 2025 no deben variar con respecto al ejercicio 2024, como indica la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.
- 3) Los costes COVID-19 y los costes del sistema de control fronterizo *Entry/Exit System* no deben incorporarse a las tarifas del ejercicio.

DÉCIMO. - Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC) y del artículo 14.2.i) 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.

A los anteriores Antecedentes de Hecho les son de aplicación los siguientes

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Conflicto frente a la decisión de Aena de modificación de sus tarifas aeroportuarias para 2025

El conflicto se interpone en relación con el Acuerdo de 30 de julio de 2024 del Consejo de Administración de Aena sobre la actualización de las tarifas aeroportuarias correspondientes al ejercicio 2025.

Concorre, por consiguiente, un conflicto en materia de tarifas aeroportuarias de Aena, que ha de resolverse sobre los antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos aplicables a la actualización de dichas tarifas.

SEGUNDO. - Competencia de la CNMC para resolver el conflicto

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la competencia para resolver los conflictos entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios de los aeropuertos de la red de Aena, planteados frente a las decisiones del gestor aeroportuario relativas a la modificación del sistema o nivel de sus tarifas aeroportuarias, que se atribuye a la CNMC en el artículo 12.1.c de la LCNMC en relación con el artículo 10.5 de la misma Ley.

Esta misma competencia está contemplada en el artículo 39 de la Ley 18/2014, según el cual la CNMC resolverá los conflictos que los usuarios aeroportuarios presenten frente a las decisiones de Aena relativas a la modificación del sistema o nivel de sus tarifas aeroportuarias, articulando para ello un procedimiento específico.

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada LCNMC, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones [...] de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2 de la citada LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

De conformidad con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico, la Resolución ha sido sometida a informe de la Sala de Competencia, que ha sido sin observaciones.

TERCERO. - Procedimiento aplicable

a) Plazo para la interposición del conflicto

El artículo 39.1 de la Ley 18/2014 dispone que el plazo para interponer conflicto es de veinte días desde la fecha de notificación del Acuerdo del Consejo de Administración de Aena sobre la actualización de sus tarifas aeroportuarias.

Dicho Acuerdo, de fecha 30 de julio de 2024 fue comunicado a la CNMC el mismo día. Los escritos de interposición de conflicto fueron presentados en el Registro de la CNMC en las fechas 13, 16 y 18 de agosto, dentro del plazo establecido para ello.

b) Otros aspectos del procedimiento

El procedimiento se rige por lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 18/2014.

Asimismo, con carácter general y según resulta de lo dispuesto en el artículo 2 de la LCNMC, en materia de procedimiento, la CNMC se rige por lo establecido en su normativa de creación y, supletoriamente, por la actual LPAC.

Concretamente en lo relativo al carácter de la resolución que pone fin al procedimiento de conflicto, el artículo 12.2, párrafo segundo, de la LCNMC dispone lo siguiente:

“La resolución que dicte la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los casos previstos en el apartado anterior será vinculante para las partes sin perjuicio de los recursos que procedan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de esta Ley”.

CUARTO. - Consideraciones sobre las cuestiones objeto del presente conflicto y su tratamiento en resoluciones previas de la CNMC

El artículo 12.1. c) de la LCNMC delimita el alcance de la Resolución de la CNMC en materia de conflictos sobre tarifas aeroportuarias. Así, esta Resolución incluirá la modificación tarifaria revisada que proceda, que sustituirá al contenido de la decisión de Aena y, en su caso, los estándares que se correspondan con los indicadores y niveles de calidad de servicio que considere aceptables y consistentes con la modificación tarifaria revisada.

Además, añade el precepto, la modificación tarifaria revisada por la CNMC deberá respetar el IMAAJ que resulte de aplicar las correcciones establecidas en el artículo 33 de la Ley 18/2014 al IMAP determinado para el ejercicio en el DORA.

El alcance de la Resolución de la CNMC en materia de conflictos sobre tarifas aeroportuarias coincide parcialmente con una de las finalidades de la actuación de supervisión del procedimiento de transparencia y consulta que puede finalizar con una decisión de la CNMC que sustituya a la decisión tarifaria de Aena, según el artículo 37 Ley 18/2014:

“1. En el ejercicio de las funciones de supervisión del procedimiento de transparencia y consultas previsto en el artículo 10.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Comisión resolverá la inaplicación de las modificaciones o actualizaciones de las tarifas aeroportuarias fijadas por Aena, S.A., cuando éstas se hayan realizado prescindiendo del procedimiento previsto en esta Sección en materia de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias o no se ajuste, en su actualización, a lo previsto en esta Ley, y determinará de forma justificada, la modificación de las tarifas aeroportuarias que sustituirá al contenido de la decisión de Aena, S.A.,

con sujeción al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) aplicable.” (Subrayado añadido).

Por ello, la resolución de los conflictos que se presenten deberá ser coherente con el contenido de la Resolución de supervisión anual de las tarifas aeroportuarias que adopte la CNMC, conforme al artículo 37 de la Ley 18/2014.

En este caso concreto, las principales cuestiones objeto de conflicto son:

- la determinación del índice P aplicable para actualizar el IMAP del ejercicio 2025,
- el IMAP y el IMAAJ utilizados como base para el cálculo de la variación tarifaria,
- la traslación a las tarifas aeroportuarias de los costes asumidos por Aena en relación con el sistema de control de fronteras *Entry/Exit System* (en adelante, EES) y de los costes derivados del COVID-19,
- la modulación de las prestaciones públicas patrimoniales (en adelante, PPP) y
- las estimaciones de tráfico de los años 2024 y 2025.

Todos estos parámetros afectan a la determinación del IMAAJ 2025 y, por tanto, a la variación tarifaria aplicable, y fueron aspectos controvertidos durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas, como quedó reflejado en las actas y en los intercambios de comunicaciones que siguieron a las reuniones entre las partes.

Al ser coincidentes en lo sustancial los motivos del conflicto con las posiciones expresadas ya durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas 2025, ocurre que dichos motivos ya han sido valorados por la CNMC a la hora de adoptar la Resolución de 28 de noviembre de 2024 de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A., en el ejercicio 2025 (STP/DTSP/011/24), en adelante, Resolución de Supervisión de Tarifas 2025, como se verá a continuación.

1. Sobre el valor del índice P

Alegaciones de los usuarios

IATA considera que el valor del índice de 0,54% no está suficientemente justificado y se ha calculado de forma no transparente, ya que Aena no ha aportado información suficiente en el procedimiento de consultas, y solicita un valor de 0% para el mismo.

Además, IATA indica que la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 prevé que el “...*incremento máximo a aplicar en el IMAP e IMAAJ en el período 2015-2025 será del 0%...*” y que el índice P sólo puede incrementarse si al mismo

tiempo se reduce el componente X en la misma cuantía. Por tanto, dado que el componente X es 0% según el DORA II, un índice P del 0'54 % es contrario a la mencionada disposición transitoria sexta.

Por su parte, Ryanair estima que si no existen causas excepcionales de las que contempla el apartado 2 de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, que permitan aprobar un índice P superior al 1%, la CNMC no puede aprobar un incremento de tarifas superior al 0%.

Alegaciones de Aena

Aena indica que ha procedido a aplicar al $IMAP_{t-1}$ el índice P de 0,54% establecido en la Resolución de 29 de mayo de 2024 sobre el Índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de AENA, S.M.E., S.A. en el ejercicio 2025 (STP/DTSP/014/24), dando cumplimiento a lo establecido en el Anexo VIII de la Ley 18/2014.

También indica que durante el procedimiento de transparencia y consultas los usuarios han sido debidamente informados y que la CNMC ha revisado el cálculo del índice en la mencionada resolución. En cuanto a la posible compensación entre el factor X y el índice P, menciona que la aplicación de estos debe realizarse de forma independiente, como se desprende el Anexo VIII de la Ley 18/2014.

Sobre la alegación de que el Índice P solo puede ser superior al 0% cuando concurren “causas excepcionales”, Aena considera que es una interpretación errónea de la disposición transitoria sexta, ya que, por un lado, nada se dice sobre esta cuestión en el apartado 1 de la disposición transitoria, y, por otro, la referencia del apartado 2 *in fine* a estas causas excepcionales solo se hace para el escenario en que el índice P supere el 1%, lo que no sucede en este ejercicio.

Respuesta de la CNMC

Esta Comisión se remite a la citada Resolución de 29 de mayo de 2024 sobre el índice P, en la cual, una vez realizado el correspondiente procedimiento de supervisión, declaró que la metodología aplicada por Aena es adecuada y el valor del índice del 0,54% acorde al Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A.

En cuanto a la aplicación del índice P a la actualización del IMAP, el Anexo VIII de la Ley 18/2014 describe la metodología, de forma que, para el año t, el IMAP se determinará mediante la aplicación de un porcentaje de variación respecto al IMAP del año anterior (t-1) compuesto por la suma del factor X y el índice P. La aplicación de esta fórmula se realiza sin que se establezcan compensaciones o limitaciones de un parámetro respecto al otro. Esto es, el factor X y el índice P

se aplican en la fórmula independientemente del valor de cada uno, siendo en este caso el factor X un 0% y el índice P un 0,54%.

2. Sobre la determinación del IMAP

Las partes difieren en la interpretación de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, apartado 1, que establece lo siguiente en relación con el IMAP:

“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.”

Alegaciones de los usuarios

IATA interpreta esta limitación como un factor de eficiencia que introduce la regulación al gestor aeroportuario, ya que Aena es un monopolio que no puede ser disciplinado por el mercado. También indica que, en este ejercicio, no se ha producido la aprobación por el Consejo de Ministros de una subida excepcional de tarifas, como permite la mencionada disposición transitoria en su apartado 2, por lo que el IMAP 2025 no puede superar el valor de los ejercicios anteriores. Concretamente, IATA propone un valor del IMAP de 9,89 euros por pasajero, que es el indicado en el DORA II para el período regulatorio, y el aplicado en 2021.

Ryanair coincide con IATA en que el IMAP base o $IMAP_{t-1}$ debe ser 9,89 euros por pasajero, en lugar de los 10,35 euros utilizados por Aena.

Alegaciones de Aena

Aena alega que los valores del componente X y del índice P actualizan el IMAP cada año en función de la eficiencia y el desempeño del gestor aeroportuario, y en función de la evolución de los precios, respectivamente. El componente X refleja los costes ligados a la actividad del operador y anticipables por el mismo, y ha sido establecido en un 0% en el DORA II, incentivando la eficiencia y el

control de costes. El índice P responde a factores exógenos fuera del control del gestor, como pueden ser variaciones en los costes de insumos o del precio de la energía. Dado que la disposición transitoria se refiere específicamente al establecimiento de condiciones de eficiencia, Aena entiende que no limita la actualización del IMAP derivada del índice P, por no estar vinculado este índice a la eficiencia ni al desempeño del gestor, sino a elementos ajenos que impactan sobre los costes. Es decir, la disposición transitoria sexta impone una congelación tarifaria en términos reales, no en términos nominales, lo cual permite la actualización de precios.

Además, Aena considera que el valor que debe tomarse como referencia para la aplicación de la limitación contenida en la disposición transitoria sexta es el IMAP calculado para el año 2016 (10,90 euros por pasajero), ya que fue el primer ejercicio del periodo 2015-2025 en que se calculó el IMAP. Sólo con esta interpretación puede entenderse, según Aena, que en 2022, 2023 y 2024 el IMAP fuese superior al del ejercicio precedente, puesto que la referida disposición no pretende imponer que el IMAP de un ejercicio no pueda ser superior al IMAP del ejercicio anterior.

De modo que Aena estima la interpretación de que el IMAP de todos los años deba ser 9,89 euros por pasajero es incorrecta, pues esta cifra sería sólo el IMAP inicial o t-1 fijado en el DORA II para 2022, al que se ha de añadir el índice P en cada ejercicio. Por todo ello concluye que el valor del IMAP de partida o $IMAP_{t-1}$ debe ser 10,35 euros, que fue fijado por la CNMC en su Resolución de Supervisión de las Tarifas 2024, y el $IMAP_t$ aplicable a 2025 debe ser 10,40 euros, una vez actualizado con el índice P.

Respuesta de la CNMC

Respecto de esta cuestión, es necesario explicar que la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 establece un marco de eficiencia para los DORAs que pudieran aprobarse para el periodo comprendido entre 2015 y 2025, de modo que, en el marco de cada DORA, si la aplicación de la metodología para el cálculo del IMAP condujera a un incremento superior al porcentaje de 0% de un año para otro, el incremento a aplicar sería el que resultase de aplicar dicho porcentaje del 0%.

Cuando se aprobó el DORA II se estableció un IMAP inicial de 9,89 euros, que es el valor de los ingresos regulados por pasajero establecido para el año 2021, y un componente X que define la evolución del IMAP y que queda fijado en 0% (véase a tal efecto la tabla 6.4 del DORA II). A este IMAP inicial hay que añadir anualmente el “efecto precio”, que se incorpora en la fórmula de cálculo del IMAP del ejercicio correspondiente. Concretamente, la fórmula de actualización del IMAP es la siguiente:

Ecuación 1. Fórmula del IMAP.

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

Por este motivo, en anteriores ejercicios de supervisión (2022, 2023 y 2024) se ha podido tomar como base un IMAP superior al establecido al inicio del periodo, sin que ello esté en contravención con lo previsto en el apartado 1 de la disposición transitoria sexta.

3. Sobre la determinación del IMAAJ aplicable

Alegaciones de los usuarios

Abundando en lo indicado en el punto anterior, IATA y Ryanair consideran que el IMAAJ no puede incrementarse respecto del IMAAJ del ejercicio anterior por aplicación del apartado 1 de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014. Específicamente, IATA considera de aplicación un IMAAJ que no supere los 9,10 euros por pasajero.

Ryanair, por su parte, indica que, asumiendo como correcto el IMAAJ del ejercicio anterior de 10,35 euros por pasajero, éste debería ser el IMAAJ aprobado para el ejercicio 2025, frente a los 10,40 euros utilizado por Aena. A este respecto indica que Aena no ha acreditado las causas excepcionales que pudieran justificar un incremento superior al 0% por aplicación del apartado 2 de la disposición transitoria sexta. Entiende Ryanair que, si la CNMC puede aprobar una subida del IMAAJ superior al 0% cuando existen causas excepcionales, como un incremento del índice P superior al 1% aprobado por el Consejo de Ministros, cuando no existen esas circunstancias excepcionales, no lo puede hacer.

Profundiza Ryanair en esta cuestión alegando que, aunque pudiera entenderse que el IMAP se actualiza en base al índice P de cada ejercicio, este incremento no podría aplicarse al IMAAJ si supera al IMAAJ del ejercicio anterior, ya que la norma establece, de forma expresa y taxativa, que el límite del 0% se aplicará al cálculo del IMAAJ, y que no cabe otra interpretación en ausencia de circunstancias excepcionales, como ocurre en este ejercicio.

Además, Ryanair indica que esta postura ha sido refrendada por la CNMC en la revisión de las tasas aeroportuarias correspondientes al ejercicio 2023. En dicho procedimiento, en el que la CNMC admitió la repercusión de los costes COVID, únicamente permitió un recargo de 0,18 euros por pasajero a fin de que con ello el IMAAJ correspondiente a ese ejercicio no superara la cifra de 9,95 euros, equivalente al IMAAJ 2022. Esto prueba, a juicio de la aerolínea, la voluntad de la CNMC de respetar el límite de no incremento del IMAAJ establecido en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

Ryanair apunta, adicionalmente, que el incremento tarifario de Aena no puede producirse, ya que el esquema tarifario del gestor, cuyo resultado se recoge en la fórmula tarifaria, muestra un superávit de 67,2 millones de euros para el ejercicio 2023 y prevé otro superior en 2024. Estos superávits deberían implicar que las tarifas de Aena se redujeran, ya que no se estaría cumpliendo el marco de estabilidad y crecimiento cero de las tarifas establecido en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014. En este mismo sentido, dice IATA que el hecho de que el gestor aeroportuario esté obteniendo beneficios extraordinarios sería un indicio de la obtención de rentas monopólicas y, por otro lado, de que se estaría produciendo una posible imputación incorrecta de costes que implicaría la ilegalidad de las tarifas.

Abundando en lo anterior, Ryanair apunta que las tarifas de Aena se encuentran en superávit y que este no se debe únicamente a las eficiencias en su gestión, sobre todo teniendo en cuenta que el propio gestor afirmó en el procedimiento de tarifas 2024 que no pudo encontrar medidas de eficiencia dentro del proceso para aprobar un aumento extraordinario del IMAAJ para las tarifas 2024, además de que sus costes por la implantación de controles fronterizos han superado las previsiones de costes del DORA.

Por último, Ryanair se refiere a la Directiva 2009/12/CE y a la Thessaloniki Forum Guidance “ISA Role and Powers”¹ según la cual las tarifas aeroportuarias y el nivel de las mismas deben definirse de acuerdo con los principios de no discriminación, transparencia, relevancia y objetividad (adecuación a los costes totales y efectividad) y estar debidamente justificadas. En base a lo anterior, Ryanair considera que la fortaleza financiera de Aena es incompatible con el incremento tarifario incluido en su propuesta.

Alegaciones de Aena

Aena explica que el IMAAJ de cada año del quinquenio regulatorio (IMAAJ_t) se obtiene de la aplicación de una serie de ajustes (B, K, D, RI) al IMAP_t según las fórmulas del Anexo IX de la Ley 18/2014, y que estos ajustes podrán ser positivos o negativos.

También indica que las limitaciones para el cálculo del IMAP fijadas en el apartado 1 de la disposición transitoria sexta, deben tenerse en cuenta cuando éste se utiliza para calcular el IMAAJ, en tanto que para calcular el IMAAJ debe partirse del IMAP. Pero que la limitación del 0% prevista para el IMAP no debe aplicarse también directamente sobre el IMAAJ, pues ello equivaldría a establecer una doble limitación sobre el IMAAJ, una al aplicarse sobre el IMAP, como elemento de cálculo del IMAAJ, y otra sobre el resultado del propio IMAAJ. Incluso aunque el razonamiento anterior no aplicara, la disposición transitoria sexta limita el crecimiento al 0% con respecto al IMAAJ sobre el que se

¹ https://www.iaa.ie/docs/default-source/car-documents/1c-economic-regulation/07092023-isa-role-and-powers-adopted-clean.pdf?sfvrsn=2786eff3_1

estableció la limitación inicial, que es el primer IMAAJ calculado en 2018, con un valor de 10,42 euros por pasajero, y que, por tanto, el IMAAJ de su propuesta, 10,40 euros por pasajero, sería correcto.

Por otro lado, Aena alega, en cuanto a la relación entre el IMAAJ de un año ($IMA AJ_t$), el del ejercicio anterior ($IMA AJ_{t-1}$) y el IMAP del año ($IMAP_t$) cuando éste es superior al $IMA AJ_{t-1}$, que en el apartado 7.1 del DORA II se señala, respecto del IMAAJ, que: “[e]n la determinación del IMAAJ y sus límites de cada año se tendrán en cuenta que los ajustes aplicables en ejercicios previos no impidan, en su caso, la posibilidad de alcanzar el IMAP (...)”.

Es decir, Aena estima que el $IMA AJ_t$ puede ser superior al $IMA AJ_{t-1}$ siempre que este $IMA AJ_{t-1}$ sea inferior al valor del $IMAP_t$ (el resultado del $IMA AJ_{2025}$ en base a las fórmulas es de 10,78 euros y Aena lo ha limitado a 10,40 euros, que es el valor del $IMAP_{2025}$).

Por último, sobre el superávit tarifario Aena alega que los servicios regulados son prestaciones patrimoniales públicas que se calculan conforme a la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea y a la Ley 18/2014, en línea con el marco determinado en la Directiva 2009/12/CE, donde se establece que las tarifas aeroportuarias deben calcularse en función de los costes reconocidos al gestor aeroportuario y no en función de posibles superávits o déficits; de esta forma se sigue el principio de riesgo y ventura, asumiendo Aena la variabilidad de resultados sin que estos afecten a las tarifas.

Respuesta de la CNMC

Esta Comisión considera que la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 establece las condiciones de eficiencia que se aplicarán en el periodo 2015-2025, exigiendo en el apartado 1 un incremento máximo del IMAAJ del 0%. Sin embargo, en la propia disposición existen algunas excepciones a la aplicación de este porcentaje. En concreto, el apartado 2.c) 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”.

Siendo el segundo de estos supuestos el siguiente:

“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.”

En las tarifas 2024 concurrieron estas circunstancias excepcionales, ya que el índice P calculado por esta Comisión superó el 1% (fue el 3,5%), y ante esta circunstancia, el Consejo de Ministros apreció la necesidad de aumentar los ingresos máximos por pasajero por encima de los límites previstos en el apartado 1 de la disposición transitoria sexta, y lo aprobó por Acuerdo.

A diferencia de aquello, tal y como se explica en la Resolución de Tarifas 2025, ahora no concurren circunstancias excepciones previstas en la disposición transitoria sexta, y en coherencia con el DORA 2022-2026 y el criterio establecido en su Resolución de Tarifas 2024, el límite del IMAAJ que garantiza una variación del 0% es 10,35 euros por pasajero, en lugar de los 10,40 euros por pasajeros calculados por el gestor aeroportuario.

Sobre las alegaciones de Ryanair referentes a la rentabilidad de Aena, deben rechazarse ya que el modelo tarifario establecido en la Ley 18/2014 y en el DORA es un modelo prospectivo de incentivos a la eficiencia, en el cual las tarifas aeroportuarias se calculan en función de una previsión de costes reconocidos al gestor aeroportuario y de unas estimaciones de tráfico que a su vez generan unos ingresos por los servicios aeroportuarios básicos. Este marco teórico permite al gestor realizar una gestión eficiente, de forma que las ganancias productivas en costes, junto con el riesgo de tráfico, puedan generarle ganancias o pérdidas, siendo ello independiente de la correcta implantación del sistema tarifario.

4. Sobre la indebida recuperación de los costes derivados del COVID-19

La propuesta de tarifas aprobada por Aena para el ejercicio 2025 no imputa costes derivados del COVID-19, cuya recuperación con cargo a las tarifas aeroportuarias prevé la disposición adicional primera de 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).

Así, según se acordó en el procedimiento de consultas, los costes COVID-19 y de control fronterizo se trasladan a ejercicios futuros y no se incluyen en las tarifas 2025, dado su escaso impacto en las tarifas y el coste administrativo de trasladarlos.

Alegaciones de los usuarios

IATA manifiesta su oposición a la recuperación de estos costes en las tarifas aeroportuarias. Además, considera que, dado que la variación tarifaria de cada ejercicio se calcula con antelación y los valores de las tarifas se establecen al inicio del ejercicio, se están pagando los costes COVID-19 con antelación, sin conocer su coste real. Por otro lado, IATA estima que la adición de los costes COVID-19 al IMAAJ realizada en los ejercicios anteriores supone una acumulación de costes en el sistema tarifario, que implica que en 2025 se van a repercutir costes que ya se pagaron en los ejercicios 2022, 2023 y 2024. Propone que las compañías aéreas no se vean obligadas a pagar por adelantado unos costes aún no determinados, y que el sistema evolucione hacia un modelo *ex post*, en el que los costes que se sufragan sean efectivamente incurridos y justificados.

Ryanair se remite a las acciones interpuestas en la jurisdicción contencioso-administrativa, donde está argumentando que la Ley 2/2021, que reconoce el derecho a su recuperación en el marco del DORA, es contraria a la Directiva 2009/12/CE. Además, indica que se han imputado costes que no están justificados y se estaría compensando de más a Aena por este concepto mediante un incremento excesivo del IMAAJ. Por otro lado, Ryanair considera que Aena debería proceder a la devolución del saldo positivo de estos costes a las aerolíneas, sin compensar con otros costes como los de control fronterizo.

Alegaciones de Aena

En primer lugar, Aena se remite a la Ley 2/2021, que establece que estos costes se recuperarán en el marco del DORA y serán supervisados por la CNMC, indicando que los costes COVID incorporados al sistema tarifario son los relativos a las PPP y no al resto de actividades no reguladas realizadas por Aena.

Asimismo, señala que los costes COVID-19 no forman parte del IMAAJ ni del IMAAJ sino que se añaden al IMAAJ variando la tarifa finalmente aplicable a cada ejercicio pero separadamente de la estructura tarifaria, de forma que no tienen impacto en los futuros IMAAJ o IMAAJ.

Respuesta de la CNMC

Tal y como se ha mencionado anteriormente, para el cálculo de la variación tarifaria correspondiente al ejercicio 2025, no se han incluido costes derivados del COVID-19, por lo que deben desestimarse las alegaciones anteriores.

No obstante lo anterior, en cuanto a la afirmación de IATA de que la tarifa de 2025 arrastra una consolidación ilegal en las tarifas de 2022, 2023 y 2024 de los costes COVID-19, cabe reiterar que la recuperación de estos costes legalmente reconocidos al gestor aeroportuario en ningún caso provoca una consolidación

a nivel de la tarifa ya que, como alega Aena, los costes COVID-19 no forman parte del IMAP ni del IMAAJ. Estos costes únicamente se tienen en cuenta para el cálculo de la variación tarifaria finalmente aplicable a cada ejercicio, y no se consolidan ni en el IMAP ni en el IMAAJ aplicable a futuros ejercicios, tal y como se puede constatar en las distintas resoluciones tarifarias aprobadas por esta Comisión.

Por último, frente a lo alegado por IATA acerca de una recuperación anticipada de los costes COVID-19, debe señalarse la inexactitud de dicha afirmación, ya que estos costes, son recuperados por el gestor aeroportuario una vez que ha incurrido en ellos, tal y como determina el marco legal. Como prueba de lo anterior cabe mencionar que los costes COVID-19 incurridos por Aena con anterioridad al ejercicio 2024 no se recuperaron en dicho ejercicio, quedando pendientes de la subvención europea que ha recibido ahora el gestor aeroportuario.

5. Sobre la repercusión a las tarifas de los costes derivados del control de fronteras

Como se ha indicado, la propuesta tarifaria aprobada por Aena para el ejercicio 2025 no incluye costes derivados del sistema de control fronterizo.

Alegaciones de los usuarios

IATA considera que el artículo 14.1 del Real Decreto-Ley 14/2022 únicamente reconoce el derecho de Aena a recuperar los costes de operación y de mantenimiento en los que ha 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 y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226, pero que los costes derivados del control de fronteras, siendo costes relacionados con el ejercicio de funciones públicas, deben ser asumidos por el Estado, y no por los usuarios aeroportuarios.

Adicionalmente, IATA considera que, en caso de incorporarse estos costes al sistema tarifario, solo podrían recuperarse los gastos de operación y mantenimiento “...*directamente relacionados con la implantación del nuevo sistema, siempre que se limiten a cubrir las instalaciones obligadas por el Reglamento (UE) 2017/2226...*” y no los gastos de instalaciones que no sean preceptivas de acuerdo con la normativa europea. Por ejemplo, el Real Decreto-Ley 14/2022 no incluye los costes de control de fronteras ordinarios fuera de la implementación del sistema de entrada y salida, como los de sustitución del sistema ABC (*Automatic Border Control System*) de control de pasaportes, que

pasan de ser manejados por el Ministerio de Interior a ser equipos de Aena. Tampoco deberían imputarse a las tarifas 2025 gastos de instalaciones que no hayan sido puestas en funcionamiento a lo largo de 2025, para las que no existirían costes de operación y mantenimiento, ni las inversiones que habrían de incluirse en la base de activos regulada del DORA 2027-2031. Por último, al igual que indica para los costes COVID-19, estos costes no deben consolidarse en las tarifas de ejercicios futuros.

En la misma línea, Ryanair cuestiona la repercusión de los costes de control de fronteras en las tarifas y también su propia cuantía, ya que entiende que la propuesta de Aena (aunque no se aplique en este ejercicio) no es transparente e incluye no sólo costes del sistema EES, sino también todos los costes de gestión de fronteras añadidos a los previstos en el DORA II y costes relacionados con el control ordinario no relacionados con la implantación del EES. Para el cálculo de estos costes Aena propone obtener la diferencia entre los costes fronterizos previstos en el DORA II y los costes reales, lo cual no es posible ya que así se añadirían costes indebidos como la inflación, gastos imprevistos e incrementos derivados de un mayor tráfico de pasajeros. Adicionalmente, Ryanair considera que el riesgo de incurrir en costes superiores a los estimados en el DORA debe ser asumido por el gestor, que ya recibe una compensación al riesgo asumido a través del coste de capital. En definitiva, Ryanair considera que la inclusión de un recargo en el IMAAJ por este concepto vulnera el modelo tarifario de ingreso máximo por pasajero.

También concluye que Aena ha incurrido en una falta de transparencia y justificación de los costes de control transfronterizo, ya que no ha informado sobre la metodología utilizada, la estructura de costes o el uso real de la infraestructura y el equipo, limitándose a proporcionar una sola cifra de costes fronterizos reales.

ALA considera que, dado que el sistema EES aún no está implementado, no procede realizar ninguna imputación a las tarifas del ejercicio 2025 por ese concepto. En caso de hacer alguna imputación, se debería tener en cuenta, para la correcta aplicación de la Ley 18/2014 y el DORA II en el cálculo de estos costes, que los costes EES a compensar deben estimarse sin efecto precio, y que el riesgo de tráfico (y su impacto en este concepto) debe ser asumido por el gestor.

Alegaciones de Aena

Aena aclara, en primer lugar, que para el cálculo de estos costes solo se han tenido en cuenta los costes relativos al sistema ABC, no los relativos a la implantación del resto del sistema EES. En segundo lugar, se remite al Real-

Decreto Ley 14/2022, que establece que estos costes se recuperarán en el marco del DORA y serán supervisados por la CNMC.

Sobre los 1,93 millones de euros de diferencia entre el importe establecido en el DORA II y el gasto finalmente incurrido, Aena responde que se debe al crecimiento del tráfico de pasajeros de terceros países, que en los ejercicios 2022 y 2023 se ha incrementado más de un 600%. Este incremento ha exigido más adquisiciones de equipamientos ABC y más costes vinculados al servicio auxiliar del control fronterizo.

Como el Real-Decreto Ley 14/2022 establece que Aena podrá recuperar los gastos de operación y mantenimiento en que efectivamente incurra como consecuencia del sistema EES, Aena considera que la norma incluye los costes totales, conteniendo el efecto por el mayor tráfico y el incremento por la inflación. También indica el gestor que, dado que no le corresponde incurrir en estos costes, su recuperación debe ser por el importe total debidamente capitalizado, independientemente de si el tráfico es mayor o menor que el previsto en el DORA. Esto es, el tratamiento que se debe dar a estos costes debe ser diferente del que reciben el resto de los costes regulados, dado que no se incluyen dentro de los mismos, hasta el punto de que estos costes no forman parte del cálculo del índice P.

Respuesta de la CNMC

Para el cálculo de la variación tarifaria en 2025 no se han incluido costes derivados del sistema de control fronterizo, por tanto, deben desestimarse las anteriores alegaciones.

No obstante, debe aclararse, en primer lugar, que el artículo 14 del Real Decreto-Ley 14/2022 reconoce claramente el derecho de Aena a recuperar estos gastos de operación y mantenimiento en el marco del DORA, previa consulta en el ámbito del procedimiento de supervisión y consulta anual de las tarifas aeroportuarias, así como a incluir el valor de las inversiones en el futuro DORA III, tal como se ha reconocido en el Fundamento de Derecho IV, apartado Cuarto A la Resolución de Supervisión de Tarifas 2025.

En segundo lugar, en lo que se refiere al montante de estos costes, Aena calcula la diferencia entre los costes estimados en el DORA II para el apoyo al control fronterizo y el coste realmente incurrido por este concepto en 2023. Esta Comisión, una vez verificada la naturaleza de las partidas de gasto aportadas por el gestor aeroportuario, así como la no imputación de los costes de inversión de los sistemas EES, consideró, en su Resolución de Supervisión de Tarifas 2025, que el cálculo realizado por Aena era correcto y que está en línea con el

artículo 14.4 del Real Decreto-Ley 14/2022, que indica que *“Aena tendrá derecho a recuperar los gastos, de operación y mantenimiento, en que efectivamente incurra como consecuencia de lo previsto en este artículo, [...]”*.

Por último, debe señalarse que el propio Real Decreto-Ley 14/2022 permite, no sólo imputar estos costes en el marco del DORA sino, como indica en su artículo 14.5, superar los límites de crecimiento de las tarifas establecidos en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014:

“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”

6. Sobre la modulación tarifaria aprobada por Aena

Alegaciones de los usuarios

Ryanair se opone al criterio utilizado por Aena para la distribución del incremento tarifario por PPP, por considerar que no está adecuadamente vinculado a los costes e ingresos que genera cada una de dichas prestaciones. Concretamente, Ryanair alega falta de transparencia e información, ya que no se conoce para cada PPP su ingreso y su coste, para poder determinar si la variación tarifaria propuesta permite ajustar adecuadamente su margen. Propone una variación igual en todas las PPP, lo que implica una mayor objetividad, no discriminación y transparencia.

Alegaciones de Aena

Aena alega que actúa al amparo de lo previsto en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014, que indica que, si los ingresos esperados de una PPP son superiores su coste estimado, la tarifa sólo se incrementará hasta la cobertura de dicho coste y el resto de los ingresos se distribuirán linealmente entre las PPP deficitarias. De esta forma, el incremento propuesto para 2025 es mayor en aquellas PPP con previsión de déficit (Estacionamiento, Seguridad y PMR) y se propone una reducción en las PPP con superávit (Pasajeros, Pasarelas, *Handling* y Servicio de Tránsito Aeródromo). Adicionalmente, señala que su propuesta también es coherente con la metodología propuesta por la CNMC en la Resolución de Tarifas 2024 (STP/DTSP/018/23).

Aena alega haber entregado información desglosada de ingresos por PPP y coste, agregada y por aeropuerto, en el procedimiento de consultas.

Respuesta de la CNMC

La Resolución de Supervisión de Tarifas 2025 ha tratado esta cuestión en su Fundamento de Derecho V, estableciendo que, cumpliendo la variación tarifaria media, se pueden dictar variaciones tarifarias diferentes por PPP dentro de unos límites preestablecidos. La resolución determina que una reducción del -3,51% para las PPP con superávit y un incremento del 5% para las PPP con déficit cumple con la variación media del 0% y con los criterios aplicados por esta Comisión en ejercicios previos.

Adicionalmente, la alegación de Ryanair de falta de información sobre los ingresos y costes de las PPP debe ser desestimada, ya que en el procedimiento de consultas Aena ha entregado la información requerida por el artículo 35.1 de la Ley 18/2014 y por la CNMC en sus resoluciones, tal como se explica en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2025.

7. Sobre la estimación de tráfico

Alegaciones de los usuarios

Ryanair cree que las previsiones de tráfico del gestor para los ejercicios 2024 y 2025 son excesivamente conservadoras, como demuestra el hecho de que los datos reales de tráfico del ejercicio 2024 estén excediendo las previsiones realizadas y que el gestor haya actualizado su previsión de tráfico (fuera del marco del procedimiento de consultas), concretamente de 280 a 306,7 millones de pasajeros.

Alegaciones de Aena

Aena manifiesta que las previsiones están justificadas, ya que se basan en estimaciones de crecimiento económico publicadas por autoridades oficiales, en las políticas europeas con impacto en el transporte aéreo y en la competencia de otros modos de transporte. Por otra parte, si bien el tráfico en los primeros tres meses del año se estaba comportando mejor de lo previsto, en abril se estaban produciendo desprogramaciones, como en años anteriores. Esto, unido a los problemas de algunas compañías en aspectos como la revisión de algunos motores, obliga a aplicar criterios de prudencia.

Además, Aena indica que su propuesta no ha sido refutada por propuestas alternativas presentadas por los usuarios.

Respuesta de la CNMC

Respecto de esta cuestión la Resolución de Supervisión de Tarifas 2025, en su Fundamento de Derecho IV, apartado Segundo C, justifica, a partir de los datos reales más recientes, la necesidad de corregir al alza la previsión de tráfico para el ejercicio 2025, y concluye que: *“utilizando una previsión de 315,0 millones de*

pasajeros para el ejercicio 2025, y a los efectos del cálculo del factor K_{2025} , esto supone corregir dicho factor de los -0,35 euros utilizados por Aena en su propuesta a -0,34 euros que sería el importe calculado por esta Comisión.”

8. Conclusiones

En virtud de todo lo anterior, se concluye lo siguiente a los efectos de la resolución del presente conflicto:

Primero.- La Resolución de Supervisión de Tarifas 2025 ha establecido:

- Un $IMAP_{2025}$ de 10,40 euros por pasajero como consecuencia de la aplicación de un valor del índice P del 0,54% al $IMAP_{2024}$.
- Un valor del parámetro K de -0,34 euros, según las estimaciones de tráfico revisadas por la CNMC.
- Un $IMAAJ_{2025}$ de 10,35 euros en aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, lo que supone una variación tarifaria del 0% respecto de las tarifas del ejercicio 2024.

Segundo.- La misma Resolución de Supervisión de Tarifas 2025, en su Fundamento de Derecho V, ha establecido la modulación tarifaria aplicable.

Tercero.- Deben desestimarse las alegaciones sobre la necesidad de descontar de las tarifas del ejercicio 2025 los costes COVID-19 y los gastos relativos al apoyo al control de fronteras, ya que estos no han sido indebidamente consolidados ni indebidamente aplicados para el cálculo de las tarifas del ejercicio 2025.

Cuarto.- El artículo 12.1 c) párrafo 5 de la LCNMC establece que, en los procedimientos de conflicto la CNMC, verificará que la decisión de Aena se produce conforme al procedimiento establecido en la Ley 18/2014, se ajusta a los requisitos establecidos en el DORA, garantiza la sostenibilidad de la red y la accesibilidad a los aeropuertos integrados en ella, así como la suficiencia de ingresos, responde a los principios de no discriminación, objetividad, eficiencia y transparencia, y resulta justificada, de acuerdo con las previsiones del DORA en materia de previsiones de tráfico e inversiones, y los requerimientos y necesidades de las compañías usuarias de los aeropuertos.

A la vista del objeto de los conflictos presentados, no se considera preciso realizar una declaración sobre estos concretos extremos en el presente procedimiento, ya que la adecuación de la decisión tarifaria de Aena a los requisitos del marco regulador de las tarifas aeroportuarias ya ha sido valorada en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2025, y la resolución de este

procedimiento no altera las conclusiones allí alcanzadas ni afecta a los demás requisitos exigidos en el artículo 12.1.c) párrafo quinto.

Tomando en consideración todo lo expuesto, a la vista de las alegaciones presentadas por los interesados y teniendo en cuenta el conjunto de la normativa que resulta de aplicación, se concluye que esta resolución sobre los conflictos planteados por IATA, Ryanair y ALA ha de ser acorde con el resultado de la supervisión descrita en el Fundamento de Derecho II. Apartado Cuarto, Fundamento de Derecho IV y Fundamento de Derecho V de la Resolución de Supervisión de Tarifas 2025 de esta Comisión.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria.

RESUELVE

Único. – Estimar parcialmente los conflictos interpuestos por IATA, Ryanair y ALA frente a la decisión del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A., de 30 de julio de 2024, en la que se fijan las tarifas aeroportuarias para 2025 y declarar que:

- Para el cálculo del IMAP aplicable a la actualización de las tarifas aeroportuarias de 2025 debe considerarse un índice P de 0,54%, y un valor de IMAP de 10,35 euros.
- El IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas del ejercicio 2025 es de 10,35 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria de un 0% respecto de las tarifas 2024.
- Dicha variación debe modularse entre las prestaciones patrimoniales públicas de Aena según lo establecido en la Resolución de Tarifas 2025.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados IATA España S.L., Ryanair Designated Activity Company, Asociación de Líneas Aéreas ALA y Aena S.M.E., S.A.

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.