



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

**INFORME SOBRE LA SOLICITUD DEL
MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD
SOSTENIBLE EN RELACIÓN CON LA
CONTRATACIÓN REALIZADA POR
DETERMINADAS SOCIEDADES DEL GRUPO
AENA DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN
EL ARTÍCULO 321.6 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE
NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR
PÚBLICO**

INF/CNMC/153/25

Fecha 25/06/25

www.cnmc.es

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN REALIZADA POR DETERMINADAS SOCIEDADES DEL GRUPO AENA DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 321.6 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Expediente nº: INF/CNMC/153/25

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 25 de junio de 2025

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en relación con la aplicación del artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativa a la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo AENA, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 12 de junio de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo referido más arriba y el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) tiene por objeto regular la contratación de las entidades del sector público, ajustándola a los principios de libertad de acceso, publicidad y transparencia e integridad de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato, para obtener una eficiente utilización de los fondos públicos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

No todos los entes del sector público están sujetos a las mismas obligaciones en dicha normativa. El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (artículo 3) parte de la categorización de distintos sujetos (Administración pública, poderes adjudicadores, entidades del sector público) a los cuales se les aplica un régimen jurídico de distinta intensidad.

El régimen jurídico aplicable a la contratación de las entidades del sector público que no tienen la consideración de *poder adjudicador* viene establecido en los artículos 321 y 322 de la LCSP, y se caracteriza por la aprobación de instrucciones internas de contratación, que deben publicarse en el perfil del contratante y regular los procedimientos de contratación, de forma que garanticen la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta.

El apartado quinto de la Disposición Final 40ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, añadió un nuevo apartado 6 al referido artículo 321 de la LCSP, introduciendo una excepción para los supuestos de adjudicación de contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poder adjudicador¹. El nuevo apartado 6 introducido en el artículo 321 de la LCSP establece que:

¹ Cabe recordar que, hasta la entrada en vigor de la LCSP, los contratos internos de negocio (contratos intragrupo) por parte de entidades del sector público que no tengan carácter de poder adjudicador, se encontraban excluidos de la legislación de contratos públicos (véase, en este sentido el artículo 4.g) del Real Decreto Legislativo 3/2011 del TRLCSP). Con la entrada en vigor de la LCSP, se derogó aquella exclusión y estas relaciones jurídicas se encuadraron bajo la figura de los encargos a medios propios a filiales (en virtud del artículo 33.3 LCSP) para la realización de las actividades que fuesen necesarias para el desarrollo del negocio del Grupo, sin tener que sujetarse a las reglas de contratación pública (así fue interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 29/2018). Sin embargo, la Disposición final 8ª del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo,

“6. Estarán excluidos de la aplicación de esta Ley los contratos entre dos sociedades mercantiles pertenecientes al sector público que no ostenten el carácter de poder adjudicador, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

- a) Que la sociedad contratante ostente de manera directa o indirecta la totalidad del capital social de la contratista o viceversa, o que una tercera sociedad, también del sector público, que tampoco tenga el carácter de poder adjudicador ostente de manera directa o indirecta la titularidad del 100 por 100 del capital social de las dos primeras.*
- b) Que los contratos tengan por objeto la adquisición de bienes o la prestación de servicios que sean necesarios para la realización de la actividad mercantil propia del objeto social de la entidad contratante.*
- c) Que los contratos no distorsionen la libre competencia en el mercado.*

A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior el Departamento ministerial u organismo al que corresponda la tutela de la sociedad contratante solicitará un informe previo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o, en su caso, de la autoridad de competencia autonómica correspondiente que analice los contratos concretos o categorías generales de contratos de similares características que las sociedades prevean suscribir. El informe será evacuado en el plazo máximo de veinte días hábiles.”

por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, introdujo una nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 de la LCSP, de manera que asimila las condiciones para realizar los encargos de poderes adjudicadores a medios propios personificados (art. 32 LCSP). Por tanto, tras esta reforma, no había en la LCSP previsión que autorizara la adjudicación preferente de un contrato a favor de las entidades pertenecientes a un mismo grupo empresarial, salvo la nueva redacción del art. 33.3 LCSP que requiere para realizar encargos los requisitos de íntegra titularidad pública del capital y mayor actividad a favor de la entidad controladora.

Esta nueva excepción a la aplicación de la LCSP trae causa de un Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 29 de julio de 2020², dictado al amparo del artículo 328 de la LCSP³.

Cabe señalar que, en este mismo ámbito de la contratación intragrupo derivada del **artículo 326.1 de la LCSP**, la **CNMC ha publicado varios informes**: en mayo de 2021, un informe sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público **CESCE**⁴, en julio de 2021, un informe sobre las relaciones intragrupo del grupo empresarial público **HUNOSA**⁵, a lo largo de 2021, 2022 y 2024, nueve informes sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público **CORREOS**⁶, y, en marzo de 2024, un informe sobre las relaciones intragrupo del grupo empresarial público **ENUSA**⁷.

² [Expediente 33/2020](#). Materia: Contratos de entidades que no son poderes adjudicadores con empresas públicas propias. Cabe recordar que, de conformidad con el artículo 328.2 de la LCSP, un representante de la CNMC participa en la Junta Consultiva como vocal nato con voz, pero sin derecho a voto.

³ El artículo 328.3 a) de la LCSP establece como una de las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado promover la adopción de las normas o medidas de carácter general que considere procedentes para la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos.

⁴ [INF/CNMC/028/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CESCE de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público.

⁵ [INF/CNMC/063/21](#). Informe relativo a la solicitud de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en relación con la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo HUNOSA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

⁶ [INF/CNMC/074/21](#). Informe relativo a la solicitud de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en relación con la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo Correos de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

[INF/CNMC/154/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo Correos de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público II.

En marzo de 2022 se aprobaron los siguientes 5 informes: [INF/CNMC/026/22](#); [INF/CNMC/027/22](#); [INF/CNMC/028/22](#); [INF/CNMC/029/22](#) e [INF/CNMC/041/22](#). En junio de 2022 se aprobó el [INF/CNMC/057/22](#) y, en junio de 2024, el [INF/CNMC/026/24](#).

⁷ [INF/CNMC/551/23](#). Informe sobre la contratación realizada por la sociedad ENUSA a su filial ETSA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público.

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

La solicitud remitida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en nombre del Grupo AENA, tiene por objeto la valoración de la afectación a la competencia de una determinada contratación interna del Grupo, de conformidad con el apartado 6 del artículo 321 de la LCSP⁸.

Concretamente, se trata de una contratación entre AENA S.M.E., S.A. (AENA) y AENA Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, S.M.E, S.A. (ASCAIRM), por el que la primera prestará a la segunda **servicios de asesoramiento y apoyo a la gestión**, incluyendo la posibilidad de recurrir a licitaciones conjuntas. Cabe indicar que, sobre las relaciones contractuales de este acuerdo intragrupo, el Grupo AENA ha señalado que se pueden clasificar en:

- Servicios relacionados con la actividad/objeto principal de la compañía: son prestados por la Dirección General de Aeropuertos de AENA (los servicios incluidos se detallan en el Anexo I de este informe).
- Resto de servicios de carácter auxiliar: sirven de apoyo al Grupo AENA y no constituyen, en ningún caso, su actividad. Por ejemplo, servicios de recursos humanos, servicios de mercadotecnia, servicios jurídicos, servicios contables, administrativos y fiscales o servicios de control de la calidad (los servicios incluidos se detallan en el Anexo II de este informe).

La solicitud se acompaña de un informe de la Abogacía del Estado en el que se señala que *“examinado el expediente concurren los requisitos exigidos en el citado precepto”* [artículo 321.6 LCSP], es decir, que la contratación objeto de este informe cumple con los requisitos legales de constituir sociedades mercantiles del sector público estatal, no ostentar la cualidad de poderes adjudicadores y detentar la contratista AENA la totalidad del capital social de la sociedad contratante ASCAIRM, obedeciendo el contrato objeto de la presente solicitud a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social de la contratante, es decir de ASCAIRM.

Para la elaboración del presente informe el Grupo AENA ha suministrado esta información:

- Borrador del contrato intragrupo entre AENA y ASCAIRM.

⁸ De conformidad con el artículo 321.6 de la LCSP, la solicitud de informe a la CNMC recae sobre el Departamento ministerial u organismo al que corresponda la tutela de la sociedad contratante.

- Memoria sobre la comparabilidad de precios de mercado para el acuerdo de prestación de servicios de apoyo a la gestión entre AENA y ASCAIRM.
- Justificación del margen aplicado en la determinación de la contraprestación según la naturaleza de los servicios prestados (actividad principal o servicios de carácter auxiliar).
- Documentación sobre el cálculo de los precios de mercado para cada uno de los servicios objeto del acuerdo intragrupo para el año 2025.
- Informe de la Abogacía del Estado sobre el expediente del acuerdo intragrupo entre AENA y ASCAIRM.
- Cuentas anuales auditadas individuales y consolidadas del ejercicio 2024 de AENA y de su filial ASCAIRM⁹.
- Cuota de mercado de 2024 en las áreas de negocio de aeropuertos y de servicios inmobiliarios.
- Contratos previos (2018 y 2021) entre AENA y ASCAIRM con el mismo o similar objeto al contrato intragrupo analizado e importe de estos contratos en los últimos años (2021-24).
- Importe estimado del contrato intragrupo.
- Desglose de los servicios objeto del acuerdo intragrupo que serán prestados directamente por AENA y los que serán subcontratados.
- Ejemplos de varios acuerdos de licitación conjunta entre AENA y ASCAIRM.
- Acuerdos intragrupo con concesionarias en el extranjero (Brasil).
- Determinación de la confidencialidad de los datos e informaciones facilitados.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ENTIDADES Y LAS ACTIVIDADES AFECTADAS

3.1 Las sociedades afectadas: Grupo AENA

El Grupo AENA centra su actividad en la gestión aeroportuaria, incluyendo cualquier actividad anexa o complementaria. Cabe incluir también la gestión de

⁹ Las cuentas anuales de ejercicios anteriores se han obtenido del "[Registro de cuentas anuales del sector público](#)" y de la página [web](#) de AENA.

instalaciones aeroportuarias fuera del territorio español¹⁰, bien de manera directa o mediante la creación de sociedades filiales. Concretamente la gestión individualizada de aeropuertos puede realizarla a través de sociedades filiales o por concesión de servicios¹¹.

A nivel geográfico, el Grupo AENA realiza la mayor parte de sus actividades en España (5.037 millones de euros de ingresos ordinarios en 2024¹², el 87,39% del total) mientras que la actividad internacional ascendió 727 millones de euros, concentrada mayoritariamente en el Reino Unido y en Brasil¹³.

En España, la mayoría de los ingresos ordinarios (3.148 millones de euros, el 62,65%) provienen de los servicios aeronáuticos prestados, los cuales corresponden principalmente al uso de la infraestructura aeroportuaria por líneas aéreas y pasajeros, seguidos de los servicios comerciales ligados a los aeropuertos (1.760 millones, el 35,08%) y, en menor medida, los servicios inmobiliarios (114 millones, el 2,27% del total)¹⁴.

3.1.1. AENA S.M.E., S.A.

AENA S.M.E., S.A. (AENA) es la matriz del Grupo y es una **sociedad anónima controlada mayoritariamente por la entidad pública empresarial ENAIRE**¹⁵

¹⁰ La participación de Aena fuera de España, a través de su filial Aena Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI), se extiende a 33 aeropuertos al 31 de diciembre de 2024: 1 en Reino Unido, 17 en Brasil, 12 en México, 2 en Jamaica y 1 en Colombia

¹¹ En España, la explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (AIRM) se realiza bajo el modelo de concesión de la cual es titular la filial AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (ASCAIRM).

A nivel internacional, las operaciones de la subsidiaria Aena Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI) se corresponden con la actividad de desarrollo internacional del Grupo AENA que consiste en inversiones en otros gestores aeroportuarios.

¹² Incluyendo los ingresos ordinarios del AIRM.

¹³ La actividad en el Reino Unido proviene del aeropuerto londinense de Luton (a través del subgrupo dependiente London Luton Airport Holdings III Limited) y la actividad en Brasil de las sociedades dependientes Aeroportos do Nordeste do Brasil (ANB) y Bloco do Onze Aeroportos do Brasil (BOAB).

¹⁴ No se incluyen los datos del AIRM, cuyos ingresos ordinarios ascendieron a 14,80 millones de euros en el ejercicio 2024.

¹⁵ [ENAIRE](#), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, es el principal proveedor de servicios de navegación aérea y de información aeronáutica en España.

(con una participación del 51% del capital social). El 49% restante del capital social de AENA cotiza en Bolsa (formando parte del IBEX-35)¹⁶.

La actividad de la matriz (AENA) se centra, al igual que el resto del Grupo, **en la prestación de servicios aeronáuticos** (3.148 millones de euros en 2024), seguido de servicios comerciales (1.760 millones de euros) y, en menor medida, servicios inmobiliarios (114 millones de euros). El objeto social de AENA se describe en el Anexo III de este informe.

AENA posee las siguientes sociedades dependientes (filiales) en España:

- **AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A.** (ASCAIRM), creada en 2018, es la adjudicataria del contrato para la operación, mantenimiento y explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, con un plazo de duración de la concesión de 25 años. El accionista único de la sociedad es AENA (participación del 100%).
- **AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A.** (en adelante, ADI), constituida en 1991, es una sociedad holding tenedora de acciones o participaciones del negocio internacional del Grupo AENA a través de inversiones en sociedades domiciliadas fuera de España¹⁷. Su actividad se centra en la explotación, conservación, gestión y administración de infraestructuras aeroportuarias, siendo AENA su único accionista (participación del 100%). En el anexo IV de este informe se describen brevemente las participaciones de ADI en empresas extranjeras.

3.1.2. AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A.

AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (en adelante, ASCAIRM), filial al 100% de la matriz AENA, tiene como **objeto exclusivo**, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de **la concesión administrativa** para la gestión, explotación, mantenimiento y conservación **del Aeropuerto**

¹⁶ En la página [web](#) de la CNMV puede consultarse las participaciones significativas, introduciendo el nombre de AENA en el formulario.

¹⁷ Destacan las participaciones en Brasil (participación del 100% en (i) Aeroportos do Nordeste do Brasil S.A. y en (ii) Bloco do Onze Aeroportos do Brasil S.A.) y en el Reino Unido (participación del 51% en London Luton Airport Holdings III Limited).

Internacional de la Región de Murcia¹⁸, operando, por tanto, únicamente en España. El objeto social de ASCAIRM y las líneas principales del acuerdo de concesión se describen en el anexo III de este informe.

De acuerdo con las cuentas anuales de la sociedad, la cifra de negocios de ASCAIRM se situó en 12,70 millones de euros en 2024 (12,18 millones en 2023), los cuales corresponden casi en su totalidad (el 98,48%) a servicios aeroportuarios con 12,51 millones de euros en 2024¹⁹. La cifra de negocios se completa con 0,19 millones de servicios inmobiliarios.

Es importante destacar que, según las cuentas anuales de ASCAIRM y de AENA, las transacciones mantenidas por ASCAIRM con las sociedades vinculadas del Grupo AENA están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas en términos de mercado. En el mismo sentido, en las cuentas consolidadas del Grupo AENA del ejercicio 2024 se indica que *“La Sociedad dominante [AENA] realiza todas sus operaciones con vinculadas a valores de mercado. Adicionalmente, los precios de transferencia se encuentran adecuadamente soportados, por lo que los administradores de la Sociedad consideran que no existen riesgos significativos por este aspecto de los que puedan derivarse pasivos de consideración en el futuro”*.

3.2 Actividades afectadas

Según la información facilitada por el Grupo AENA, el mismo organiza sus actividades en cuatro segmentos:

- **Aeropuertos:** segmento bajo el que se recogen las operaciones de AENA como gestor de los aeropuertos que forman parte de la red de aeropuertos de interés general en España (45 aeropuertos y 2 helipuertos, véase el anexo V de este informe) y que se identifican en la actividad denominada aeronáutica. **Se incluyen también** en este segmento **los servicios comerciales**, que incluyen la gestión de los espacios comerciales en las terminales aeroportuarias, aparcamientos y zonas VIP.

¹⁸ La adjudicación a AENA del expediente nº 27/2017 de contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión, relativo a la "gestión, explotación, mantenimiento y conservación del aeropuerto internacional Región de Murcia" puede consultarse en el siguiente [enlace](#).

¹⁹ Que se desglosan, casi por la mitad, entre servicios aeronáuticos (6,36 millones) y servicios comerciales (6,15 millones).

- **Servicios inmobiliarios:** incluye la explotación por AENA de los activos de naturaleza industrial e inmobiliaria que no están incluidos en las terminales aeroportuarias.
- **Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (ASCAIRM):** se corresponde con los ingresos y gastos relacionados con la explotación de este aeropuerto bajo el modelo de concesión de la cual es titular la sociedad dependiente Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A.
- **Internacional:** las operaciones de la subsidiaria AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI) se corresponden con la actividad de desarrollo internacional del Grupo que consiste en inversiones en otros gestores aeroportuarios²⁰.

Dado que el contrato intragrupo afecta solo a entidades nacionales (AENA y ASCAIRM) y que ambas realizan las mismas actividades, se describen a continuación los dos primeros segmentos (aeropuertos y servicios inmobiliarios), que son los afectados por el objeto del acuerdo intragrupo.

3.2.1 Segmento Aeropuertos (servicios aeroportuarios)

En primer lugar, el denominado segmento de **Aeropuertos**, actividad principal efectuada tanto a través de la matriz AENA como de la filial ASCAIRM. Se incluyen las siguientes líneas de negocio: (i) servicios aeronáuticos y (ii) servicios comerciales:

3.2.1.1 Servicios Aeronáuticos: Corresponden principalmente al uso de la infraestructura aeroportuaria por líneas aéreas y pasajeros, incluyendo:

- Precios privados (ASCAIRM y AENA). Los ingresos que percibe ASCAIRM por los servicios aeroportuarios de las actividades aeroportuarias tienen la naturaleza de precios privados según el artículo 71 de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea²¹. Cabe señalar que, antes del inicio de cada año natural, ASCAIRM deberá proponer los precios

²⁰ La participación de Aena fuera de España, a través de su filial ADI se extiende a 33 aeropuertos al 31 de diciembre de 2024: 1 en Reino Unido, 17 en Brasil, 12 en México, 2 en Jamaica y 1 en Colombia

²¹ [Ley 21/2003](#), de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

aeronáuticos, los cuales deben ser aprobados por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia²².

Por su parte, la mayor parte de los ingresos por servicios aeronáuticos de la matriz AENA provienen de tarifas reguladas (como se detalla más adelante en este informe), si bien una pequeña parte corresponde a precios privados, donde se incluyen otros servicios aeroportuarios no regulados y otros ingresos²³.

- Prestaciones patrimoniales públicas²⁴ (AENA). Las **tarifas aeroportuarias reguladas**, en la Ley 21/2003 y en la Ley 18/2014²⁵, son las contraprestaciones que AENA tiene derecho a percibir por la prestación de los servicios aeroportuarios básicos (véase el anexo VI de este informe). Para ello, la ley 18/2014 establece un instrumento quinquenal denominado Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) en el que se concretan las obligaciones derivadas de este marco para cada periodo regulatorio (el actual es de 2022 a 2026)²⁶, de tal forma que las tarifas aeroportuarias se fijan en base al siguiente esquema:

²² Véanse los precios aeronáuticos y los precios de otros servicios aeroportuarios de ASCAIRM para 2025 en las páginas 6 a 18 de la Guía de tarifas 2025 (edición abril), en el siguiente [enlace](#). En la práctica ASCAIRM utiliza las mismas tarifas reguladas que AENA aplica a los otros aeropuertos de la red que pertenecen a su grupo tarifario por volumen de pasajeros, en concreto a los del grupo 5 (que incluye a los aeropuertos de Almería, Asturias, Coruña, FGL Granada-Jaén, Jerez, La Palma, Reus, Seve Ballesteros Santander, Vigo y Zaragoza).

²³ Según las cuentas individuales de AENA el importe ascendió a 94 millones de euros en el año 2024 (frente a 3.054 millones de servicios aeronáuticos regulados). Incluye, principalmente, Mostradores, Utilización 400Hz, Servicio Contraincendios, Consignas y Otros Ingresos. Véanse los precios de otros servicios aeroportuarios de AENA para 2025 en las páginas 29 a 37 de la Guía de tarifas 2025 (edición mayo), en el siguiente [enlace](#).

²⁴ Se aplican las mismas tarifas por cada servicio aeroportuario prestado en los aeropuertos pertenecientes al mismo grupo (existen 6 grupos en total), distinguiéndose los grupos de aeropuertos en función del tráfico anual de viajeros gestionados en cada uno de ellos. El detalle de las prestaciones públicas patrimoniales de AENA para el año 2025 puede consultarse en las páginas 13 a 25 de la Guía de tarifas 2025 (edición mayo), disponible en el siguiente [enlace](#).

²⁵ [Ley 18/2014](#), de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

²⁶ El Consejo de Ministros aprobó el 28 de septiembre de 2021 el DORA para el período 2022-26 ([DORA II](#)). Para más información véase el siguiente [enlace](#). La Ley 18/2014 establece el contenido del DORA, así como, las competencias en su elaboración, aprobación y supervisión y seguimiento. En este sentido la CNMC informó, el 16 de junio de 2021, sobre el DORA II en el informe [STP/DTSP/013/21](#).

- Establecimiento del Ingreso Máximo Anual por Pasajero (IMAP): el DORA fija, de forma prospectiva, el IMAP anual que permita cubrir los costes eficientes de los servicios aeroportuarios básicos del quinquenio²⁷.
- Ajuste del IMAP²⁸, el cual debe ser sometido a un procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC, obteniéndose el Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ), que determinará las variaciones de las tarifas aeroportuarias²⁹.

Cabe indicar que, junto a estas disposiciones que conforman el marco tarifario habitual, concurren actualmente circunstancias específicas que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria, al ser posible incluir en las tarifas aeroportuarias los costes derivados por

²⁷ El DORA II ha establecido un valor inicial de 9,89 € por pasajero para el período 2022-2026, que es el valor de los ingresos regulados requeridos por pasajero establecido para el año 2021, conforme a la Resolución de la CNMC de 11 de febrero de 2021 ([STP/DTSP/016/20](#)). Además, este valor se mantendrá constante al fijarse una variación tarifaria del 0% (el denominado “componente X”) para cada uno de los ejercicios del quinquenio 2022-2026. Este componente X del 0% no incluye el “índice P” (índice de actualización de precios de inputs fuera del control del operador pero que afectan a su actividad), que determina anualmente la CNMC en aplicación del artículo 3 del [Real Decreto 162/2019](#)), que según la Ley 18/2014 debe calcularse anualmente y con el que se obtiene el IMAP definitivo

Señalar que 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.

²⁸ El IMAP se ajusta anualmente en función de las penalizaciones/bonificaciones por cumplimiento de determinados niveles de calidad de servicio y en relación con la programación anual de inversiones, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico respecto del previsto en el DORA. De acuerdo con el artículo 31.2 de la Ley 18/2014, el informe anual de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) 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.

²⁹ Los importes del IMAAJ han ascendido a 9,95 € por pasajero (en 2022 y 2023) y 10,35 € (en 2024 y en 2025). En el siguiente [enlace](#) pueden consultarse las Resoluciones de expedientes de supervisiones de tarifas aeroportuarias de la CNMC, las últimas del 29 de mayo de 2024 ([STP/DTSP/014/24](#). Supervisión Índice P Tarifas Aena en el ejercicio 2025) y del 28 de noviembre de 2024 ([STP/DTSP/011/24](#). Supervisión Anual Tarifas AENA 2025).

causas extraordinarias, como los del COVID-19³⁰, y los costes derivados de la colaboración para el control fronterizo (Sistema de Entradas y Salidas, también denominado Entry/Exit System)³¹, para cuya recuperación se ha dictado una normativa específica.

3.2.1.2 Servicios Comerciales (AENA y ASCAIRM): Dentro de los ingresos aeroportuarios se encuentran también los ingresos procedentes de la actividad comercial que incluyen las rentas procedentes de los contratos de arrendamiento o cesión de local de negocio formalizados entre la Sociedad y los distintos operadores privados para la realización de actividades comerciales en los aeropuertos, así como los gestionados directamente por AENA (aparcamientos y salas VIP)³². Se trata de precios privados que se desglosan, según el informe de gestión de 2024, en las siguientes líneas de actividad:

- Arrendamientos.
- Tiendas.
- Tiendas “Duty Free”.
- Restauración.
- “Rent a car”.
- Aparcamientos.
- Publicidad.
- Servicios VIP³³.
- Resto de ingresos comerciales³⁴.

³⁰ La DA 1ª de la Ley 2/2021 prevé que el límite de incremento máximo del 0% del ingreso por pasajero (DT 6ª de la Ley 18/2014) pueda no aplicarse cuando sea necesario trasladar los costes COVID-19 incurridos para poder ser recuperados en el marco del DORA. 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, si no se alcanzara un acuerdo entre AENA y las asociaciones de usuarios durante el procedimiento de consulta.

³¹ La CNMC debe analizar (artículo 14.4 y 14.5 del RD-ley 14/2022) 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 que pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

³² El detalle de las tarifas (precios privados) de AENA y de ASCAIRM para estos servicios comerciales en el año 2025 puede consultarse: (i) en las páginas 51 a 76 de la Guía de tarifas 2025 (edición mayo), disponible en el siguiente [enlace](#) (para AENA) y (ii) en las páginas 22 a 28 de la Guía de tarifas 2025 (edición abril), disponible en el siguiente [enlace](#) (para ASCAIRM).

³³ Incluye alquiler de salas VIP, paquetes VIP, resto de salas, “fast-track” y “fast-lane”.

³⁴ Incluye explotaciones comerciales (servicios bancarios, máquinas vending, telecomunicaciones, máquinas de plastificado de equipajes, etc), suministros comerciales, utilización de salas y filmaciones grabaciones).

Una vez descritos los servicios aeronáuticos y comerciales (que forman parte del segmento de Aeropuertos) cabe destacar que, dado el momento (año 2003) en que se permitió la apertura de nuevos aeropuertos por parte de gestores alternativos³⁵, AENA ya contaba con una amplia red lo que ha propiciado un modelo en el que **AENA ostenta la propiedad y gestión de la práctica totalidad de los aeropuertos en España**³⁶. De esta forma, la gestión de los aeropuertos en España se realiza en régimen de cuasi-monopolio puesto que 48 (incluyendo los helipuertos de Algeciras y Ceuta³⁷) de los 53 aeropuertos nacionales de tráfico comercial están gestionados por AENA³⁸. Según la información facilitada por esta, **la cuota de mercado del Grupo AENA en 2024 por número de pasajeros en España alcanzó el 99,89%**, incluyendo los pasajeros del Aeropuerto Internacional Región de Murcia, como se recoge en el cuadro 1.

Cuadro nº 1: Cuota de mercado por número de pasajeros en España (2024)

| Aeropuertos | Número de pasajeros (2024) | Cuota de mercado (2024) |
|--|----------------------------|-------------------------|
| AENA (sin AIRM) | 308.436.755 | 99,60% |
| Aeropuerto Internacional Región de Murcia (AIRM) | 907.668 | 0,29% |
| Aeropuerto de Castellón | 273.616 | 0,09% |
| Alguaire (Lleida) | 39.664 | 0,01% |
| La Seu d'Urgell (Lleida) | 16.188 | 0,01% |
| Total España | 309.673.891 | 100,00% |

Fuente: páginas web de [AENA](#), [Aeroport Castelló](#) y [Aeroports de Catalunya](#).

Por lo que respecta al Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (AIRM), se trata de un aeropuerto principalmente turístico, con un peso muy relevante del mercado británico (que alcanzó el 68% del total del tráfico anual de pasajeros en el año 2024, según el informe de gestión de ASCAIRM), seguido del mercado

³⁵ Con la aprobación de la [Ley 53/2002](#) de 30 de diciembre, de medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social se permitió la existencia de aeropuertos de interés general de propiedad y/o gestión no estatal, con lo que tienen entrada las AAPP territoriales y las entidades privadas.

³⁶ Para más información véase el siguiente estudio de la CNMC: [E/CNMC/0002/14](#): El sector aeroportuario en España: situación actual y recomendaciones de liberalización

³⁷ Los helipuertos de Ceuta y Algeciras, al igual que el Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, son explotados en régimen de concesión administrativa.

³⁸ Los 5 aeropuertos no gestionados por AENA se ubican en Castellón, Alguaire (Lleida), La Seu d'Urgell (Lleida), Teruel y Ciudad Real. Señalar que los aeropuertos de Teruel y de Ciudad Real no mantienen tráfico de pasajeros.

nacional, con el 13% del total en 2024 (tras la apertura de nuevas rutas a Madrid y Barcelona)³⁹.

Cabe señalar que los aeropuertos turísticos (como el AIRM) están más expuestos a la competencia, tanto nacional como internacional, debido a la importancia que pasajeros no vinculados por cuestiones personales, y por tanto más sensibles al precio, tienen en el tráfico del aeropuerto y a que el tráfico de estos aeropuertos está condicionado por la cuota de mercado que en los mismos mantienen las compañías de bajo coste, tal y como ocurre en el caso del AIRM⁴⁰.

A nivel nacional no hay ningún aeropuerto español fuera del Grupo AENA que sea competidor del AIRM, si bien, a nivel intragrupo, los aeropuertos de Murcia y Alicante (ambos pertenecientes al Grupo AENA), al estar separados por 96 kilómetros y con un perfil ambos de tráfico turístico, podrían ser competidores, al contar con una importante área de solapamiento a aproximadamente una hora de distancia en coche⁴¹. No obstante, el AIRM compite también con otros medios de transporte alternativos, lo cual se está viendo incrementado en la actualidad con la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril de alta velocidad⁴², siendo previsible un aumento de la cuota modal del tren frente al avión, como ha ocurrido en otras rutas ferroviarias de alta velocidad liberalizadas⁴³.

3.2.2 Servicios inmobiliarios (AENA y ASCAIRM)

Incluye la explotación por AENA (y por ASCAIRM) de los activos de naturaleza industrial e inmobiliaria que no están incluidos en las terminales aeroportuarias. Se centran en la prestación de servicios relacionados con el arrendamiento o cesión de uso de terrenos, edificios de oficinas, almacenes, hangares y naves de carga. Estos servicios, que tienen la naturaleza de precios privados⁴⁴, están

³⁹ Le siguen Irlanda (con un 9%), Marruecos (7%) y Bélgica (3%).

⁴⁰ Según el informe de gestión de ASCAIRM, en el año 2024 Ryanair sigue manteniéndose como el principal operador (con el 59% de los pasajeros) seguido de Easyjet (con un 21%). El resto de compañías tienen porcentajes mucho más reducidos. Volotea (9%), Air Arabia y Binter (con el 4% cada una) y Tui Fly (3%).

⁴¹ El aeropuerto de Alicante-Elche Miguel Hernández fue el 5º aeropuerto con mayor número de pasajeros en 2024, superando los 18 millones de viajeros.

⁴² Por ejemplo, en la línea ferroviaria Madrid-Murcia operan tanto el operador público Renfe como la empresa Ouigo.

⁴³ Por ejemplo, en el trayecto Madrid-Alicante/Alacant la cuota modal del tren en 2023 alcanzó el 86,30% (con más 2 millones de pasajeros frente a los 325 mil que utilizaron el avión). Véase la página 45 del Informe anual del sector ferroviario (2023) de la CNMC ([INF/DTSP/033/24](#)).

⁴⁴ El detalle de las tarifas (precios privados) de AENA y de ASCAIRM para estos servicios inmobiliarios en el año 2025 puede consultarse: (i) en las páginas 41 a 47 de la Guía de tarifas

dirigidos a compañías aéreas, operadores de carga aérea, agentes de handling y otros proveedores de servicios aeroportuarios, facilitando el desarrollo de servicios complementarios y de apoyo a la actividad principal.

En 2024 la cifra de negocios en esta área de actividad alcanzó los 114 millones de euros en AENA y los 0,19 millones en ASCAIRM. Dado que el volumen de negocio en 2023 del sector de consultoras y agencias inmobiliarias en España ascendió a 6.500 millones de euros (según estudio del Observatorio Sectorial de Informa DBK⁴⁵) cabe considerar que **la cuota de mercado de AENA y de ASCAIRM es poco relevante en el mercado de servicios inmobiliarios.**

4. VALORACIÓN

4.1 Observaciones generales

El presente informe se enmarca en la exención prevista en el apartado 6 del artículo 321 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para contratos adjudicados por entidades del sector público que no sean poder adjudicador, siempre que se cumplan una serie de condiciones acumulativas. Derivado de la literalidad del precepto cabe realizar estas consideraciones:

En primer lugar, que el informe de la CNMC se ceñirá a la verificación del requisito relativo al **no falseamiento de la competencia** del contrato intragrupo analizado.

En segundo lugar, que el presente informe se realiza **en ejercicio de las funciones consultivas de esta Comisión**. Por ello, no puede remplazar al procedimiento sancionador previsto para infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), pues el examen de una conducta a la luz de la normativa sancionadora de competencia requiere tener en cuenta el conjunto de las circunstancias concurrentes, de hecho y de derecho, circunstancias que en el marco de un informe consultivo no es posible apreciar suficientemente. Por ello, lo recogido en este informe no condiciona ni vincula las actuaciones que, en un futuro, pudieran realizarse

2025 (edición mayo), disponible en el siguiente [enlace](#) (para AENA) y (ii) en las páginas 19 a 22 de la Guía de tarifas 2025 (edición abril), disponible en el siguiente [enlace](#) (para ASCAIRM).

⁴⁵ <https://www.dbk.es/es/detalle-nota/consultoras-agencias-inmobiliarias-2024>

desde una óptica sancionadora respecto a las conductas realizadas por los operadores implicados.

De igual modo, cabe señalar que la realización de este informe se realiza sin perjuicio de las funciones que le corresponden a la CNMC como organismo supervisor de las tarifas aeroportuarias en virtud, fundamentalmente, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ni prejuzga los resultados de sus actuaciones supervisoras.

En tercer lugar, que la elaboración de este informe es **preceptiva y la remisión de la solicitud debe ser previa a la puesta en práctica del contrato** intragrupo en cuestión.

En este sentido el Grupo AENA ha manifestado que el contrato analizado entrará en vigor tras la aprobación de este informe por parte de la CNMC. No obstante, cabe señalar que, según la documentación facilitada por el Grupo AENA, ha existido un contrato intragrupo entre AENA y ASCAIRM, con un objeto similar al contrato intragrupo analizado en este informe, con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 321.6 LCSP (1 de enero de 2021) sin que se solicitara el informe preceptivo a esta Comisión⁴⁶. El Grupo AENA indica que no solicitó dicho informe a la CNMC dado que entendía que no le aplicaba el artículo 321.6 LCSP al considerar que AENA actuaba como poder adjudicador.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/2020⁴⁷, se suprime la aplicación a AENA del mismo régimen jurídico que aplica a ENAIRE (poder adjudicador no administración pública). Desde ese momento, la condición de AENA como poder

⁴⁶ El 25 de abril de 2018 se firmó un acuerdo por el cual ASCAIRM contrató a la matriz AENA para la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia en la planificación, organización, coordinación y gestión de las áreas de actividad empresarial, por una duración de 3 años (hasta el 25 de abril de 2021). Con fecha 26 de abril de 2021, se firmó un nuevo acuerdo, con un objeto similar al contrato analizado en este informe, con una duración de 3 años prorrogable hasta un máximo de 1 año. En abril de 2024 se formalizó la prórroga de un año hasta abril de 2025.

⁴⁷ [Real Decreto-ley 3/2020](#), de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

adjudicador o no, depende de lo dispuesto en el artículo 3.3.d) LCSP⁴⁸, a la cual se remite el Real Decreto-ley.

A este respecto, según el Grupo AENA, la Abogacía General del Estado, el 13 de noviembre de 2023, entiende, tras consulta efectuada a la misma, que AENA puede considerarse como poder no adjudicador. Este criterio ha sido ratificado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en la Resolución 0967/2024⁴⁹. Asimismo, las Instrucciones Internas de Contratación (IIC) del Grupo AENA se aprobaron en Consejo de Administración de AENA de 30 de julio de 2024, siendo de aplicación a las entidades en España⁵⁰.

En cuarto lugar, aun partiendo de la base de que estas entidades desarrollan actividades mercantiles y que, por ello, **la intensidad de las reglas de la contratación pública sobre ellas es menor**, el legislador ha determinado que los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación sean de aplicación expresa a las entidades del sector público que carezcan del carácter de poder adjudicador⁵¹. Aunque a estas entidades no se les apliquen plenamente las Directivas UE de contratación pública⁵², **se encuentran sujetas al TFUE** (más en concreto, a las libertades

⁴⁸ El artículo 3.3.d) de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que, para que una entidad sea considerada Poder Adjudicador No Administración Pública, debe cumplir con tres requisitos acumulativos: (i) Tener personalidad jurídica propia; (ii) Haber sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter mercantil o industrial (“condición de funcionalidad”) y (iii) Estar mayoritariamente financiada, controlada o gestionada por una Administración Pública u otro poder adjudicador (“condición de control”).

⁴⁹ [Resolución 0967/2024](#) del TACRC al Recurso nº 514/2024, que concluye que “*consideramos que AENA (...) ha perdido uno de los tres requisitos exigidos para que una entidad que no sea Administración Pública tenga la condición de poder adjudicador conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 d) de la LCSP, en concreto, la condición de funcionalidad. Por ello, actualmente no puede ser considerado poder adjudicador no administración pública*”.

En el mismo sentido se expresa la [Resolución nº 1080/2024](#) del TACRC al Recurso nº 803/2024.

⁵⁰ Véanse las IIC del Grupo AENA en el siguiente [enlace](#).

⁵¹ La condición de poder adjudicador viene definida en el artículo 3.3 de la LCSP, en la misma línea que la interpretación subjetivo-funcional que lleva a cabo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase, en este sentido la STJUE de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, as. C-567/15 apartado 31), plasmada a su vez en la Directiva 2014/24/UE (artículo 2.1.1 y 4). A efectos del presente Informe, serían aquellas entidades creadas para la realización de actividades de carácter mercantil o industrial y que participan en el mercado en competencia con otros operadores privados.

⁵² La Directiva 2014/24/UE, en el artículo 1, se limita a los procedimientos de contratación realizados por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos. A pesar de

fundamentales previstas en el mismo, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre concurrencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación). Por ello, cualquier exención de la aplicación de la LCSP debe interpretarse de manera restrictiva, informando este principio el conjunto de apreciaciones que se recogen en este informe.

Es el carácter mercantil de la actividad de una entidad pública lo que justifica una aplicación más relajada del Derecho de contratación pública de la UE, siendo las notas definitorias de dicho carácter: i) la presencia de ánimo de lucro como objetivo principal; ii) que la entidad opere en condiciones normales de mercado, iii) la asunción de los riesgos derivados de su actividad, y iv) la medida en que la entidad soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad.

La doctrina del TJUE exige, por tanto, un análisis material de la naturaleza de la actividad que se realiza para poder categorizarla como mercantil, con independencia de su calificación formal (por ejemplo, en sus estatutos o normas de creación). En la medida en que se cumplan las condiciones anteriores, se podrá afirmar que las sociedades públicas desarrollan una actividad genuinamente mercantil.

A este respecto, cabe plantearse si obligar a sociedades que compiten en el mercado con un carácter genuinamente mercantil a someter toda su contratación a los principios de la legislación de contratos limitaría la capacidad de auto organización de estas entidades en una forma discriminatoria a la que tienen el resto de entidades privadas con las que compite, y podría ocasionar una desventaja competitiva a aquellas empresas por el hecho de ser públicas, afectando al principio de neutralidad competitiva⁵³.

la falta de referencia expresa en la Directiva a las entidades que no son poderes adjudicadores, éstas están sujetas al TFUE puesto que, respecto de ellas, tanto la Jurisprudencia del TJUE como la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública ([2006/C-179/02](#)), han señalado que el Derecho primario y, más en concreto, las libertades fundamentales previstas en el Tratado, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre concurrencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación que establece el TFUE se aplican también a los contratos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública (véanse los asuntos Bent Moustén Vestergaard, C-470/99 Universale-Bau, Coname o Teleaustria).

⁵³ En 2021 la OCDE aprobó una [Recomendación](#) sobre neutralidad competitiva. La CNMC formó parte del grupo de trabajo que colaboró con la OCDE para la citada Recomendación. Se define este principio como: “*a principle according to which all Enterprises are provided a level playing field with respect to a state’s (including central, regional, federal, provincial, county, or municipal levels of the state) ownership, regulation or activity in the market*”.

Pero en un plano teórico se pueden diferenciar dos posibles situaciones:

Por un lado, la existencia de entidades del sector público que se dediquen a actividades puramente mercantiles. Deben poder competir en condiciones de igualdad con el resto de operadores privados del mercado en el que desarrollan su actividad, sin ningún tipo de privilegio ni desventaja en las normas ni en la forma que deben interpretarse las mismas⁵⁴. En cualquier caso, de producirse dichos contratos intragrupo y pretender aplicar la exención del art. 321.6 de la LCSP, se debe considerar prohibida toda cesión o subcontratación a terceros ajenos a las entidades del grupo empresarial, ya que de producirse estas, deberían ajustarse a los principios de contratación pública recogidos en los artículos 321 y 322 de la LCSP.

Por otro, entidades del sector público que desarrollan actividades cuyo carácter no es genuinamente mercantil. Aquí hay un mayor riesgo de que los contratos intragrupo puedan plantear distorsiones sobre la neutralidad competitiva. Es el caso, en particular, de situaciones en las que la entidad del sector público cuente con alguna actividad o ventaja exclusiva derivada de su carácter público, que la entidad desarrolla junto con otras actividades genuinamente mercantiles. En estas situaciones, en ocasiones existen mecanismos para separar ambas clases de actividades internamente, de manera legal, contable o funcional. Si no existen tales mecanismos, o incluso existiendo, no son suficientemente efectivos, los términos de una contratación intragrupo pueden llevar a la traslación o extensión de las ventajas exclusivas a otras sociedades del grupo⁵⁵.

⁵⁴ Además de la Recomendación referida en la nota al pie anterior, véase en este sentido :“[Neutralidad competitiva: reglas de juego uniformes para las empresas públicas y las privadas](#)”, OCDE, 2012; y las [Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas](#) (2015) en las que se señala, entre otros aspectos que: “*La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado*” y que “*Cuando las empresas públicas realizan actividades económicas, es comúnmente aceptado que estas actividades deben llevarse a cabo sin ninguna ventaja o desventaja con respecto a otras empresas públicas o privadas*”.

⁵⁵ En esta línea parecen pronunciarse las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas cuando señalan que “las actividades de las empresas públicas se pueden dividir en dos categorías: las actividades de venta o reventa comercial y las que tienen por objeto cumplir una finalidad pública. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015_9789264258167-es

En quinto lugar, estas **entidades se encuentran sujetas al Derecho de la Competencia por su condición de operadores económicos**⁵⁶.

Salvo que se produzca alguna circunstancia especial (por ejemplo, que la entidad de que se trate ostente un cierto grado de poder de mercado⁵⁷), siempre que se mantenga una separación nítida efectiva entre las actividades donde la entidad tenga una ventaja competitiva por el hecho de ser pública (como una reserva de actividad o una asunción pública de riesgos o pérdidas de la actividad) y las destinadas a mercado (puramente mercantiles), **el hecho de que entidades públicas celebren un contrato intragrupo que sirva a actividades puramente mercantiles, no plantearía a priori, distorsiones sobre la competencia**, sin perjuicio de lo que se recoge en el apartado siguiente.

Todo ello además sin perjuicio de que tales distorsiones pudieran evidenciarse al poner en contexto dicho acuerdo intragrupo con otras relaciones de la entidad pública con terceros, competidores o consumidores; cuestión que, como se ha explicado, excede el objeto del presente informe.

Sobre la base de las consideraciones realizadas en este apartado, pasamos a analizar el contrato intragrupo en cuestión.

⁵⁶ En esta línea, la Jurisprudencia europea (sirva de ejemplo, STJCE, Asunto Telaustria, considerando 62 y Parking Brixen, (considerando 49) en la que se afirma explícitamente que *“aunque algunos contratos estén excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias que regulan los contratos públicos, las entidades adjudicadoras que los celebran están obligadas, no obstante, a respetar las normas fundamentales del Tratado”*) como la Comunicación Interpretativa de la Comisión ([2006/C-179/02](#)).

⁵⁷ La utilización de la posición de dominio en un mercado para acceder y controlar mercados conexos abusando de aquella también ha sido objeto de análisis por el TJCE en supuestos en que esta situación deriva de una regulación pública nacional. Así se afirma en la Sentencia de 25 de octubre de 2001 (Ambulanz Glöckner asunto [C-475/99](#)): *“A este respecto, según reiterada jurisprudencia, constituye un abuso a efectos del art. 86 del Tratado el hecho de que una empresa que goza de una posición dominante en un mercado concreto, se reserve, sin necesidad objetiva, una actividad auxiliar que pudiera ser ejercida por una tercera empresa en el marco de las actividades de ésta en un mercado conexo, pero distinto, con el riesgo de eliminar toda competencia por parte de dicha empresa. Si la extensión de la posición dominante de la empresa a la que el Estado ha concedido derechos especiales o exclusivos es obra de una medida estatal, tal medida constituye una infracción del art. 90 del Tratado, en relación con el art. 86 del Tratado”*.

4.2 Observaciones particulares

Del análisis realizado de la documentación remitida, se considera que **se eliminarían o, al menos, se minimizarían los riesgos de posible falseamiento de la competencia si se dieran estas circunstancias:**

En primer lugar, debe asegurarse que el objeto del contrato reúna la condición de prestación de carácter necesario para la actividad mercantil principal de la entidad contratante, **evitando prestaciones añadidas que no reúnan esta calificación y que puedan llevar a un cierto “empaquetamiento” de servicios que afecte a mercados conexos**⁵⁸.

El contrato se enmarca en los servicios de asesoramiento y apoyo a la gestión (incluyendo la posibilidad de recurrir a licitaciones conjuntas⁵⁹), según las necesidades de ASCAIRM. De acuerdo con el Grupo AENA, los servicios prestados en el acuerdo intragrupo:

- Facilitan el control y la coordinación de actividades entre las diferentes entidades del grupo, asegurando que los servicios se presten de manera eficiente y coherente, al centralizar ciertos servicios se pueden lograr economías de escala, la asignación más eficiente de recursos, con la correspondiente reducción de costes, reforzando las relaciones entre las entidades vinculadas, promoviendo una colaboración más estrecha y alineada con los objetivos estratégicos del grupo.
- Se clasifican en dos grandes áreas: (i) servicios relacionados con la actividad/objeto principal de ASCAIRM y (ii) el resto de servicios de carácter auxiliar para la actividad mercantil principal de ASCAIRM.

Dado que el objeto del acuerdo intragrupo es muy amplio, englobando una gran cantidad de servicios de asesoramiento y de gestión, **la CNMC recomienda que, de ser necesarios, los futuros acuerdos intragrupo del Grupo AENA tengan un objeto más concreto y se refieran a contratos concretos o a categorías**

⁵⁸ Aunque no sea del estricto objeto de este informe, estas entidades cumplen con los requisitos legales de: constituir sociedades mercantiles del sector público estatal, no ostentar la cualidad de poderes adjudicadores y que la contratista AENA detenta la totalidad del capital social de la contratante ASCAIRM. Además, el contrato intragrupo objeto de la presente solicitud obedece a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propias del objeto social de la contratante (ASCAIRM).

⁵⁹ Señalar que AENA y ASCAIRM ya han celebrado licitaciones conjuntas en el pasado, como, por ejemplo, en los ámbitos del servicio de gestión de viajes de AENA (expediente [DRH-121/2023](#)) o del servicio de asistencia a personas con movilidad reducida (expediente [DEA-179/2024](#)).

generales de contratos de similares características, tal y como establece el artículo 321.6 LCSP.

Siempre de acuerdo con la documentación remitida, AENA y ASCAIRM compiten en el mercado libre con otras empresas y operadores económicos, teniendo en cuenta los mercados en los que desarrollan su actividad, sin que desarrollen ninguna actividad que no persiga una finalidad genuinamente mercantil como, por ejemplo, por estar sujetas a obligaciones de servicio público o reservadas al sector público⁶⁰. A este respecto cabe señalar que el TACRC⁶¹, al analizar la pérdida de la condición de funcionalidad de AENA⁶², consideró que *“AENA participa en el mercado en condiciones normales, asumiendo el riesgo derivado de las mismas, tanto cuando desarrolla actividad no regulada [como la explotación de aparcamientos, salas VIP o locales], como cuando se trata del negocio regulado [el remunerado mediante tarifas fijadas por AENA, las cuales no pueden exceder del denominado “ingreso máximo anual por pasajero]”*⁶³.

Por todo ello, dado que el objeto del contrato intragrupo se acota a actividades con la suficiente delimitación, sin que aparentemente exista expansión a otras actividades conexas, no se han identificado riesgos de falseamiento de la competencia en este sentido.

En segundo lugar, que la correspondiente contraprestación entre AENA y ASCAIRM se ajuste a precios de mercado. A este respecto, se indica en la cláusula quinta del borrador del acuerdo intragrupo que la contraprestación será calculada a partir del sistema de costes por actividades, a la que se le aplicará un margen de beneficios y que *“la Contraprestación prevista en este acuerdo se*

⁶⁰ Si bien no es el caso del Grupo AENA, conviene recordar que, en principio, la realización de actividades en las que no se persigan una finalidad genuinamente mercantil, sino que se refieran a actividades que derivan de una obligación exclusiva e impuesta por el Estado, presentarían más riesgo de una potencial afectación a la competencia.

⁶¹ [Resolución 0967/2024](#) del TACRC al Recurso nº 514/2024.

⁶² Según la doctrina, el criterio de funcionalidad exige que la entidad: (i) Sea creada o actúe para satisfacer necesidades de interés general no mercantiles o industriales (véanse, entre otras, las STJUE en los asuntos [C-44/96- Mannesmann](#), [C-18/01-Korhonen](#), [C-223/99](#) y [C-260/99 Agorà](#)); (ii) El análisis ha de ser finalista y ligado al momento actual (véase la STJUE, en el caso [C-470/99-Universale-Bau](#)) y (iii) La participación en condiciones normales de mercado y la asunción del riesgo derivado de ella.

⁶³ En el mercado regulado cabe resaltar que AENA puede aplicar incentivos comerciales (artículos 32 y 49 de la Ley 18/2024), que suponen descuentos sobre tarifa y que AENA gestiona los aeropuertos asumiendo el riesgo, a pesar de la remuneración vía tarifa de sus actividades, pues las tarifas no aseguran los costes efectivamente producidos, los riesgos de demanda por las variaciones del tráfico y los riesgos de calidad.

ha determinado conforme a lo establecido en el art. 18 de la Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades, por el cual las operaciones efectuadas entre personas o entidades vinculadas se valorarán por su valor de mercado”. Esta valoración coincide con la realizada por los auditores de cuentas en el año 2024⁶⁴.

El Grupo AENA propone, en definitiva, aplicar el método del coste incrementado⁶⁵, que computa el conjunto de costes asignables al servicio prestado añadiendo un margen de beneficio razonable según pautas de mercado. Este método (“*cost plus method*”) es uno de los 5 métodos para aproximar el precio de mercado de las transacciones entre empresas del mismo grupo empresarial que incluye la guía de la OCDE sobre precios de transferencia⁶⁶, y se incluye, además, en la ley del Impuesto de Sociedades⁶⁷.

Con respecto al margen de beneficios a aplicar, esta Comisión valora positivamente el cambio de criterio del Grupo AENA, ya que inicialmente proponía aplicar el mismo margen del [CONFIDENCIAL]% para todos los servicios prestados en el acuerdo intragrupo, al considerar que se trataban de

⁶⁴ A este respecto cabe señalar:

- Las cuentas consolidadas del Grupo AENA del ejercicio 2024 se indica que “*La Sociedad dominante [AENA] realiza todas sus operaciones con vinculadas a valores de mercado. Adicionalmente, los precios de transferencia se encuentran adecuadamente soportados, por lo que los administradores de la Sociedad consideran que no existen riesgos significativos por este aspecto de los que puedan derivarse pasivos de consideración en el futuro*”.
- Según las cuentas anuales de ASCAIRM y de AENA, las transacciones mantenidas por ASCAIRM con las sociedades vinculadas del Grupo AENA “*están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas a términos de mercado*”.

⁶⁵ La [Decisión 2001/354/CE: Decisión de la Comisión, de 20 de marzo de 2001, en un procedimiento con arreglo al artículo 82 del Tratado CE \(Asunto COMP/35.141 — Deutsche Post AG\)](#) señala que “*cabe hablar de “subvención cruzada” cuando los ingresos de un servicio no son suficientes para cubrir los costes adicionales específicos “incremental costs”, es decir, cuando los precios son inferiores a los costes adicionales vinculados a la prestación de tales servicios. La Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de marzo de 2012, Asunto C-209/10, Post Danmark A/S contra Konkurrencerådet* también incluye el concepto de los costes incrementales.

⁶⁶ [OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022](#).

⁶⁷ El método del coste incrementado se recoge en el [artículo 18.4.b\) de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades](#), por el que se añade al valor de adquisición o coste de producción del bien o servicio el margen habitual en operaciones idénticas o similares con personas o entidades independientes o, en su defecto, el margen que personas o entidades independientes aplican a operaciones equiparables, efectuando, si fuera preciso, las correcciones necesarias para obtener la equivalencia y considerar las particularidades de la operación.

servicios de bajo valor añadido, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea relativa al Foro Conjunto de Precios de Transferencia (“FCPT”)⁶⁸, mientras que ahora propone utilizar un margen más elevado para los servicios relacionados con la actividad/objeto principal de la compañía (véase el Anexo I de este informe), usando como margen de beneficios para estos servicios (de mayor valor añadido) el coste medio ponderado del capital (“wacc”) fijado para el período del DORA II (2022-2026), establecido inicialmente en el **[CONFIDENCIAL]**%⁶⁹.

Además, cabe resaltar que en el borrador del acuerdo intragrupo se establece la posibilidad (y no la obligación) de ajustar la contraprestación a los servicios efectivamente prestados⁷⁰.

La diferencia entre los importes facturados y reales de los servicios prestados no ha sido regularizada en años anteriores, si bien, como puede observarse en el cuadro 2, la diferencia ha sido pequeña.

Cuadro nº 2: Diferencias entre el importe facturado y el real (2021-2024)

[CONFIDENCIAL]

Esta Comisión considera que la actualización no debe ser una posibilidad, sino que se debe ajustar siempre el importe a los servicios efectivamente prestados, por lo que el acuerdo intragrupo (2025-2029) debería modificarse en dicho sentido. De acuerdo con la información facilitada por el Grupo AENA, los servicios que van a ser objeto del contrato intragrupo van a

⁶⁸ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europea relativa al trabajo del Foro Conjunto de la Unión Europea sobre Precios de Transferencia entre abril de 2009 y junio de 2010 y propuestas conexas: I. Directrices sobre los servicios intragrupo de bajo valor añadido y II. Enfoques potenciales de los casos triangulares exteriores a la UE](#). En dicha Comunicación se establece que, cuando un servicio es calificado como de bajo valor añadido, el margen a aplicar será normalmente modesto. La experiencia indica que, por lo general, se situará entre un 3 % y un 10 %, siendo el más común un margen de alrededor de un 5 %.

⁶⁹ Este importe se actualizará con el nuevo coste de capital fijado en el siguiente DORA.

⁷⁰ En la cláusula quinta del borrador del acuerdo intragrupo se indica que: *“Una vez cerrado 2025, dentro del primer trimestre de 2026, se determinará la diferencia con el valor de los SERVICIOS efectivamente prestados, calculado por el mismo procedimiento y se podrá ajustar dicha cifra De manera análoga, para los años sucesivos de vigencia del presente Contrato (...). Dicho ajuste podrá hacerse dentro del primer trimestre de cada año”*.

tener unos importes ligeramente inferiores al de años anteriores, tal y como se recoge en el cuadro 3⁷¹.

Cuadro nº 3: Importes previstos del acuerdo intragrupo (2025-2029)

[CONFIDENCIAL]

Por todo ello, dado que no se han detectado indicios de que los precios no sean de mercado, no se han identificado riesgos de falseamiento de la competencia en este sentido. No obstante, se solicita la modificación del acuerdo para garantizar que cuando se produzcan modificaciones en los servicios efectivamente prestados se realicen los ajustes pertinentes.

En tercer lugar, en principio deben evitarse **cláusulas de cesión o subcontratación que desvirtúen la relación interna entre las sociedades** que conforman el Grupo empresarial, en contra del sentido del artículo 321.6 LCSP.

A este respecto, cabe señalar que la cláusula 14^a del borrador del contrato intragrupo indica que *“AENA podrá subcontratar parte del Objeto del Acuerdo, previa autorización de ASCAIRM”* y que la cláusula 15^a señala que *“Todos los derechos y obligaciones derivados del presente Acuerdo corresponden exclusivamente a las Partes y ninguna de las partes podrá transferirlos o cederlos por cualquier medio a una tercera parte sin la autorización previa y por escrito de la otra parte”*.

Según ha indicado el Grupo AENA los servicios del acuerdo intragrupo serán prestados mayoritariamente (aproximadamente un **[CONFIDENCIAL]**%) por AENA, apoyándose, en ciertos casos, en los servicios que tiene subcontratados⁷². Las actividades subcontratadas se centran fundamentalmente en las áreas de **[CONFIDENCIAL]**.

A este respecto cabe señalar que, para cesiones o subcontrataciones a entidades de fuera del Grupo, debería ajustarse a las normas propias de contratación pública, sin que pueda entrar en aplicación la excepción del artículo

⁷¹ El Grupo AENA lo justifica por las siguientes razones: (i) diversas tareas serán asumidas y ejecutadas por el personal propio de ASCAIRM en mayor proporción que en la actualidad; (ii) una mayor automatización de procesos en la gestión y (iii) una mayor integración y homologación de procesos de ASCAIRM respecto a los de la matriz.

⁷² Según la documentación facilitada por AENA, para ciertos servicios se ha requerido el apoyo del medio propio Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España S.A., S.M.E., M.P (ISDEFE). En la página [web](#) de ISDEFE se pueden consultar los encargos de AENA.

321.6 LCSP, es decir, se someten a la LCSP y a sus propias Instrucciones Internas de Contratación⁷³.

Además, en relación con esta última posibilidad de subcontratación, cabe considerar las especiales circunstancias de la creación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (AIRM), el cual fue previsto para absorber la totalidad del tráfico civil de la región tras su puesta en marcha⁷⁴, que ocurrió el 15 de enero de 2019. Con anterioridad a esa fecha, el Aeropuerto de Murcia-San Javier (situado a unos 39 kilómetros del AIRM) prestaba tanto tráfico militar (como base aérea del Ejército del Aire, el cual se mantiene en la actualidad) como tráfico civil (donde AENA era la gestora).

Cabe señalar que AENA procedió a segregar, en favor de ASCAIRM, la actividad de la zona abierta al tráfico civil de la Base Aérea de San Javier⁷⁵, lo que permitió que todo el personal, así como los proveedores y clientes pudieran continuar normalmente con sus actividades en el AIRM, de tal forma que la Base Aérea de San Javier ha quedado destinada exclusivamente a la aviación militar.

Por lo tanto, el AIRM, sin ser un aeropuerto de la red de AENA y, por tanto, no estar regulado dentro de los aeropuertos de interés general que se regulan con el DORA, funciona, de facto, como un aeropuerto más de la red de AENA, tanto a nivel de gestión como de sistema tarifario⁷⁶. De esta manera, a través del acuerdo intragrupo objeto de análisis en este informe (y de los acuerdos anteriores con un objeto similar de 2018 y 2021), AENA le presta a ASCAIRM los mismos servicios centralizados que presta a todos los aeropuertos de su red (gestión aeroportuaria, servicios comerciales e inmobiliarios, servicios corporativos, RRHH, marketing, etc.).

⁷³ Véanse las IIC del Grupo AENA en el siguiente [enlace](#), aplicables a las entidades españolas del Grupo.

⁷⁴ Véase la [nota de prensa](#) del Protocolo, de 16 de noviembre de 2011, entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para establecer las bases del desarrollo de la aviación civil en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (publicado el 7 de diciembre de 2011 en el [BORM](#)).

⁷⁵ La segregación parcial fue autorizada por el Consejo de Ministros con fecha 3 de agosto de 2018 (véase en siguiente [enlace](#)) y publicada en el [BORME](#), el 30 de octubre de 2018.

⁷⁶ ASCAIRM utiliza las mismas tarifas reguladas que AENA aplica a los otros aeropuertos de la red que pertenecen a su grupo tarifario por volumen de pasajeros, en concreto los del grupo 5 (que incluye a los aeropuertos de Almería, Asturias, Coruña, FGL Granada-Jaén, Jerez, La Palma, Reus, Seve Ballesteros Santander, Vigo y Zaragoza).

A priori, no parece razonable que AENA pudiera contar con todos los medios materiales y personales para la prestación de la totalidad de la extensa gama de servicios de asesoramiento y apoyo a la gestión que presta a sus aeropuertos sin recurrir a subcontratar alguno de estos servicios y que tuviera que cambiar su forma de operar y de organizarse internamente para atender las necesidades de uno de sus aeropuertos en España, lo que podría ser, además, potencialmente antieconómico.

Por último, es relevante destacar que AENA ha firmado acuerdos intragrupo con concesionarias en el extranjero en las que se permite, al igual que en el contrato intragrupo entre AENA y ASCAIRM, que AENA pueda subcontratar parte de los servicios de los acuerdos intragrupo⁷⁷, algunos de ellos también con el objeto de prestar servicios de asesoramiento y apoyo a la gestión.

Por lo tanto, dado que exigir un planteamiento diferente podría ocasionar una desventaja competitiva a estas entidades por el hecho de ser públicas, afectando al principio de neutralidad competitiva, y dadas las especiales circunstancias que rodearon la creación del AIRM, objeto del contrato intragrupo analizado, parece razonable la posibilidad de subcontratación de la ejecución de ciertos servicios de asesoramiento y apoyo a la gestión por parte de AENA. No obstante, la subcontratación debe limitarse a las actividades estrictamente necesarias para la correcta prestación del servicio y someterse a la normativa ordinaria de contratación pública.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las entidades del sector público que no sean poder adjudicador están sujetas, con carácter general, a los principios de la LCSP de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. Ahora bien, atendiendo a su carácter mercantil y a que desarrollan sus actividades genuinamente mercantiles en competencia con operadores privados, el artículo 321.6 de la LCSP prevé la posibilidad de que puedan realizar contratos intragrupo sin someterse a los principios anteriores, siempre que no se distorsione la libre competencia en el mercado.

⁷⁷ En concreto AENA ha facilitado los siguientes acuerdos intragrupo en Brasil:
[CONFIDENCIAL].

El presente informe, que se realiza al amparo del artículo 321.6 de la LCSP, tiene carácter consultivo y debe entenderse sin perjuicio del resto de competencias de inspección, supervisión y sanción que tiene atribuidas este organismo.

Habida cuenta de que el contrato intragrupo analizado tiene como objeto una serie de prestaciones de carácter necesario para la actividad mercantil principal de la entidad contratante, que la contraprestación entre la matriz AENA y la filial ASCAIRM se ajusta a precios de mercado (si bien es preciso que, en todo caso, se corrija el importe anual inicialmente facturado a los servicios realmente prestados), y que, con las indicaciones realizadas en el informe, de acuerdo con el principio de neutralidad competitiva, las cláusulas de cesión o subcontratación no desvirtúan la relación interna entre las sociedades que conforman el Grupo empresarial, no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.

Por último, dado que el objeto del acuerdo intragrupo analizado en este informe es muy amplio, englobando una gran cantidad de servicios de asesoramiento y de gestión, la CNMC recomienda que, de ser necesarios, los futuros acuerdos intragrupo del Grupo AENA tengan un objeto más concreto y se refieran a contratos concretos o a categorías generales de contratos de similares características, tal y como establece el artículo 321.6 LCSP.

ANEXO I. SERVICIOS QUE PRESTA AENA A ASCAIRM RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD /OBJETO PRINCIPAL DE LA COMPAÑÍA (prestados por la Dirección General de Aeropuertos).

[CONFIDENCIAL]

ANEXO II. SERVICIOS AUXILIARES QUE PRESTA AENA A ASCAIRM (prestados por varias direcciones de AENA⁷⁸).

[CONFIDENCIAL]

⁷⁸ Dirección General Comercial e Inmobiliario, Dirección de Oficina de Presidencia, Estrategia y Políticas Públicas, Dirección Económico Financiera, Secretaría General Corporativa, Dirección de Organización y Personas, Dirección de Comunicación, Dirección de Innovación, Sostenibilidad y Experiencia al Cliente y Dirección de Auditoría Interna.

ANEXO III. OBJETO SOCIAL DE AENA Y DE ASCAIRM Y LÍNEAS PRINCIPALES DEL ACUERDO DE CONCESIÓN A ASCAIRM

AENA S.M.E., S.A. (AENA), matriz del Grupo AENA, tiene como objeto social, según se recoge en sus estatutos, la realización de las siguientes actividades⁷⁹.

- La ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de los aeropuertos de interés general y titularidad estatal y de los helipuertos gestionados por AENA S.M.E., S.A., y de los servicios afectos a ellos.
- La coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil y de los aeropuertos de utilización conjunta.
- El diseño y elaboración de los proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras e instalaciones a que se refieren los apartados anteriores y en bienes destinados a la prestación de los servicios de tránsito aéreo de aeródromo adscritos a dichas infraestructuras aeroportuarias.
- La evaluación de las necesidades y, en su caso, la propuesta de planificación de nuevas infraestructuras aeroportuarias y de las servidumbres aeronáuticas y acústicas vinculadas a los aeropuertos y servicios cuya gestión se atribuye a la Sociedad.
- El desarrollo de los servicios de orden y seguridad en las instalaciones aeroportuarias que gestione, sin perjuicio de las atribuciones asignadas en esta materia al Ministerio de Interior.
- La formación en materias relacionadas con el transporte aéreo, incluida la formación de profesionales aeronáuticos sujetos a la obtención de licencias, títulos, autorizaciones o habilitaciones y la promoción, divulgación o fomento de la actividad aeronáutica o aeroportuaria.
- La participación, gestión y dirección, directa o indirectamente, en aeropuertos extranjeros.

Por su parte, **AENA Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, S.M.E, S.A.** (ASCAIRM), filial al 100% de AENA,

⁷⁹ Véase el artículo 2 de los estatutos de AENA en el siguiente [enlace](#).

desarrolla, entre otras, las siguientes actividades para el desarrollo de su objeto social de concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia⁸⁰.

- La explotación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias.
- La explotación, por sí o por tercero, de las actividades comerciales que puedan desarrollarse dentro de las instalaciones aeroportuarias, incluyendo sin limitación la realización de inversiones para la explotación efectiva de tales actividades o la subcontratación de estas.
- La prestación del servicio de tránsito aéreo (ATS), que se llevará a cabo a través del proveedor civil designado de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2010 de 14 de abril, sobre la prestación de servicios de tránsito aéreo y establecimiento las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y fijación de determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.
- La explotación, por si o por terceros, de la Zona de Actividades Complementarias que, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, modificado por el Real Decreto 297/2013, de 26 de abril, y lo previsto en el PCAP, es susceptible de aprovechamiento económico diferenciado del correspondiente a las instalaciones aeroportuarias entendidas en sentido estricto.
- En general, cualesquiera actividades complementarias a las anteriores o cuya finalidad sea la de promover el buen curso del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, contribuir a su viabilidad o preservar su condición de aeropuerto de interés general, reconocida en virtud de la Orden FOM 1252/2003, de 21 de mayo.

Las líneas principales resumidas del acuerdo de concesión a ASCAIRM son:

- Obligación de explotar, mantener y conservar el Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.
- Derecho a percibir una retribución en concepto de precio por la utilización de las instalaciones y por la prestación de servicios y actividades de tráfico y transportes aéreos (tarifas de aterrizaje, explotación económica de la terminal y servicios de pasajeros, mercancías y empresas de transportes

⁸⁰ Conforme a los términos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares bajo el número de expediente 27/2017 (PCAP), el Pliego de Prescripciones Técnicas (PCT) que lo acompaña y la oferta que ha resultado adjudicataria. Véanse los estatutos de ASCAIRM en el siguiente [enlace](#).

aéreo) o vinculadas con la gestión del aeropuerto, así como de las actividades relacionadas.

- Una vez finalizado el plazo total de la concesión, la plena e ilimitada posesión de los terrenos y la totalidad de las instalaciones existentes (incluidos los gastos útiles realizados por el concesionario y las mejoras que hayan podido ser incorporadas por éste) revertirán a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sin que exista derecho a indemnización alguna a favor del Concesionario.
- Antes de la puesta en servicio del Aeropuerto, la Concesionaria propuso a la Administración concedente para su aprobación las tarifas máximas a aplicar por los servicios aeroportuarios, así como por cualquier otro servicio y actividad que desarrolle en el Aeropuerto. Igualmente, antes del inicio de cada año natural, deberá proponer para su aprobación la actualización de las mismas.
- Por su parte, la Administración recibe un canon de explotación por tráfico de pasajeros, que será el resultante de aplicar una determinada cantidad en concepto de tarifa por pasajero/año al volumen de tráfico que refleje el Acta Anual de Tráfico. En la Oferta Económica se fija el Umbral de Tráfico de un millón de pasajeros, a partir del cual la Sociedad retribuirá el tráfico de pasajeros, desde el primero de ellos. La Administración también tendrá derecho a la percepción de un canon mínimo garantizado y a la participación en los ingresos derivados del tráfico de mercancías.

El 27 de diciembre de 2021 se formalizó la adenda al contrato de concesión conforme a lo establecido en la Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia de 17 de noviembre de 2021, por la que se resuelven las solicitudes de reequilibrio del Contrato de Concesión, quedando modificados partes de los términos relevantes del acuerdo⁸¹.

⁸¹ En concreto, (i) se estableció una compensación a la concesionaria por la reducción de ingresos y aumento de gastos producidos por la COVID-19; (ii) se suspendió la obligación del canon mínimo garantizado hasta que el escenario financiero sea favorable; (iii) se modificó el canon variable anual para adaptarlo a la realidad del tráfico de pasajeros y a las condiciones del mercado y (iv) se adaptó el plan de inversiones a la nueva situación (reducción aproximada del 40% para el período concesional sobre la inicialmente prevista).

ANEXO IV. PARTICIPACIONES DE AENA DESARROLLO INTERNACIONAL (ADI)

AENA S.M.E., S.A. (AENA) es la sociedad dominante, al 31 de diciembre de 2024, de un grupo de sociedades integrado por 9 sociedades dependientes y 4 asociadas. Como se ha señalado anteriormente, AENA es el accionista único (participación del 100%) de (i) AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (**ASCAIRM**) y de (ii) AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (**ADI**).

Por su parte, AENA Desarrollo Internacional (ADI) tiene las siguientes participaciones en sociedades extranjeras:

- **Aeropertos do Nordeste do Brasil S.A. (ANB)**. Sociedad dependiente (participación del 100%) cuya actividad es la prestación de servicios públicos para la ampliación, conservación y explotación de la infraestructura aeroportuaria de los complejos aeroportuarios integrantes del bloque Nordeste de Brasil⁸².
- **Bloco do Onze Aeroportos do Brasil S.A. (BOAB)**. Sociedad dependiente (participación del 100%) cuya actividad es la prestación de servicios públicos para la ampliación, mantenimiento y explotación de la infraestructura aeroportuaria de los complejos aeroportuarios integrantes del citado bloque⁸³.
- **London Luton Airport Holdings III Limited (LLAH III)**. Sociedad dependiente (participación del 51%). LLAHL III es una sociedad instrumental creada con el objetivo, a través de su subsidiaria al 100 % **London Luton Airport Holdings II Limited (LLAHL II)**, quien a su vez posee al 100 % de **London Luton Airport Holdings I Limited (LLAHL I)**, de llevar a cabo la adquisición, con fecha 27 de noviembre de 2013, de **London Luton Airport Group Limited (LLAGL)** y de su subsidiaria **London Luton Airport Operations Limited (LLAOL)**, sociedad gestora del aeropuerto de Luton en el Reino Unido.

⁸² Aeropuertos de Recife, Maceió, Aracajú, Campina Grande, João Pessoa y Juazeiro do Norte.

⁸³ Aeropuertos de Congonhas-São Paulo, Campo Grande, Corumbá, Ponta Porã, Maestro Wilson Fonseca-Santarém, João Corrêa da Rocha-Marabá, Carajás-Parauapebas, Altamira, Ten. Cel. Aviador César Bombonato-Uberlândia, Mário Ribeiro-Montes Claros, Mario de Almeida Franco-Uberaba.

- Por último, ADI mantiene las siguientes participaciones en empresas asociadas:
 - **Aeropuertos Mexicanos del Pacífico, S.A. de CV (AMP).** Empresa asociada (participación del 33,33%) cuya actividad es la participación en el operador del Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), que opera en 12 aeropuertos de México.
 - **Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. (SACSA).** Empresa asociada (participación del 37,89%) cuya actividad es la explotación del Aeropuerto Rafael Núñez en Cartagena de Indias (Colombia).
 - **Aerocali, S.A.** Empresa asociada (participación del 50%) cuya actividad es la explotación del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón en Cali (Colombia).
 - **Aeropuertos del Caribe, S.A. (ACSA).** Empresa asociada (participación del 40%) que no tiene actividad tras la finalización de la concesión en 2012 del Aeropuerto Ernesto Cortissoz en Barranquilla (Colombia).

ANEXO V. AEROPUERTOS QUE FORMAN PARTE DE LA RED DE INTERÉS GENERAL DE AENA EN ESPAÑA

El DORA 2022-2026 aplica a toda la red de aeropuertos de interés general de AENA en España, compuesta por 45 aeropuertos y 2 helipuertos

- Aeropuertos⁸⁴: A Coruña, Adolfo Suárez Madrid-Barajas, Albacete, Alicante-Elche Miguel Hernández, Almería, Asturias, Badajoz, Bilbao, Burgos, César Manrique-Lanzarote, Córdoba, El Hierro, Federico García Lorca Granada-Jaén, Fuerteventura, Girona-Costa Brava, Gran Canaria, Huesca-Pirineos, Ibiza, Jerez, Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, La Gomera, La Palma, León, Logroño-Agoncillo, Madrid-Cuatro Vientos, Melilla, Menorca, Málaga-Costa del Sol, Palma de Mallorca, Pamplona, Reus, Sabadell, Salamanca, San Sebastián, Santiago-Rosalía de Castro, Seve Ballesteros-Santander, Sevilla, Son Bonet, Tenerife Norte-Ciudad de La Laguna, Tenerife Sur, Valencia, Valladolid, Vigo, Vitoria y Zaragoza.
- Helipuertos: Ceuta y Algeciras.

⁸⁴ El Aeropuerto de Murcia-San Javier cerró al tráfico civil el 15 de enero de 2019 (quedando destinado exclusivamente a la aviación militar), siendo reemplazado, desde ese día, por el Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (AIRM).

ANEXO VI. SERVICIOS AEROPORTUARIOS BÁSICOS

Se incluyen los siguientes servicios aeronáuticos básicos que, según el artículo 68.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, tendrán la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público:

- a) Por la utilización de las pistas de los aeropuertos civiles y de utilización conjunta y de las bases aéreas abiertas al tráfico civil por las aeronaves y la prestación de los servicios precisos para dicha utilización, distintos de la asistencia en tierra a las aeronaves, pasajeros y mercancías
- b) Por los servicios de tránsito aéreo de aeródromo que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de tránsito aéreo debidamente certificados que hubieren sido contratados por aquél y designados al efecto por el Ministerio de Fomento.
- c) Por los servicios de meteorología que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de meteorología debidamente certificados y, además, designados al efecto por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- d) Por los servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes en los recintos aeroportuarios así como los medios, instalaciones y equipamiento necesarios para la prestación de los servicios de control y vigilancia en las áreas de movimiento de aeronaves, zonas de libre acceso, zonas de acceso controlado y zonas restringidas de seguridad en todo el recinto aeroportuario ligados a las prestaciones patrimoniales de carácter público.
- e) Por la puesta a disposición a los pasajeros de las instalaciones aeroportuarias no accesibles a los visitantes en terminales, plataformas y pistas, necesaria para poder hacer efectivo su contrato de transporte aéreo.
- f) Por los servicios que permiten la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida (PMRs) para permitirles desplazarse desde un punto de llegada al aeropuerto hasta la

aeronave, o desde ésta a un punto de salida, incluyendo el embarque y desembarque.

- g) Por la utilización de las zonas de estacionamiento de aeronaves habilitadas al efecto en los aeropuertos.
- h) Por la utilización de las instalaciones aeroportuarias para facilitar el servicio de embarque y desembarque de pasajeros a las compañías aéreas a través de pasarelas telescópicas o la simple utilización de una posición de plataforma que impida la utilización de la correspondiente pasarela a otros usuarios.
- i) Por la utilización del recinto aeroportuario para el transporte y suministro de combustibles y lubricantes, cualquiera que sea el modo de transporte o suministro.
- j) Por la utilización del recinto aeroportuario para la prestación de servicios de asistencia en tierra que no se encuentre gravado por otra contraprestación específica.