

# **RESOLUCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2026**

**STP/DTSP/038/25**

## **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

### **Consejeros**

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de noviembre de 2025.

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 10.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y en el artículo 37 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la Sala de Supervisión Regulatoria emite la siguiente Resolución:

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO .....</b>                                                                                               | <b>4</b>  |
| <b>SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>                                                                                              | <b>7</b>  |
| <b>I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....</b>                                                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL .....</b>                                                                             | <b>8</b>  |
| Primero. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias.....                                                                            | 8         |
| Segundo. Descripción del Procedimiento de Consultas .....                                                                                  | 12        |
| Tercero. Evaluación del Procedimiento .....                                                                                                | 14        |
| Cuarto. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos<br>procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas<br>aeroportuarias..... | 14        |
| <b>III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL<br/>EJERCICIO 2024.....</b>                                                           | <b>16</b> |
| Primero. Resultado de la contabilidad analítica del ejercicio .....                                                                        | 16        |
| Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP .....                                                                 | 17        |
| Tercero. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2024.....                                                                              | 19        |
| <b>IV. CÁLCULO DEL INGRESO MÁXIMO POR PASAJERO AJUSTADO<br/>(IMAAJ) .....</b>                                                              | <b>20</b> |
| Primero. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAP).....                                                                               | 21        |
| Segundo. Ajustes sobre el IMAP .....                                                                                                       | 22        |
| A. Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad<br>(B)22                                                  |           |
| B. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI) .....                                                                       | 24        |
| C. Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K) .....                                                                        | 24        |
| D. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D) .....                                                                           | 32        |
| Tercero. Valor del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ)<br>.....                                                             | 33        |
| Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2026.....                                                                            | 33        |
| A. Costes de control fronterizo en 2024 .....                                                                                              | 33        |
| B. Imputación de costes COVID-19 y costes de control fronterizo en 2026.....                                                               | 34        |
| C. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2026 .....                                                                                   | 35        |
| <b>V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2026 .....</b>                                                                      | <b>35</b> |
| Primero. Propuesta de variación tarifaria por PPP realizada por Aena .....                                                                 | 36        |
| Segundo. Valoración de la propuesta de modulación tarifaria .....                                                                          | 37        |

## **VI. CONCLUSIONES ..... 39**

### **ÍNDICE DE TABLAS Y DE IMÁGENES**

|                                                                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Propuesta modulación Aena (sin incluir costes COVID-19 y control fronterizo).....                                                              | 13 |
| Tabla 2. Listado de PPP en la contabilidad analítica de Aena .....                                                                                      | 16 |
| Tabla 3. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2024 (euros) .....       | 17 |
| Tabla 4. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2024 (euros) ..... | 17 |
| Tabla 5. Datos de cierre PPP en 2023 y 2024 (millones de euros).....                                                                                    | 20 |
| Tabla 6. Propuesta Aena tráfico 2025, 2026 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros).....                                               | 26 |
| Tabla 7. Tráfico y PIB principales orígenes 2023 y 2024 .....                                                                                           | 27 |
| Tabla 8. Previsiones de crecimiento del PIB en 2025-2026 de los principales orígenes del tráfico de Aena .....                                          | 28 |
| Tabla 9. Distintas previsiones de tráfico (millones) presentadas durante el procedimiento de consultas .....                                            | 29 |
| Tabla 10. Previsiones de variación de tráfico (movimientos) en España, según Eurocontrol ....                                                           | 30 |
| Tabla 11. Previsiones de pasajeros (millones) en 2026 basadas en previsiones de movimientos de Eurocontrol .....                                        | 31 |
| Tabla 12. Distintas previsiones de pasajeros en 2026 (millones de pasajeros) .....                                                                      | 31 |
| Tabla 13. Valor IMAAJ 2026 (euros) .....                                                                                                                | 33 |
| Tabla 14. Costes Entry/Exit System (euros) .....                                                                                                        | 34 |
| Tabla 15. Imputación costes COVID-19 y control fronterizo tarifas 2026 (millones de euros) ...                                                          | 35 |
| Tabla 16. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP propuesta por Aena para 2026 .....                                                   | 37 |
| Tabla 17. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP corregida por la CNMC para 2026.....                                                 | 38 |
|                                                                                                                                                         |    |
| Imagen 1. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2019-2024 .....        | 18 |
| Imagen 2. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2019-2024 .....    | 19 |
| Imagen 3. Pasajeros reales, estimados y evolución sin pandemia (millones de pasajeros).....                                                             | 26 |

## PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** Esta Resolución tiene por objeto la supervisión del procedimiento de transparencia y consulta a que ha sometido Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) la actualización de sus tarifas aeroportuarias para el año 2026, por un lado, y la revisión de la modificación tarifaria establecida por Aena para determinar si se ajusta a lo previsto en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014), por el otro.

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

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

Sobre el IMAP determinado de esta forma para cada ejercicio, la Ley 18/2014 dispone que se realice un ajuste en función del cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios y de los planes de inversión, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico respecto del previsto en el DORA. Tras ese ajuste, que debe ser sometido al procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC, se obtiene

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

**Tercero.-** Con fecha 28 de abril de 2025, la Dirección de Transportes y del Sector Postal realizó un requerimiento de información a Aena relativo a la contabilidad analítica del gestor aeroportuario correspondiente al ejercicio 2024, información financiera y operativa desagregada por aeropuerto, ingresos y costes de las prestaciones patrimoniales públicas, cierre de los ejercicios 2023 y 2024, datos de tráfico, y demás datos necesarios para el cálculo del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 14 de mayo de 2025.

**Cuarto.-** Con fecha 8 de mayo de 2025 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de la primera reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas de 2026.

Con fecha 23 de mayo de 2025 tuvo lugar esa primera reunión, con asistencia de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas, en la que se trataron las previsiones de tráfico, el seguimiento de las inversiones, los resultados de los indicadores de calidad (parámetro B), así como otros parámetros para la determinación del IMAAJ y el IMAAJ, incluida la propuesta de índice P.

**Quinto.-** Con fecha 23 de mayo de 2025 se recibió en la CNMC el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria correspondiente al año 2024 elaborado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante, AESA). De acuerdo con lo previsto en el artículo 31.2 de la Ley 18/2014, este informe recoge el resultado de la verificación de lo previsto en el DORA en relación con el cumplimiento de los estándares de calidad del servicio y el cumplimiento del programa de inversiones y de la ejecución de las inversiones relevantes. Dicho informe se refiere a los valores del parámetro B y del parámetro D y al valor del RI, que integran la fórmula de cálculo del IMAAJ contemplada en el apartado 1 del Anexo IX de la Ley 18/2014.

**Sexto.-** Con fecha 11 de junio de 2025 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de la segunda reunión del procedimiento de consultas de las tarifas de 2026.

La reunión tuvo lugar el 25 de junio con la asistencia de las asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas, en la que se abordaron de nuevo las previsiones de tráfico y la modulación tarifaria. Asimismo, se trataron los importes a recuperar como consecuencia de los costes COVID-19 y los gastos asociados al control fronterizo.

**Séptimo.-** Mediante Resolución de 10 de julio de 2025<sup>1</sup>, la Sala de Supervisión Regulatoria acordó reconocer un valor de índice P de un 1,10% en los términos establecidos en el Real Decreto 162/2019.

**Octavo.-** El 29 de julio de 2025 el Consejo de Administración de Aena aprobó un incremento del 6,62% del IMAAJ en las tarifas aeroportuarias aplicables desde marzo de 2026, en relación con las que venían aplicándose desde el 1 de marzo de 2025, lo que comunicó a la CNMC el día 30 de julio. Dicho incremento, que fija el IMAAJ en 11,03 euros por pasajero, es consecuencia, según señala Aena, de la aplicación al IMAAJ del año anterior (10,35 euros por pasajero) del índice P (1,10%) calculado conforme a la metodología establecida en el Real Decreto 162/2019 de 22 de marzo y establecido en la Resolución de la CNMC de 10 de julio de 2025, a lo que se añaden los costes COVID-19 y los costes de control fronterizo pendientes, que ascienden a 0,014 euros por pasajero. En el mismo escrito Aena comunicó la variación tarifaria detallada por servicio.

**Noveno.-** Con fecha 14 de agosto de 2025 la Asociación de Líneas Aéreas de España (en adelante, ALA) interpuso ante la CNMC conflicto contra el citado acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fecha 30 de julio de 2025. Con fecha 18 de agosto de 2025 lo hizo la compañía aérea Ryanair, y con fecha 25 de agosto de 2024 la Asociación IATA España S.L.U (en adelante, IATA).

Los solicitantes muestran su oposición a diversos aspectos de la propuesta tarifaria de Aena, ante lo cual estos escritos se han acumulado y tramitado en el procedimiento de conflicto CFT/DTSP/209/25, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley 18/2014 y 12.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC).

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

---

<sup>1</sup> Resolución sobre el Índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2026 (STP/DTSP/041/25).

## **SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

La LCNMC establece en su artículo 10.2 que corresponde a esta Comisión supervisar el cumplimiento del procedimiento de transparencia y consulta llevado a cabo por Aena, y que las actualizaciones de las tarifas aeroportuarias se ajustan al porcentaje que resulte de aplicar el IMAAJ, conforme a lo previsto en la Ley 18/2014.

La Ley 18/2014 concreta el contenido de estas funciones de supervisión y control, disponiendo en su artículo 37 apartado 1 que la CNMC podrá resolver la inaplicación de las tarifas aeroportuarias fijadas por Aena cuando éstas se hayan realizado prescindiendo del procedimiento previsto o no se ajusten en su actualización a lo determinado en esa Ley, y que determinará de forma justificada la modificación de las tarifas aeroportuarias que sustituirá al contenido de la decisión de Aena, con sujeción al IMAAJ aplicable. Asimismo, la CNMC podrá adoptar medidas de obligado cumplimiento en futuros procedimientos de transparencia y consulta, conforme al apartado 2 del mismo artículo.

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

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

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

subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

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

## **II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL**

Las tarifas aeroportuarias de Aena, reguladas en la Ley 18/2014 y en la Ley 21/2003, de 7 de julio de Seguridad Aérea, son las contraprestaciones que ésta tiene derecho a percibir por la prestación de los servicios aeroportuarios básicos. Tienen la naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública (en adelante, PPP<sup>2</sup>) y se configuran como un sistema común de tarifas que abarca la red de aeropuertos de este gestor. Ello supone que se aplican las mismas tarifas por cada servicio aeroportuario prestado en los aeropuertos pertenecientes al mismo grupo, distinguiéndose los grupos de aeropuertos en función del tráfico anual de viajeros gestionados en cada uno de ellos.

### **Primero. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias**

La Ley 18/2014 establece en sus artículos 32 a 34 el procedimiento que debe seguir la actualización de las tarifas aeroportuarias, mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación del IMAAJ previsto en el correspondiente ejercicio (año t) con respecto al IMAAJ del año precedente (año t-1). Las tarifas no representarán unos ingresos esperados que excedan de dicho IMAAJ.

El artículo 33 de la Ley 18/2014 determina que el IMAAJ correspondiente al ejercicio sobre el que se vayan a realizar las consultas se fija, conforme a las fórmulas previstas en el anexo IX de dicha Ley, aplicando las correcciones derivadas de los incentivos y penalizaciones establecidas en el DORA por la calidad del servicio prestado (parámetro B) y las penalizaciones por retraso en la ejecución de las inversiones planificadas (parámetro RI) dentro de los rangos previstos. Asimismo, se aplicará la corrección derivada del factor de

---

<sup>2</sup> A lo largo de esta Resolución se refieren como PPP, no solo las contraprestaciones de los servicios regulados, sino los propios servicios regulados. Del mismo modo, se refieren como precios privados (PP), no solo las contraprestaciones de los servicios no regulados, sino los propios servicios no regulados.

cumplimiento al 100% del IMAAJ correspondiente al ejercicio t-2 (factor K). Con este ajuste se pretende eliminar la diferencia que, como resultado de una composición del tráfico distinta a la prevista en el DORA, se pueda producir entre el ingreso medio por pasajero establecido en el DORA y el ingreso medio real obtenido por Aena. Finalmente, la fórmula incluye correcciones derivadas de las desviaciones en las inversiones y los gastos de explotación previstas en el DORA y permitidas por la Ley 18/2014 (parámetro D).

Junto a estas disposiciones que conforman el marco tarifario habitual, concurren en este ejercicio circunstancias específicas que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria, al ser posible incluir en las tarifas aeroportuarias los costes derivados del COVID-19 y los costes derivados de la colaboración para el control fronterizo (Sistema de Entradas y Salidas, también denominado *Entry/Exit System*), para cuya recuperación se ha dictado una normativa específica.

En el caso de los costes COVID-19, el DORA II atribuye a la CNMC la competencia para determinar la modalidad de recuperación de los costes en el ajuste del IMAAJ, en el caso en que no se alcanzara un acuerdo al respecto entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios durante el procedimiento de consulta.

Por otra parte, en aplicación de lo previsto en el artículo 14.4 y 14.5 del Real Decreto-ley 14/2022, durante el proceso de transparencia y consulta la CNMC deberá analizar los gastos de operación y mantenimiento en que haya incurrido Aena para la realización de los controles de pasajeros y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226, para su recuperación debidamente capitalizados en el marco del DORA, descontando las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades. A su vez, el valor de las inversiones se incluirá, por el importe de adquisición debidamente capitalizado, en la Base de Activos Regulada (BAR) del DORA que se apruebe para los ejercicios 2027-2031.

Una vez determinado el IMAAJ, se deberá ajustar cada tarifa aeroportuaria mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación de este IMAAJ con respecto al IMAAJ del año precedente, según establece el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

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

Durante dicho procedimiento Aena debe facilitar a las asociaciones representativas de usuarios información sobre los elementos de base que sirven

para fijar el sistema o nivel de sus tarifas y de sus modificaciones y actualizaciones, tanto para el conjunto de la red de aeropuertos como individualizada para los aeropuertos cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de pasajeros. Como mínimo, deberá facilitar la información prevista en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014.

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

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

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

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

Por lo que se refiere a las estimaciones de tráfico, la mencionada Resolución de Supervisión de Tarifas 2020 obliga a Aena a someter a consultas sus previsiones más actualizadas y, en el caso de que las mismas experimentasen modificaciones durante el transcurso del procedimiento de consultas, ponerlo en conocimiento de los participantes, adjuntando una propuesta de actualización tarifaria completa, que incluya tanto la modificación de la previsión del tráfico como la de los demás parámetros que pudieran verse afectados por la misma.

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

el ejercicio siguiente y sobre sus proyectos de desarrollo y necesidades en el aeropuerto.

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

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

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

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

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

## **Segundo. Descripción del Procedimiento de Consultas**

El procedimiento de consultas ha consistido en dos reuniones con las asociaciones y compañías aéreas, que tuvieron lugar de forma presencial el 23 de mayo y el 25 de junio de 2025, y en el intercambio de la información prevista en la Ley 18/2014 y en las resoluciones de la CNMC de Supervisión de Tarifas ya citadas.

Además de Aena, participaron en el procedimiento anual de transparencia y consultas las asociaciones<sup>3</sup> de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Airline Operators Committee (AOC España), International Air Transport Association (IATA) y las compañías aéreas Jet2.com, Vueling, Ryanair e IAG. También han acudido las asociaciones de la aviación general RACE y AOPA y la Asociación de Empresas de Servicios de Asistencia en Tierra de Aeropuertos (ASEATA). Cabe recordar que esta Comisión tiene un papel de observadora en el procedimiento de consultas.

En dichas reuniones se abordaron los siguientes temas principales que afectan a las tarifas de 2026: previsiones de tráfico, seguimiento de las inversiones, indicadores de calidad y determinación de las tarifas, incluyendo el índice P, ajustes COVID-19 y por costes de control fronterizo, cálculo del IMAAJ y modulación tarifaria.

Durante la exposición de la propuesta tarifaria de Aena, los usuarios aeroportuarios expresaron reservas respecto a la estimación de tráfico del gestor, considerándola conservadora. Específicamente, las compañías aéreas prevén un crecimiento del tráfico del 2,7% para el cierre de 2025 y del 5,6% para 2026, lo que arroja una previsión de 334 millones de pasajeros en 2026. En cambio, Aena ha elaborado previsiones de incremento del tráfico del 3,4% para

---

<sup>3</sup> Los miembros de estas asociaciones se pueden consultar en los siguientes enlaces: <http://alaspain.com/socios/> y <http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx>

2025 y del 1,4% para 2026, con un volumen previsto de 323 millones de pasajeros en 2026.

Por otro lado, en relación con los costes COVID-19 y de control de fronteras, los usuarios propusieron trasladarlos al OPEX del DORA III. Aena respondió que dicha transferencia no es compatible con la normativa aplicable y que, por tanto, estos costes deben recuperarse en las tarifas de 2026.

En cuanto al déficit de las PPP de Estacionamiento y PMR, Aena propuso una modulación de tarifas, descartando una subida lineal de todas las PPP (véase el apartado V de esta resolución). A este respecto, y ante la propuesta realizada, los usuarios no adoptaron una posición unánime, por lo que el gestor indicó que llevará a cabo la modulación conforme a los términos indicados por la CNMC en sus resoluciones.

En conclusión, el procedimiento de consultas concluyó con desacuerdo entre Aena y los representantes de los usuarios aeroportuarios sobre el valor del IMAAJ (derivado de las diferentes estimaciones del tráfico) y sobre la modulación tarifaria.

#### *Aprobación y comunicación de las tarifas*

Con fecha 29 de julio de 2025 el Consejo de Administración de Aena aprobó la aplicación, a partir del 1 de marzo de 2026, de un incremento del 6,62% de las tarifas aeroportuarias en relación con las que venían aplicándose desde el 1 de marzo de 2025. Dicho incremento, que incluye la recuperación de los costes COVID-19 y de control fronterizo, se corresponde con un IMAAJ de 11,03 euros por pasajero y se aplicaría según la siguiente tabla a las distintas PPP:

**Tabla 1. Propuesta modulación Aena (sin incluir costes COVID-19 y control fronterizo)**

| Servicio        | % variación por servicio 2026 |
|-----------------|-------------------------------|
| Aterrizaje      | 6,48%                         |
| STA             | 6,48%                         |
| Meteorología    | 6,48%                         |
| Seguridad       | 6,48%                         |
| Estacionamiento | 12,00%                        |
| Pasajeros       | 5,73%                         |
| PMR             | 12,00%                        |
| Pasarelas       | 6,48%                         |
| Handling        | 6,48%                         |
| Catering        | 6,48%                         |
| Combustibles    | 6,48%                         |

*Fuente: Aena.*

A los porcentajes anteriores se agrega un 0,13% para la recuperación de los mencionados costes COVID-19 y de control fronterizo.

### **Tercero. Evaluación del Procedimiento**

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

En lo que respecta a las estimaciones de tráfico, los usuarios han señalado que las estimaciones de Aena resultan demasiado conservadoras.

En cuanto a las estimaciones de tráfico de las aerolíneas, en procedimientos anteriores ya se indicó la necesidad de mejorar la información. Para ello, la Resolución sobre la supervisión de tarifas 2019 estableció, en su Resuelve Tercero, que las diez primeras compañías por tráfico aéreo en España debían aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, sus previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje), segmentadas, al menos, en tráfico nacional (dentro de España) e internacional (entre España y otros países). Dicha información debía ser aportada en un plazo máximo de dos semanas a contar desde la fecha de inicio del periodo de consultas. A este respecto, de la documentación enviada por Aena se concluye que, en líneas generales, se ha dado cumplimiento a lo requerido por la CNMC.

Finalmente, se ha constatado que el procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias de 2026 terminó con desacuerdo entre las partes en cuanto a la tarifa aplicable, y con el acuerdo de someter la propuesta de variación tarifaria a revisión por parte de la CNMC, siguiendo los principios generales ya aplicados en otras ocasiones para la modulación de las diferentes PPP. No obstante, las partes han acordado incorporar a las tarifas de 2026 los costes COVID-19 y de control fronterizo pendientes de recuperar.

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

A la vista de la experiencia acumulada en este y anteriores procedimientos de supervisión, esta Sala, en ejercicio de la competencia de supervisión atribuida a la CNMC en el artículo 10 de la LCNMC, considera necesario mantener las medidas destinadas a mejorar la transparencia y eficacia de los procedimientos de consulta que debe realizar Aena, formuladas en los anteriores ejercicios de

supervisión. Por tanto, Aena debe seguir aportando los Anexos I y II incluidos en la Resolución de Tarifas 2018 y los Anexos I y II de la Resolución de Tarifas 2019. Dicha información se facilitará, por parte de Aena, antes del 15 de mayo de cada año y, en todo caso, dos semanas antes de la correspondiente reunión en el marco del procedimiento de consultas anual con las asociaciones de usuarios.

Toda esta información se proporcionará por Aena, sin perjuicio del resto de la información que debe facilitar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014, y de la información que libremente acuerden Aena y los usuarios de los servicios aeroportuarios en el procedimiento de actualización tarifaria en futuros ejercicios.

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

Por otra parte, para cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022, Aena deberá presentar los gastos de operación y mantenimiento (desglosados por aeropuerto, diferenciando entre costes de operación y mantenimiento y los relacionados con la inversión) en los que haya incurrido como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros previstos en el Reglamento (UE) 2017/2226. Asimismo, deberá presentar las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

Finalmente, habiendo sido desigual la respuesta de las compañías aéreas en 2025 sobre sus datos de tráfico, esta Sala recuerda la obligación de la entrega al gestor, en plazo, de las previsiones de tráfico, tanto del ejercicio en curso como del ejercicio siguiente, con el nivel de desagregación requerido para que pueda resultar de utilidad durante el procedimiento de consultas.

Por último, esta Sala considera necesario, para garantizar la eficacia del procedimiento de consultas, que dicha información se aporte en un plazo máximo de dos semanas a contar desde la fecha de inicio del periodo de consultas.

### III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2024

#### Primero. Resultado de la contabilidad analítica del ejercicio

El modelo de contabilidad analítica de Aena es un modelo de costes totalmente distribuidos en el cual la totalidad de los costes e ingresos de la cuenta de pérdidas y ganancias se imputa a los servicios. El cálculo y la separación de los costes, ingresos y márgenes de los servicios se basa la metodología ABC (*activity based costing*), que incorpora, adicionalmente, el coste de capital calculado como el valor neto contable de los activos por el coste medio ponderado del capital aprobado en el DORA II (6,02% antes de impuestos).

Los servicios del modelo contable se dividen en función de la clasificación existente en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, distinguiendo:

- **Prestaciones patrimoniales públicas (PPP)** o servicios aeroportuarios básicos objeto de regulación, que son los siguientes:

**Tabla 2. Listado de PPP en la contabilidad analítica de Aena**

| PPP                             | PPP                    |
|---------------------------------|------------------------|
| Utilización de infraestructuras | Pasarelas telescópicas |
| Aterrizaje                      | Estacionamiento        |
| Seguridad                       | Combustible aviación   |
| Tránsito de Aeródromo (*)       | Servicio Meteorología  |
| Handling aeronaves              | Catering               |
| PMR (**)                        | Handling pasajeros     |

*Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.*

*(\*) Incluye Control de Tráfico Aéreo (ATM), Comunicación, Navegación y Vigilancia (CNS), Información Aeronáutica y Tránsito de Aeródromo. (\*\*) Personas con movilidad reducida.*

- **Precios Privados (PP)** o resto de servicios no regulados, que se dividen en PP aeroportuarios, PP de actividades comerciales y PP de actividades comerciales fuera del terminal.

En el ejercicio 2024 el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

## Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP

Según establece la Ley 18/2014 se debe evaluar el cumplimiento del equilibrio tarifario mediante el análisis de los ingresos y los costes de las PPP.

En el ejercicio 2024 la importante recuperación del tráfico ha generado una situación de superávit en la mayoría de las prestaciones, aunque aún persisten ciertos desequilibrios por prestación en el caso de PMR y Estacionamiento.

El balance de ingresos y costes medios<sup>4</sup> de las PPP cuya prestación está relacionada con el volumen de pasajeros, se muestra en la tabla siguiente:

**Tabla 3. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2024 (euros)**

| Prestaciones | Ingreso medio (*) | Coste medio (**) | Margen | % Margen sobre ingresos |
|--------------|-------------------|------------------|--------|-------------------------|
| Pasajeros    | 4,08              | 3,19             | 0,89   | 21,8%                   |
| Seguridad    | 1,62              | 1,57             | 0,04   | 2,6%                    |
| PMR          | 0,35              | 0,39             | -0,04  | -11,9%                  |
| Catering     | 0,04              | 0,03             | 0,01   | 28,4%                   |

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

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

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

**Tabla 4. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2024 (euros)**

| Prestaciones                            | Ingreso medio (*) | Coste medio (**) | Margen | % Margen sobre ingresos |
|-----------------------------------------|-------------------|------------------|--------|-------------------------|
| Aterrizaje                              | 241,68            | 232,00           | 9,68   | 4,0%                    |
| Servicios meteorológicos                | 6,44              | 6,03             | 0,41   | 6,3%                    |
| Servicio de tránsito de aeródromo (STA) | 105,60            | 84,06            | 21,54  | 20,4%                   |
| Utilización de pasarelas telescópicas   | 43,02             | 36,76            | 6,26   | 14,5%                   |

<sup>4</sup> A partir de los datos de la contabilidad analítica de 2024 y el tráfico de pasajeros y movimientos de aeronaves en ese mismo periodo

|                      |       |       |        |        |
|----------------------|-------|-------|--------|--------|
| Handling             | 52,16 | 38,35 | 13,81  | 26,5%  |
| Combustible aviación | 14,60 | 10,60 | 4,00   | 27,4%  |
| Estacionamiento      | 23,02 | 38,38 | -15,37 | -66,8% |

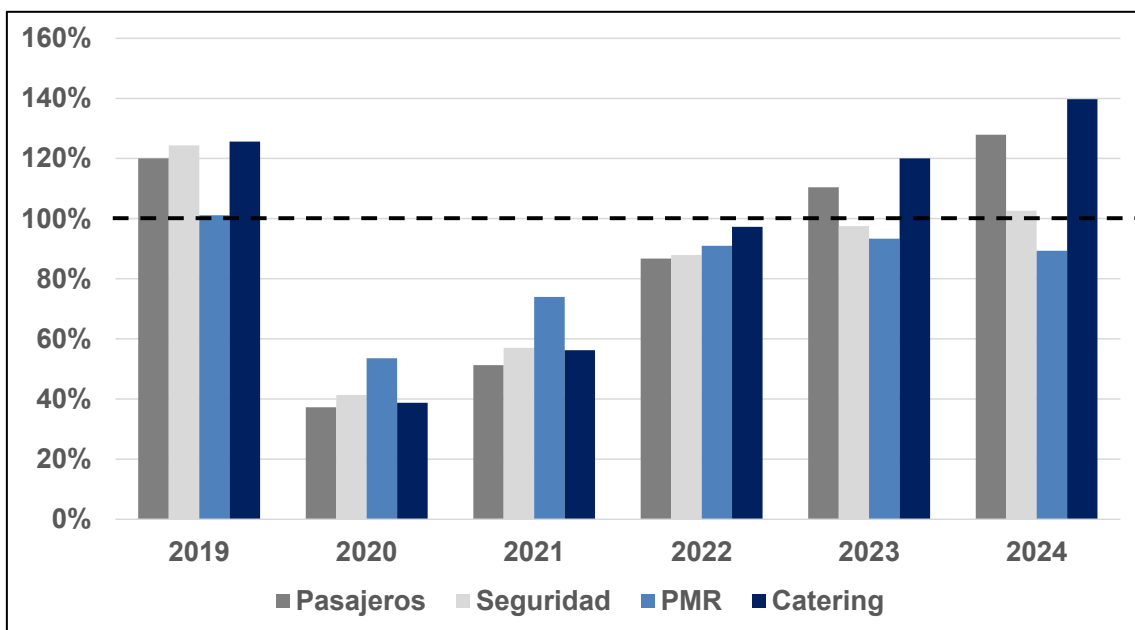
(\*): Ingresos de explotación previstos según la fórmula de actualización tarifaria, descontando incentivos.

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

De modo que, con la excepción de PMR y Estacionamiento, el resto de PPP mostraron superávit a cierre de 2024.

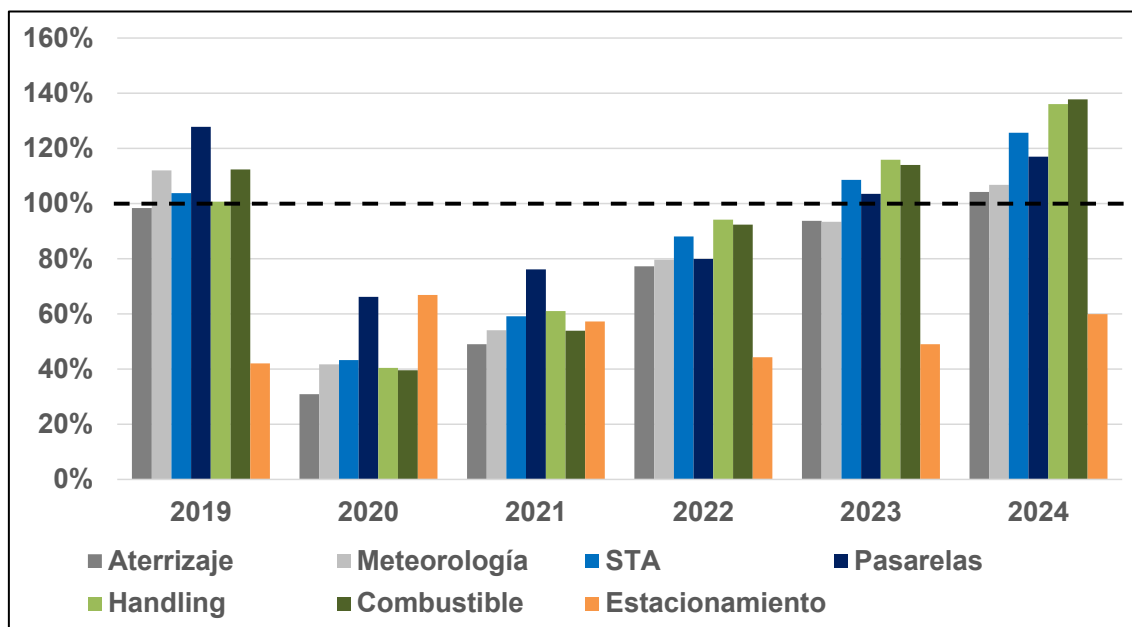
Los gráficos siguientes muestran la evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP (porcentaje de cobertura) en relación con pasajeros y movimientos de aeronaves entre 2019 y 2024.

**Imagen 1. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2019-2024**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

**Imagen 2. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2019-2024**



*Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.*

En estos gráficos se aprecia el impacto de la pandemia en el desequilibrio de las prestaciones en 2020 y cómo, con la recuperación del tráfico, prácticamente todas las PPP se han ido recuperando, tanto las vinculadas a los servicios prestados a pasajeros como las relacionadas con los movimientos de aeronaves. Además, en 2024 todas las prestaciones, con la excepción de PMR, mejoraron los márgenes respecto a 2023. No obstante, sigue siendo necesario realizar un seguimiento de la evolución y el ajuste de los márgenes de las PPP en los próximos ejercicios, en aplicación del principio de equilibrio entre ingresos y costes por prestación previsto en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014, tanto para las prestaciones que aún presentan déficit como para las que registran superávit.

### Tercero. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2024

El análisis del resultado de las tarifas en 2024, como en 2023, muestra que los ingresos obtenidos de las PPP, a diferencia de lo que había ocurrido en los ejercicios previos<sup>5</sup>, cubrieron los costes regulados del gestor aeroportuario ("ingresos regulados requeridos"). El incremento de tráfico, además, ha permitido que en 2024 los costes totales por pasajero se redujeran desde los 9,2 a los 8,7 euros por pasajero.

<sup>5</sup> En 2020 el déficit alcanzó los 1.364,8 millones de euros, en 2021 los 1.089,3 millones de euros y, en 2022, 377,8 millones de euros.

El resultado tarifario de cierre del ejercicio 2024<sup>6</sup>, que se muestra a continuación, no valora la eficiencia de los costes de explotación en relación con el tráfico gestionado, sino que simplemente constata el resultado tarifario obtenido por el gestor aeroportuario, que fue de 391,8 millones de euros en 2024, consecuencia de que los costes de prestación de los servicios aeroportuarios básicos fueron de 2.670,8 millones de euros, y los ingresos de 3.062,6 millones de euros.

**Tabla 5. Datos de cierre PPP en 2023 y 2024 (millones de euros)**

|                                             | Cierre 2023    | Cierre 2024    |
|---------------------------------------------|----------------|----------------|
| + Gastos de explotación (PPP)               | 2.042,0        | 2.124,7        |
| + Costes de capital (PPP)                   | 579,4          | 569,3          |
| - Subvenciones recibidas (PPP)              | 25,3           | 23,3           |
| <b>= Ingresos regulados requeridos</b>      | <b>2.596,0</b> | <b>2.670,8</b> |
| <b>Pasajeros (millones)</b>                 | <b>282,3</b>   | <b>308,4</b>   |
| <b>Ingresos requeridos/pasajero (euros)</b> | <b>9,2</b>     | <b>8,7</b>     |
| <b>Ingresos/pasajero (euros)</b>            | <b>9,4</b>     | <b>9,9</b>     |
| <b>Ingresos totales</b>                     | <b>2.663,2</b> | <b>3.062,6</b> |
| <b>Superávit/Déficit</b>                    | <b>67,2</b>    | <b>391,8</b>   |

*Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.*

Cabe destacar, también, que Aena, según el IMAAJ aprobado para el ejercicio 2024, podía recuperar hasta 10,35 euros por pasajero, mientras que, conforme al resultado de las tarifas, ha obtenido 9,9 euros por pasajero. Por tanto, procede realizar un ajuste a través del factor K, tal y como se explica en el apartado IV.Segundo. C.

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

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

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

<sup>6</sup> El resultado tarifario no coincide con el resultado de la CA indicado en el apartado III. Primero, ya que en el cálculo del resultado tarifario se realizan determinados ajustes como la no inclusión de costes COVID-19 y del *Entry-Exit System*, la eliminación del TREI o el neteo de subvenciones, entre otros.

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

Así, el IMAJ del año  $t$  se debe corregir por: un incentivo/penalización por el cumplimiento de los niveles de calidad del servicio en el periodo  $t-2$  ( $B_t$ ), una penalización por retraso de determinados proyectos de inversión en  $t-2$  ( $RI_t$ ), el factor de cumplimiento al 100% del ingreso máximo por pasajero ( $K_t$ ) y las desviaciones de inversiones y gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31 ( $D_t$ ).

Estos ajustes requieren datos de cierre del ejercicio  $t-2$ , por lo cual los cálculos del ejercicio tarifario 2026 se realizan con los datos de cierre de 2024.

#### **Ecuación 1. Fórmula del IMAAJ.**

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

Donde:

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

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

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

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

$Q_t$ : pasajeros previstos en el año  $t$ .

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

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

### **Primero. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAJ)**

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

#### **Ecuación 2. Fórmula del IMAJ.**

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

Donde:

- El índice P es un índice de actualización de precios cuyo objetivo es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrían las variaciones anuales del precio de los inputs fuera del control del operador, pero que afectan a su actividad, conforme a los principios de eficiencia económica y buena gestión empresarial.
- La componente X recogerá todos aquellos incrementos o disminuciones de la base de costes del operador debidos a factores específicos ligados a la actividad del operador, anticipables por el operador en el momento de elaboración del DORA y convenientemente reconocidos por el regulador.

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

Respecto al índice P, la Ley 18/2014 estableció que el mecanismo anual de cálculo del índice P se determinaría reglamentariamente y se incorporaría al DORA. El objetivo del índice P es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tienen las variaciones anuales del precio de los inputs fuera del control del operador, y no puede estar referenciado, según la Ley 18/2014, a ningún índice general, en línea con la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. El valor de este índice P está regulado por el Real Decreto 162/2019 y es supervisado por la CNMC.

Esta Sala, según lo dispuesto en el mencionado real decreto, ha establecido, en su Resolución de 10 de julio de 2025 (STP/DTSP/041/25), el valor de este índice P para 2026 en el 1,1%, el mismo propuesto por Aena durante el procedimiento de consultas.

Por tanto, el valor del IMA<sub>P</sub> en el ejercicio 2026 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMA_{P_{2026}} = IMA_{P_{2025}} \left( 1 + \frac{P_{2025} + X}{100} \right) = 10,40 \left( 1 + \frac{1,10 + 0,00}{100} \right) = 10,52$$

Este valor del IMA<sub>P</sub> de 10,52 euros es el mismo propuesto por Aena.

## **Segundo. Ajustes sobre el IMA<sub>P</sub>**

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

El componente B<sub>t</sub> de la fórmula del IMAAJ cuantifica el incentivo o la penalización que se aplica en el año t según el grado de cumplimiento de los niveles de calidad

en el año  $t-2$ . Ello supone una bonificación o una penalización sobre el IMAP del año  $t$ , según se haya producido una mejora o un retroceso, respectivamente, en la calidad del servicio prestado en la red de Aena.

De esta manera, la determinación del parámetro  $B_{2026}$  se basa en los resultados de la medición de los indicadores de calidad de servicio en la red de aeropuertos de Aena en 2024.

#### *La propuesta de Aena*

En la propuesta de IMAAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro  $B_{2026}$  de 0,44%, que se correspondería con una mejora en la calidad del servicio prestado en 2024 y que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAP fijado en el DORA para 2026. Este valor es el del Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria realizado por AESA.

#### *El resultado de la supervisión de AESA*

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

En el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria para 2024 remitido por AESA a la CNMC, ésta ha supervisado los valores de los 11 indicadores de calidad en los aeropuertos de Aena que suponen incentivo o penalización.

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

Ponderando según el tráfico de cada aeropuerto se obtiene un valor de 0,44%, mientras que otorgando el mismo peso a todos los aeropuertos el valor que se obtiene es de 0,52%. Por tanto, el valor del parámetro  $B$  obtenido por AESA es de 0,44%.

#### *Valoración*

Esta Comisión considera que AESA ha aplicado una metodología consistente con la aplicada en informes de supervisión previos y ajustada a lo establecido en

el DORA 2022-2026. Por tanto, se estima correcto dar un valor de 0,44% al parámetro B en el cálculo del IMAAJ correspondiente a las tarifas 2026. Este valor del parámetro B igual a 0,44% es el que ha incorporado Aena en su propuesta tarifaria para 2026.

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

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

La tabla 4 del Anexo 6 del DORA II establece, para las inversiones que se consideran estratégicas, los plazos en los que deben finalizarse las correspondientes obras y la fecha a partir de la cual habría penalizaciones, en su caso, para cada una de ellas. Según esa tabla, no existe ningún proyecto de inversiones estratégicas que debiera terminar en el ejercicio 2024.

Como consecuencia, el valor del parámetro RI a aplicar será de 0 euros, que coincide con el valor aplicado por Aena en su propuesta de cálculo del IMAAJ para 2026.

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

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

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

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

Donde:

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

$Q_t$ : pasajeros estimados del año t.

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

$\text{IMAAJ}_{t-2}$ : ingreso por pasajero máximo anual ajustado del año t-2.

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

Para la determinación del factor K debe utilizarse la mejor estimación disponible del tráfico (parámetro Q), según ha confirmado la Audiencia Nacional.<sup>7</sup>

### *La propuesta de Aena*

Aena obtiene un valor para el factor  $K_{2026}$  de -0,45, a partir del valor del IMAAJ del año 2024 (10,35 euros por pasajero) y del ingreso por pasajero realmente obtenido (9,93 euros por pasajero) en ese mismo año, considerando el volumen real de pasajeros gestionados en 2024 (308,4 millones) y su estimación de pasajeros para 2026 (323,2 millones). Esto supondría que Aena recuperaría un importe total de 145,5 millones de euros, capitalizado a 2026, por la diferencia entre lo realmente percibido en 2024 y lo que debiera haber ingresado según el IMAAJ para ese año.

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

#### El contexto actual

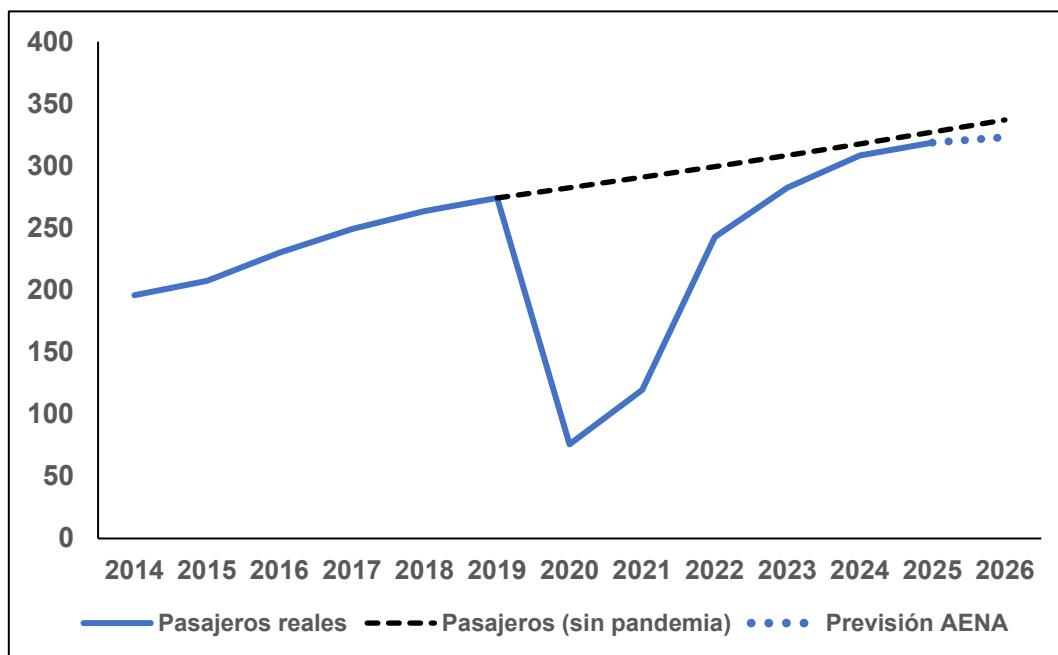
Desde 2020, cuando la pandemia de COVID-19 provocó una caída del 72% en el número de pasajeros, los análisis se han enfocado en determinar cuándo se recuperarían los niveles previos de tráfico. Eso ocurrió en 2023, cuando se alcanzó un 103% respecto a los niveles prepandemia.

Si se analiza la serie histórica, el tráfico ha mostrado crecimiento todos los años, excepto en 2020. El crecimiento medio de los últimos 20 años (2004-2024) es aproximadamente del 3% anual. Por tanto, en ausencia de la reducción drástica del tráfico causada por la pandemia, podría asumirse un escenario tendencial de crecimiento medio de alrededor del 3%. Con base en este incremento, y tal y como se aprecia en el gráfico siguiente, la recuperación hasta niveles similares a los que habrían existido sin la pandemia no se habría alcanzado todavía.

---

<sup>7</sup> Sentencia de 24 de junio de 2022, recaída en el PO 121/2020 (SAN3820/2022), Sentencia de 21/02/2022 de 21 de febrero de 2022, recaída en el PO 119/2020 (SAN 876/2022) y Sentencia de 30 de abril de 2021, recaída en el PO 490/2019 (SAN 2135/2021), entre otras.

**Imagen 3. Pasajeros reales, estimados y evolución sin pandemia (millones de pasajeros)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena*

A este respecto, la previsión de Aena para 2026 (1,4%) se aparta de la trayectoria tendencial de crecimiento (en ausencia de la pandemia) y resulta muy conservadora en base a los datos reales observados.

**Tabla 6. Propuesta Aena tráfico 2025, 2026 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros)**

|                       | 2019  | 2020   | 2021  | 2022   | 2023   | 2024   | 2025(P) | 2026(P) |
|-----------------------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|
| <b>Pasajeros</b>      | 274,2 | 75,8   | 119,7 | 242,9  | 282,3  | 308,5  | 318,9   | 323,2   |
| <b>% Variación</b>    |       | -72,4% | 57,9% | 102,9% | 16,2%  | 9,3%   | 3,4%    | 1,4%    |
| <b>% Recuperación</b> |       | 27,6%  | 43,7% | 88,6%  | 103,0% | 112,5% | 116,3%  | 117,9   |

*(P): Propuesta*

*Fuente: Aena*

En los últimos años, tras la fuerte caída inicial en 2020, el tráfico experimentó un notable rebote. Aunque los incrementos iniciales fueron muy altos y, si bien lo continúan siendo, han ido disminuyendo gradualmente. Tanto IATA<sup>8</sup> como

<sup>8</sup> <https://www.iata.org/en/publications/economics/reports/global-outlook-for-air-transport-june-2025/#group-section-Download-the-report-u0yDF2BRb5>

Airports Council International (ACI)<sup>9</sup> comparten la hipótesis de una reducción gradual del crecimiento del tráfico.

Los principales riesgos actuales para el crecimiento del tráfico aéreo se relacionan con la disponibilidad de capacidad y con la evolución de ciertos mercados turísticos competidores del español, que podrían haber alcanzado un punto de madurez.

En contraste, un factor que podría impulsar el tráfico es una cierta desestacionalización en la red, lo que permitiría distribuir la demanda de forma más homogénea a lo largo del año.

También existen riesgos de carácter macroeconómico, especialmente vinculados a la incertidumbre generada por la política arancelaria de Estados Unidos, que podría afectar tanto a los tipos de cambio como al crecimiento económico global.

En cuanto al vínculo entre crecimiento económico y tráfico aéreo, no se ha observado una relación directa en los últimos años. De hecho, incluso en contextos de crecimiento moderado o negativo del PIB en los principales países emisores, el tráfico aéreo aumentó de forma significativa en 2023 y 2024:

**Tabla 7. Tráfico y PIB principales orígenes 2023 y 2024**

|                    | 2023    |        | 2024    |        |
|--------------------|---------|--------|---------|--------|
|                    | Tráfico | PIB    | Tráfico | PIB    |
| <b>Reino Unido</b> | 16%     | 0,40%  | 8%      | 1,10%  |
| <b>Alemania</b>    | 11%     | -0,26% | 10%     | -0,23% |
| <b>Italia</b>      | 26%     | 0,72%  | 15%     | 0,73%  |
| <b>Francia</b>     | 13%     | 1,12%  | 7%      | 1,07%  |

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena y FMI*

Hasta septiembre de este ejercicio el tráfico acumulado ha aumentado un 3,9 % en comparación con el mismo periodo del año anterior. Este crecimiento ha estado impulsado principalmente por el tráfico internacional, ya que el tráfico nacional se mantuvo estable (0%), mientras que el internacional creció un 5,7%.

<sup>9</sup> <https://www.aci-europe.org/downloads/content/ACI%20EUROPE%20European%20Airport%20Traffic%20Forecast%20Scenarios%20-%20April%202025%20upd.pdf>

Para completar el análisis del contexto actual, a continuación se presentan las previsiones de crecimiento económico de los principales países de origen de pasajeros en la red de Aena.

**Tabla 8. Previsiones de crecimiento del PIB en 2025-2026 de los principales orígenes del tráfico de Aena**

|                    | OCDE (Sep-25) |      | FMI (Oct-25) |      |
|--------------------|---------------|------|--------------|------|
|                    | 2025          | 2026 | 2025         | 2026 |
| <b>España</b>      | 2,6%          | 2,0% | 2,9%         | 2,0% |
| <b>Zona Euro</b>   | 1,2%          | 1,0% | 1,2%         | 1,1% |
| <b>Reino Unido</b> | 1,4%          | 1,0% | 1,3%         | 1,3% |
| <b>Alemania</b>    | 0,3%          | 1,1% | 0,2%         | 0,9% |
| <b>Italia</b>      | 0,6%          | 0,6% | 0,5%         | 0,8% |
| <b>Francia</b>     | 0,6%          | 0,9% | 0,7%         | 0,9% |

*Fuente: FMI y OCDE*

En 2026, la economía española continuará creciendo, aunque a un ritmo más moderado que en 2025, principalmente por la retirada progresiva de los estímulos fiscales y una menor aportación del sector exterior al PIB. Aun así, el crecimiento se mantendría en torno al 2%, mientras que en la zona euro se situaría cerca del 1%.

Las previsiones más recientes de organismos como la OCDE y el FMI apuntan a ligeras revisiones al alza, impulsadas, entre otros factores, por un alivio en las políticas arancelarias. Sin embargo, los riesgos asociados a estas políticas comerciales siguen presentes y podrían seguir condicionando el crecimiento global.

### La estimación de Aena

Durante el procedimiento de consultas, Aena presentó una estimación del tráfico para 2025 y 2026, respectivamente de 318,9 y 323,2 millones de pasajeros, y manifestó que sus previsiones están alineadas con las de Eurocontrol y las de Oxford Economics<sup>10</sup>.

Aena utilizó las estimaciones de movimientos de aeronaves de Eurocontrol para, tomando como base el ejercicio 2019, estimar el crecimiento de pasajeros de 2025 y 2026, considerando los tres escenarios que habitualmente plantea Eurocontrol (alto, medio y bajo). Según este ejercicio, la previsión de tráfico de

<sup>10</sup> <https://www.oxfordeconomics.com/>

2025 propuesta por Aena durante el proceso de consultas estaría en la zona alta de la horquilla de Eurocontrol, y la de 2026, en la zona media.

Oxford Economics, por su parte, para 2025 estima un crecimiento cercano al 4% (3,6% en el escenario bajo y 4,8% en el escenario alto), y para 2026 fija una horquilla más amplia, desde -0,3% (escenario bajo) hasta +2,6% (escenario alto).

Además, Aena presentó una estimación propia basada en la información facilitada durante el procedimiento de consultas por las aerolíneas. El análisis anticipó, con el escenario base aportado por las aerolíneas y considerando la programación de slots y la evolución de la ocupación, un incremento del 2,7% en 2025 y del 5,6% en 2026. Estos porcentajes de crecimiento corresponderían a 317 millones de pasajeros en 2025 y 334 millones en 2026, respectivamente.

### La estimación de las aerolíneas

Durante el proceso de consultas, International Airlines Group (IAG) presentó una estimación propia del tráfico para 2026, utilizando también las previsiones de movimientos de Eurocontrol. A diferencia de la estimación de Aena, esta no toma como base el ejercicio 2019 sino que parte de los datos reales de 2024<sup>11</sup>. Entre los tres escenarios de Eurocontrol, IAG propuso el escenario alto, ya que es el que más se aproxima a otras estimaciones internas que IAG utiliza.

Entre los restantes participantes hubo consenso general en que el tráfico propuesto por Aena está infraestimado. No obstante, cabe señalar que ninguno presentó otras estimaciones.

**Tabla 9. Distintas previsiones de tráfico (millones) presentadas durante el procedimiento de consultas**

|                             | 2025  |       |       | 2026  |       |       |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                             | Alto  | Medio | Bajo  | Alto  | Medio | Bajo  |
| <b>Eurocontrol (Aena)</b>   | 319,0 | 314,9 | 310,4 | 337,7 | 325,4 | 315,9 |
| <b>Eurocontrol (IAG)</b>    | 326,7 | -     | -     | 341,7 | -     | -     |
| <b>Oxford Economics (*)</b> | 323,3 | 320,8 | 319,6 | 329,1 | -     | 319,8 |
| <b>Aena</b>                 | 318,9 |       |       | 323,2 |       |       |

(\*) Según porcentajes de incremento de Oxford Economics presentados por Aena aplicados sobre tráfico a cierre de 2024. En 2026 los porcentajes están aplicados sobre el escenario medio de 2025.

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena e IAG*

<sup>11</sup> Esta metodología es similar a la utilizada por la CNMC en ejercicios previos.

### Previsiones de la CNMC basadas en previsiones de Eurocontrol

La CNMC ha utilizado las previsiones de Eurocontrol en ejercicios de supervisión previos como elemento de valoración. Eurocontrol actualizó en octubre de 2025 sus previsiones de tráfico<sup>12</sup>, estableciendo tres posibles escenarios: alto, medio y bajo. Cabe destacar que estas estimaciones son posteriores al procedimiento de consultas e incluyen datos de la temporada de verano.

Con esta actualización, el escenario base de Eurocontrol para España prevé un aumento del 3,8% en el número de movimientos en 2026, dentro de un rango que oscila entre el 1,6% en el escenario más conservador y el 5,9% en el más optimista.

**Tabla 10. Previsiones de variación de tráfico (movimientos) en España, según Eurocontrol**

|              | Eurocontrol |      |
|--------------|-------------|------|
|              | 2025        | 2026 |
| <b>Alto</b>  | 4,9%        | 5,9% |
| <b>Medio</b> | 4,4%        | 3,8% |
| <b>Bajo</b>  | 4,0%        | 1,6% |

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol*

La estimación de la CNMC toma el incremento de movimientos con base en 2024 y lo traslada, posteriormente, a incrementos de pasajeros. Para realizar esta conversión, es necesario estimar la ocupación media de las aeronaves. En años anteriores, tanto la ocupación media como el factor de ocupación han mostrado una tendencia al alza, con excepción del periodo afectado por la pandemia. Según los datos de cierre de 2024, la ocupación media fue de 119,4 pasajeros por movimiento, y los datos acumulados hasta septiembre de 2025 indican una ocupación media de aproximadamente 119,9 pasajeros por movimiento.

Por tanto, aplicando una aproximación conservadora que asume una ocupación constante durante el ejercicio, resulta razonable estimar un crecimiento del número de pasajeros proporcional al de los movimientos, en línea con las proyecciones de Eurocontrol.

Así, en el escenario base de Eurocontrol, el volumen de pasajeros estimado para los aeropuertos españoles en 2026 asciende a 334,3 millones de pasajeros.

---

<sup>12</sup> EUROCONTROL Forecast Update 2025-2031. Autumn 2025. Disponible en <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-update-2025-2031>.

**Tabla 11. Previsiones de pasajeros (millones) en 2026 basadas en previsiones de movimientos de Eurocontrol**

|              | <b>Eurocontrol</b> |
|--------------|--------------------|
|              | <b>2026</b>        |
| <b>Alto</b>  | 341,1              |
| <b>Medio</b> | 334,3              |
| <b>Bajo</b>  | 327,2              |

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol*

### Previsiones de la CNMC basadas en previsiones de las aerolíneas

Esta Comisión también ha realizado una estimación a partir de la información proporcionada por las aerolíneas durante el procedimiento de consultas, si bien resulta difícil de interpretar debido a la heterogeneidad en los formatos en que ha sido presentada (lo mismo señaló Aena durante las consultas). No obstante, a partir de los datos disponibles, podría estimarse un incremento del tráfico del 5,5 % en 2026. Aplicando este crecimiento a la estimación de cierre del escenario base de Eurocontrol para 2025, se obtendría un volumen de tráfico previsto de 339,7 millones de pasajeros para 2026.

### Previsiones de la CNMC basadas en modelos propios

Como en ejercicios previos, esta Comisión ha llevado a cabo un análisis propio basado en la estimación de modelos univariantes (ARIMA<sup>13</sup>), habitualmente utilizados para la elaboración de previsiones a corto plazo. Según las estimaciones basadas en estos modelos, se prevé un tráfico de 331,7 millones de pasajeros en 2026, resultado de un crecimiento estimado del 2,7%.

### Conclusiones

Las previsiones de pasajeros para 2026 se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 12. Distintas previsiones de pasajeros en 2026 (millones de pasajeros)**

|                           | <b>2026</b> |
|---------------------------|-------------|
| <b>Aena (*)</b>           | 323,2       |
| <b>IAG (*)</b>            | 341,7       |
| <b>Eurocontrol (CNMC)</b> | 334,3       |
| <b>CNMC (ARIMA)</b>       | 331,7       |

(\*) Propuestas realizadas durante el procedimiento de consultas

*Fuente: Elaboración propia a partir de AENA, IAG y Eurocontrol*

<sup>13</sup> Modelo autorregresivo integrado de media móvil.

A la luz de los resultados anteriores, se considera que la estimación de pasajeros en 2026 presentada por Aena durante el procedimiento de consultas, 323,2 millones, infraestima el tráfico previsto y probablemente se acerque al volumen real al cierre del ejercicio 2025. En consecuencia, se considera necesario ajustar al alza la previsión de pasajeros para 2026.

Para realizar este ajuste, esta Comisión toma las estimaciones de Eurocontrol de movimientos de aeronaves y las traslada a estimaciones de pasajeros, en una estimación que es conservadora puesto que habitualmente los pasajeros se incrementan más que los movimientos. Esta decisión es coherente con las adoptadas por la CNMC en ejercicios previos.

Así, utilizando una previsión de 334,3 millones de pasajeros para el ejercicio 2026, y a los efectos del cálculo del factor  $K_{2026}$ , se corrige dicho factor desde los -0,45 euros utilizados por Aena en su propuesta a -0,435 euros, que sería el importe calculado por esta Comisión.

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

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

El Informe anual de supervisión de AESA, como en ejercicios previos, ha determinado que, para activar la fórmula de cálculo del parámetro D, es requisito indispensable que el titular de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible establezca qué inversiones, habiendo producido desviaciones no superiores a +/- 3% del monto anual de inversión requerido en el DORA, deben contabilizarse en este parámetro D para su inclusión en la fórmula del IMAAJ. Dicha actuación de la Secretaría de Estado, a tenor de lo requerido en el artículo 31.5 de la Ley 18/2014, debe contar con los informes preceptivos de la CNMC y AESA.

Según se indica en el informe de AESA, esta agencia realizó una consulta a la Dirección General de Aviación Civil sobre la “elevación para la aprobación de desviaciones en las inversiones previstas en el DORA”, sin que hubiera obtenido respuesta en el momento de emisión del informe, a la vista de lo cual, AESA ha concluido que el parámetro D correspondiente al ejercicio 2024 debe ser cero.

Como se ha venido advirtiendo en resoluciones previas de la CNMC, la no activación del mecanismo recogido en la Ley 18/2014 para la estimación del

parámetro D, elimina de facto el efecto del ajuste derivado del mencionado parámetro en la fórmula del IMAAJ.

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

En el apartado anterior se han valorado los ajustes a realizar en el IMAP para la determinación del IMAAJ. Del análisis realizado se concluye que es necesario modificar la propuesta de Aena con el objetivo de incorporar la previsión de pasajeros corregida por esta Comisión.

En la siguiente tabla se muestran la propuesta de Aena y el resultado de la supervisión de la CNMC, donde se observa que se ha corregido el valor del factor K aplicable:

**Tabla 13. Valor IMAAJ 2026 (euros)**

|             | $IMAP_t$     | $\frac{B_t}{100} IMAP_t$ | $\frac{RI_t}{Q_t}$ | $K_t$  | $\frac{D_t}{Q_t}$ | $IMAAJ_t$ | $Var IMAAJ$ |
|-------------|--------------|--------------------------|--------------------|--------|-------------------|-----------|-------------|
| <b>Aena</b> | <b>10,52</b> | 0,05                     | 0                  | -0,45  | 0                 | 11,02     | 6,48%       |
| <b>CNMC</b> | <b>10,52</b> | 0,05                     | 0                  | -0,435 | 0                 | 11,00     | 6,31%       |

*Fuente: Elaboración propia.*

### Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2026

#### A. Costes de control fronterizo en 2024

Como en ejercicios anteriores, es necesario considerar la imputación a las tarifas aeroportuarias de determinados costes asociados al control de fronteras, cuya recuperación permite la normativa. En particular, el artículo 14 apartado 1 del Real Decreto-ley 14/2022 se refiere a los gastos de operación y mantenimiento en que haya incurrido Aena como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226 en los aeropuertos gestionados por Aena.

A estos efectos, Aena ha comunicado a los participantes en el procedimiento de consultas los siguientes costes y la correspondiente diferencia con los previamente reconocidos en el DORA. La diferencia entre los incurridos y los reconocidos en el DORA supone que Aena puede recuperar 3,58 millones de euros.

**Tabla 14. Costes Entry/Exit System (euros)**

| Control fronterizo            | 2024             |
|-------------------------------|------------------|
| Gastos incurridos             | 7.489.042        |
| Gastos reconocidos en el DORA | 3.906.767        |
| <b>Diferencia</b>             | <b>3.582.275</b> |

*Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena*

Los apartados 4 y 5 del artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022 determinan que:

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

*A estos efectos, dichos gastos de operación y mantenimiento, debidamente capitalizados, se recuperarán en el marco del Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) y, por ello, serán analizados y supervisados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia durante el proceso de transparencia y consulta recogido en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Por su parte, el valor de las inversiones se incluirá, por el importe de adquisición debidamente capitalizado, en la Base de Activos Regulada (BAR) del DORA que se apruebe para los ejercicios 2027-2031”*

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

Por tanto, teniendo en cuenta el derecho de Aena a recuperar los gastos de operación y mantenimiento derivados de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022/, y una vez verificada la naturaleza de las partidas de gasto aportadas por el gestor aeroportuario, esta Comisión está conforme con que Aena recupere con las tarifas un importe de 3,58 millones de euros.

## **B. Imputación de costes COVID-19 y costes de control fronterizo en 2026**

En las tarifas de 2025 se tendría que haber recuperado un importe de 0,45 millones de euros debido a la diferencia entre el exceso de recaudación por costes COVID y los costes de control fronterizo correspondientes al ejercicio 2023. Sin embargo, para evitar los costes administrativos de aplicar 0,001 euros por pasajero en las tarifas 2025, se acordó entre Aena y las aerolíneas trasladar ese importe a la tarifa de ejercicios siguientes.

Eso, añadido a los ajustes por exceso de recaudación en ejercicio anteriores, da como resultado que a las tarifas de 2026 se imputarán, en total, 4.477.862 euros.

**Tabla 15. Imputación costes COVID-19 y control fronterizo tarifas 2026 (millones de euros)**

| <b>Costes totales capitalizados a 2026</b>                         |                  |
|--------------------------------------------------------------------|------------------|
| Costes no trasladados a la tarifa de 2025 (0,45 millones de euros) | 476.515          |
| Costes fronterizos 2024 (3,58 millones de euros)                   | 4.026.563        |
| Ajustes por exceso de recaudación ejercicios anteriores            | -25.217          |
| <b>TOTAL</b>                                                       | <b>4.477.862</b> |

*Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena*

Este importe de 4.477.862 euros, conforme a los mismos pasajeros previstos y utilizados para el cálculo del factor K (334,3 millones de pasajeros), suponen que en la tarifa de 2026 se imputen, por los conceptos de COVID-19 y control fronterizo, 0,013 euros adicionales por pasajero.

### **C. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2026**

El IMAAJ obtenido por la CNMC (ver Tabla 13) es de 11,00 euros por pasajero. Ello supone un incremento del 6,31% sobre el valor del IMAAJ en el ejercicio 2025 (10,35 euros por pasajero), al que habrá que incorporar los 0,013 euros por pasajero de la imputación de los costes COVID-19 y de control fronterizo, lo que da como resultado que la tarifa efectiva de 2026 será de 11,02 euros por pasajero.

## **V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2026**

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

En 2026 Aena podrá obtener un ingreso máximo ajustado por pasajero de 11,00 euros conforme a la supervisión realizada, cantidad que corresponde a una variación media del 6,31% sobre el IMAAJ del ejercicio 2025.

No obstante, la variación individual de cada una de las PPP puede ser distinta de este 6,31%, pues según dispone el párrafo segundo del mismo apartado 4 del artículo 32, si la aplicación del porcentaje que corresponda a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por dicha tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que la misma remunera, la tarifa se incrementará sólo en el porcentaje que permita cubrir tales costes. Los ingresos esperados ajustados dejados de

percibir como consecuencia de esta limitación se recuperarán incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas, con el límite de la recuperación de los costes estimados.

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

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

Durante el procedimiento de consultas correspondiente a las tarifas 2018 se acordó una metodología para la aplicación del artículo 32.4, y se aplicó por primera vez en aquella ocasión una variación tarifaria no lineal de las PPP, en base a las previsiones de ingresos y costes del DORA <sup>14</sup>. La modulación continuó en las tarifas 2019 y 2020, con el objetivo principal de ir reduciendo los desequilibrios existentes en las distintas PPP gradualmente. Sin embargo, a partir de 2021, como consecuencia de la pandemia y los elevados déficits de todas las PPP, se optó por una aplicación lineal de la variación. Posteriormente, en la determinación de las tarifas de 2024 y 2025 se reanudó la aplicación de la modulación individual de las tarifas, dado que determinadas prestaciones ya presentaban márgenes positivos.

### **Primero. Propuesta de variación tarifaria por PPP realizada por Aena**

La propuesta de modulación tarifaria de Aena propone incrementar en un 12% las tarifas de las PPP que presentan déficit -PMR y Estacionamiento- e

---

<sup>14</sup> Resolución de 26 de octubre de 2017 de Supervisión de las Tarifas 2018 (STP/DTSP/028/17).

incrementar el resto de las tarifas un 6,48%, que corresponde a la variación propuesta por Aena del total de las tarifas, salvo la tarifa de pasajeros, que plantea incrementar un 5,73%, por ser la que presenta un margen más elevado.

**Tabla 16. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP propuesta por Aena para 2026**

| Prestación                            | Variación tarifaria | Previsión de cobertura 2025 (%) |
|---------------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Aterrizaje                            | 6,48%               | 104,9%                          |
| Servicio de Tránsito de Aeródromo     | 6,48%               | 124,7%                          |
| Servicio Meteorología                 | 6,48%               | 107,5%                          |
| Seguridad                             | 6,48%               | 109,4%                          |
| Estacionamiento                       | 12,00%              | 64,0%                           |
| Utilización de infraestructuras       | 5,73%               | 124,3%                          |
| Servicio PMR                          | 12,00%              | 90,5%                           |
| Utilización de pasarelas telescópicas | 6,48%               | 116,0%                          |
| Handling                              | 6,48%               | 131,3%                          |
| Catering                              | 6,48%               | 128,0%                          |
| Combustible aviación                  | 6,48%               | 136,1%                          |
| <b>Total PPP</b>                      | <b>6,48%</b>        | <b>113,9%</b>                   |

*Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena*

## Segundo. Valoración de la propuesta de modulación tarifaria

Durante el procedimiento de consultas, Aena y las asociaciones de usuarios no alcanzaron ningún acuerdo sobre la modulación de las distintas tarifas y las asociaciones de usuarios solicitaron el criterio de la CNMC para determinar la variación de las distintas tarifas.

A juicio de esta Comisión, si bien la propuesta de Aena sería un intento de equilibrar las prestaciones, no establece una diferenciación entre las PPP que presentan mayor o menor superávit, lo que se considera un aspecto susceptible de mejora.

En este contexto, la CNMC propone una modulación en línea con la realizada en resoluciones anteriores, y que se explicó en la Resolución de Tarifas 2024<sup>15</sup>. Esta propuesta parte del IMAAJ corregido de esta Comisión y que supone una variación tarifaria del 6,31%.

Cabe señalar que este ejercicio tarifario presenta diferencias importantes con los anteriores, pues ahora todas las PPP, salvo PMR y Estacionamiento, se

<sup>15</sup> Resolución de 1 de febrero de 2024 de Supervisión de las Tarifas de 2024 (STP/DTSP/018/23).

encuentran en situación de superávit. Además, para cumplir con la variación tarifaria media del 6,31%, tiene que haber prestaciones con superávit, de aquí que se incorpore el objetivo de lograr una distribución equilibrada del porcentaje de superávit entre las distintas PPP. En consecuencia, se aplica un incremento más pequeño, del 5%, a las PPP con mayor superávit (Servicio de Tránsito Aeródromo, Utilización de Infraestructura, Handling, Catering y Combustible) y un incremento mayor, del 7,25 %, al resto de las PPP con superávit. El límite máximo para la variación tarifaria se fija en el 12%, que aplica a las PPP con déficit.

**Tabla 17. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP corregida por la CNMC para 2026**

| Prestación                            | Variación tarifaria |
|---------------------------------------|---------------------|
| Aterrizaje                            | 7,25%               |
| Servicio de Tránsito de Aeródromo     | 5,00%               |
| Servicio Meteorología                 | 7,25%               |
| Seguridad                             | 7,25%               |
| Estacionamiento                       | 12,00%              |
| Utilización de infraestructuras       | 5,00%               |
| Servicio PMR                          | 12,00%              |
| Utilización de pasarelas telescópicas | 7,25%               |
| Handling                              | 5,00%               |
| Catering                              | 5,00%               |
| Combustible aviación                  | 5,00%               |
| <b>Total PPP</b>                      | <b>6,31%</b>        |

*Fuente: Elaboración propia a partir datos Aena*

A los importes resultado de aplicar estos incrementos habrá que incorporar los 0,013 euros por pasajero de la imputación de los costes COVID-19 y de control fronterizo en el ejercicio 2026.

Por último, se insta a Aena a aplicar un modelo de modulación tarifaria específico para la Aviación General, ya que el resultado calculado por esta Comisión no contempla las particularidades de este segmento. En particular, no tiene en cuenta que la Aviación General no utiliza todos los servicios aeroportuarios básicos incluidos en el modelo, lo que impediría aplicar directamente este resultado a las tarifas de la Aviación General sin generar ciertas distorsiones con respecto los objetivos perseguidos para la Aviación Comercial.

## VI. CONCLUSIONES

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

- 1) El procedimiento de transparencia y consulta seguido para la actualización de las tarifas 2025 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la CNMC de 26 de octubre de 2017, de 10 de diciembre de 2018, de 11 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2021.
- 2) Según se explica en el Fundamento de Derecho II apartado Cuarto de la presente Resolución, se deben mantener los mismos requerimientos de información para futuros procedimientos de consulta. Entre la información que Aena deberá facilitar antes del 15 de mayo de cada año, y en todo caso, dos semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consulta anual con las asociaciones de usuarios, deben incluirse los valores de los parámetros que componen la fórmula de cálculo del IMAAJ y la metodología empleada para determinar la modulación tarifaria, así como la propuesta de tarifas.
- 3) Adicionalmente, según se detalla en el Fundamento de Derecho II apartado Cuarto, para cumplir con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 14/2022 Aena deberá aportar en futuros procedimientos de consulta los gastos, de operación y mantenimiento (desglosados por aeropuerto y diferenciando entre costes de operación y mantenimiento y los relacionados con la inversión) en los que haya incurrido como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros previstos en el Reglamento (UE) 2017/2226. Asimismo, deberá presentar las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas económicas que eventualmente pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.
- 4) La contabilidad analítica de Aena es un instrumento adecuado para verificar los ingresos, los costes y los márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.
- 5) El valor del índice P aplicable a la fórmula de cálculo del IMAAJ para 2026 es el 1,10% propuesto por Aena, como verificado en la Resolución de la CNMC de 10 de julio de 2025 (STP/DTSP/041/25).
- 6) Aena ha realizado correctamente los ajustes al IMAAJ exigidos por la Ley 18/2014, si bien la CNMC ha ajustado la previsión de tráfico para el ejercicio 2026, circunstancia que implica la modificación del factor  $K_{2026}$ , que pasa de los -0,45 euros aplicados por Aena en su propuesta a los -0,435 euros calculados por esta Comisión. Con ello, el IMAAJ pasaría

de los 11,02 euros por pasajero propuestos por Aena a 11,00 euros por pasajero.

- 7) Teniendo en cuenta el consenso alcanzado en el procedimiento de consultas en cuanto a su imputación temporal, los costes COVID-19 y costes de control fronterizo acumulados se aplicarán en las tarifas de 2026 por un importe de 0,013 euros por pasajero.
- 8) La variación tarifaria aplicable al ejercicio 2026 supone un incremento del 6,31% respecto de las tarifas 2025, o un 6,44% si se consideran los mencionados costes COVID-19 y de control fronterizo.
- 9) Ante la falta de acuerdo de las asociaciones de usuarios aeroportuarios sobre la propuesta de variación tarifaria por prestación realizada por Aena, la CNMC ha determinado que el ajuste aplicable será el recogido en la Tabla 17 del Fundamento de Derecho V de la presente Resolución.

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

## **RESUELVE**

**PRIMERO.** - El procedimiento de transparencia y consulta seguido por Aena S.M.E., S.A. para la actualización de las tarifas 2026 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la CNMC de 26 de octubre de 2017, 10 de diciembre de 2018, 11 de diciembre de 2019 y 11 de febrero de 2021.

**SEGUNDO.** - Aena S.M.E., S.A. deberá facilitar a los usuarios aeroportuarios que participen en futuros procedimientos de consulta la información contenida en el Fundamento de Derecho II, apartado Cuarto de la presente Resolución, con la antelación indicada en dicho apartado.

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

**CUARTO.** - Según resulta de la supervisión de los parámetros de la fórmula de determinación del IMAAJ contenida en el Anexo IX de la Ley 18/2014 y del contenido del DORA 2022-2026, el IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas 2026 es de 11,02 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria del 6,44%

respecto de las tarifas de 2025, incluyendo los costes COVID-19 y de control fronterizo en las tarifas del ejercicio 2026.

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

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

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