

RESOLUCIÓN SOBRE LOS CONFLICTOS ACUMULADOS PRESENTADOS POR ALA, RYANAIR E IATA CONTRA EL ACUERDO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE AENA DE 29 DE JULIO DE 2025 EN EL QUE SE FIJAN LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS PARA EL EJERCICIO 2026

(CFT/DTSP/209/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat
D. Carlos Aguilar Paredes
D.ª María Jesús Martín Martínez
D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 20 de noviembre de 2025

Vistos los conflictos presentados por la Asociación de Líneas Aéreas de España (en adelante, ALA), Ryanair, D.A.C. (en adelante, Ryanair) e IATA España, S.L.U. (en adelante, IATA), contra el Acuerdo del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) de fecha 29 de julio de 2025 en el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2026, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de las competencias que le atribuyen el artículo 39 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014), así como los artículos 10.5 y 12.1.c) de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, (en adelante, Estatuto Orgánico de la CNMC) aprueba la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fechas 14, 18 y 25 de agosto de 2025 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión escritos de ALA, Ryanair e IATA, respectivamente, por los que presentan conflicto frente al Acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fecha 29 de julio de 2025 que aprueba las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2026.

SEGUNDO.- Mediante escrito de la Directora de Transportes y Sector Postal de 5 de septiembre de 2025 se acordó la acumulación de los conflictos por tener idéntico objeto y fundamento, y se notificó a las partes el inicio del procedimiento administrativo, recibiéndose alegaciones de AENA el 29 de septiembre de 2025

TERCERO.- Mediante escrito de 1 de octubre de 2025 se comunicó a las partes la apertura del trámite de audiencia, recibiéndose alegaciones complementarias de IATA y de Ryanair el 15 de octubre de 2025

CUARTO.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la LCNMC y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Conflicto frente a la decisión de Aena de modificación de sus tarifas aeroportuarias para 2026

El conflicto se interpone en relación con el Acuerdo de 29 de julio de 2025 del Consejo de Administración de Aena sobre la actualización de las tarifas aeroportuarias correspondientes al ejercicio 2026.

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

SEGUNDO. - Competencia de la CNMC para resolver el conflicto

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

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

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada LCNMC, en concreto a su Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2 de la citada LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC.

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

TERCERO. - Procedimiento aplicable

a) Plazo para la interposición del conflicto

El artículo 39.1 de la Ley 18/2014 dispone que el plazo para interponer conflicto es de veinte días desde la fecha de notificación del Acuerdo del Consejo de Administración de Aena sobre la actualización de sus tarifas aeroportuarias. Dicho Acuerdo, de fecha 29 de julio de 2025, fue notificado el 30 de junio de 2025 a las operadoras. Los escritos de interposición de conflicto de ALA, Ryanair e IATA fueron presentados en el Registro de la CNMC en las fechas 14, 18 y 25 de agosto, respectivamente, esto es, dentro del plazo establecido para ello.

b) Otros aspectos del procedimiento

El procedimiento se rige por lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 18/2014. Asimismo, con carácter general y según resulta de lo dispuesto en el artículo 2 de la LCNMC, en materia de procedimiento, la CNMC se rige por lo establecido en su normativa de creación y, supletoriamente, por la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- La vinculación entre la actualización tarifaria y los resultados financieros de Aena.

- El IMAP y el IMAAJ utilizados como base para el cálculo de la variación tarifaria.
- Las estimaciones de tráfico de los años 2025 y 2026.
- La traslación a las tarifas aeroportuarias de los costes asumidos por Aena en relación con el control fronterizo -sistema de Entradas y Salidas (SES) EES) y sistemas de control fronterizo automatizado de pasaportes (ABC)- y de los costes derivados del COVID-19.
- La modulación de la variación tarifaria de los servicios aeroportuarios regulados.

Todos estos parámetros afectan a la determinación del IMAAJ 2026 y, por tanto, a la variación tarifaria aplicable, y fueron aspectos controvertidos durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas que mantiene Aena con los usuarios de los aeropuertos, como quedó reflejado en las actas y en los intercambios de comunicaciones que siguieron a las reuniones entre las partes.

Al ser coincidentes en lo sustancial los motivos del conflicto con las posiciones expresadas ya durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas 2026, ocurre que dichos motivos ya han sido valorados por la CNMC a la hora de adoptar la Resolución de 13 de noviembre de 2025 de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A., en el ejercicio 2026 (STP/DTSP/038/25; en adelante, Resolución de Supervisión de Tarifas 2026), como se verá a continuación.

1. Sobre la vinculación entre la actualización tarifaria y los resultados financieros de Aena

Alegaciones de los usuarios

Ryanair manifiesta que el incremento tarifario del 6,48% propuesto por Aena para 2026 no está justificado, ya que las tarifas aeroportuarias están en superávit y esta circunstancia sería contraria a lo establecido en la Directiva 2009/12/CE¹, la Ley 18/2014 y las recomendaciones del Foro de Tesalónica².

IATA alega que el reconocimiento por parte de Aena de la existencia de un superávit en las tarifas correspondientes a Aterrizaje, Servicio de Tránsito en Aeródromo, Meteorología, Seguridad, Pasarelas, Handling, Catering, Combustibles y Pasajeros impediría aplicar el incremento tarifario del 6,48% al ser contrario al artículo 34.4, párrafo 2º de la Ley 18/2014, que no permite incrementar las tarifas por encima de sus costes, en los siguientes términos:

¹ Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2009, relativa a las tasas aeroportuarias.

² Grupo de Autoridades Independientes de Supervisión de las tasas aeroportuarias.

“Si la aplicación de dicho porcentaje a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por cada tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que remunera, la tarifa se incrementará sólo en el porcentaje que permita cubrir tales costes. Los ingresos esperados ajustados dejados de percibir como consecuencia de esta limitación se recuperarán incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas, a que se refiere el párrafo primero de este apartado con el límite de la recuperación de los costes estimados”.

Por último, tanto Ryanair como IATA realizan alusiones a la condición de “monopolista” de Aena, a su especial deber de justificación y al posible abuso de su posición de dominio en el establecimiento de las tasas aeroportuarias.

Alegaciones de Aena

Aena argumenta que la existencia de déficit o superávit en el gestor aeroportuario o en los servicios sujetos a tarifa es irrelevante para el cálculo del IMAP e IMAAJ de cada año, ya que ningún precepto de la Ley 18/2014 ni de la Directiva 2009/12 hace referencia a la situación financiera de Aena, o de los servicios de Aena, como parámetro para impedir o restringir la actualización anual de tarifas; sino que lo que exigen es que se motive la modificación tarifaria, en el caso de España, con arreglo a la aplicación de las fórmulas y criterios de cálculo establecidas por la Ley 18/2014, que es precisamente lo que se ha hecho.

Al contrario de lo alegado por los usuarios, el régimen tarifario se basa en el principio de riesgo y ventura y de recuperación prospectiva de costes. Por consiguiente, el DORA prevé una senda tarifaria general para que los ingresos y costes regulados tiendan a equiparse, y tanto los beneficios como las pérdidas derivadas de la desviación de esas previsiones, corresponden al gestor aeroportuario, es decir, las tarifas aeroportuarias son independientes de la evolución real de los tráficos y de los resultados que obtenga Aena (que podrán ser positivos o negativos). Así lo confirma el artículo 27.1 de la Ley 18/2014: *“En circunstancias no excepcionales, el riesgo de tráfico es del operador”*.

Y el propio Anexo VIII, al establecer la metodología de cálculo del IMAP: *“Dado que la recuperación se articula de forma prospectiva, las desviaciones reales en el tráfico o en los costes, respecto a los valores estimados en el momento de aprobación del DORA, no se pueden trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolas el operador”*.

En cuanto a las alusiones a la condición de “monopolista” de Aena (en referencia, se entiende, a su condición de gestor aeroportuario) y al “especial deber de justificación”, Aena alega que resultan ser poco más que afirmaciones genéricas, sin contenido argumental alguno, y que, dada la especial naturaleza de la actividad regulada que ejerce, está sujeta a las reglas legales de determinación

de tarifas fijadas, y a un procedimiento específico para su actualización en el que queda obligada a proporcionar un nivel de información que ningún otro operador está obligado a facilitar al mercado. Y hace referencia a las Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de marzo de 2025 (PO 960/2022 y PO 770/2022) en las que se desestimaron las alegaciones de Ryanair consistentes en que el establecimiento de las tarifas aeroportuarias constituía un abuso de posición de dominio.

Respuesta de la CNMC

Las alegaciones de los usuarios en relación con los resultados financieros de Aena y su condición de monopolista se han venido reiterando y han sido desestimadas tanto por esta Comisión como por la Audiencia Nacional.

En cualquier caso, cabe reiterar que el modelo tarifario establecido en la Ley 18/2014 y en el DORA es un modelo prospectivo de incentivos a la eficiencia, en el cual las tarifas aeroportuarias se calculan en función de una previsión de costes reconocidos al gestor aeroportuario, y de unas estimaciones de tráfico, que son las que generan los ingresos por los servicios aeroportuarios básicos. Este marco teórico introduce incentivos a la mejora de la eficiencia en costes, y atribuye al gestor el riesgo de tráfico. Eso puede generarle ganancias o pérdidas financieras, perfectamente compatibles con que el sistema tarifario se esté aplicando correctamente.

2. Sobre la determinación del IMAP y del IMAAJ

Alegaciones de los usuarios

Ryanair alega que en el cálculo de tarifas aeroportuarias para los ejercicios anteriores al 2026 no se tenía en cuenta que la Disposición Transitoria 6^a de la Ley 18/2014 no preveía solo un máximo de incremento del 0% sobre el denominado IMAAJ, sino que también lo hacía para el parámetro IMAP. Según Ryanair, esta interpretación ha dado lugar a un IMAP “base” considerado por Aena en las tarifas de 2026 de 10,40 euros, en lugar de considerar el IMAP inicial establecido en el DORA de 9,89 euros. Es decir, que aunque para el ejercicio 2026 ya no rige la Disposición Transitoria 6^a de la Ley 18/2014, Aena parte de un IMAP “base” que incumple lo previsto en dicha disposición (IMAP_{t-1}), arrastrando una cifra excesiva.

IATA manifiesta que, en la medida en que el IMAP está integrado por el índice P y el componente X, hay que concluir que el incremento del índice P solo sería conforme a Derecho si el componente X tuviera un valor negativo igual o superior al incremento del índice P, y que estos límites no se han respetado en los ejercicios previos a 2026.

Alegaciones de Aena

Aena alega que a pesar de que la Disposición Transitoria 6^a ya no aplica en 2026 (por venir limitada a los ejercicios 2015 a 2025), el IMAP tiene dos componentes diferenciados, el componente X, que comprende la base de costes específicamente ligados a la actividad del operador y cuya evolución es previsible, y, separado de ese componente X, el Índice P, que recoge la evolución de los precios de inputs fuera del control del operador. De los dos componentes del IMAP, solo el componente X viene fijado en el DORA, mientras que el Índice P es calculado y aplicado año a año (y, por tanto, queda fuera del supuesto de hecho definido por la Disposición Transitoria 6^a, que claramente habla de valores de IMAP a fijar en el DORA).

Por tanto, a partir del cálculo del componente X realizado en el DORA II y de la aplicación de la Disposición Transitoria 6^a, resultó el IMAP base de 9,89 euros. Pero la Disposición Transitoria 6^a no impide la aplicación del Índice P año a año sobre ese importe, hasta llegar al IMAP actual de 10,52 euros por pasajero. Aena considera que este es el criterio que ha aplicado la CNMC durante los últimos años, y que eso ha sido confirmado también por la jurisdicción contencioso-administrativa, por ejemplo, en la Resolución de 12 de diciembre de 2024 sobre los conflictos interpuestos contra el acuerdo que estableció la actualización tarifaria de 2025 (expediente CFT/DTSP/244/24).

Respuesta de la CNMC

En primer lugar, cabe señalar que las alegaciones de los usuarios en relación con el cálculo del IMAP y del IMAAJ se limitan a reiterar cuestiones que ya fueron abordadas y resueltas por esta Comisión en los procedimientos de supervisión correspondientes a los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025^{3,4}.

En segundo lugar, y tal y como indica Aena en sus alegaciones, la Disposición Transitoria 6^a de la Ley 18/2014 ya no aplica en 2026 y, por tanto, no afecta al resultado tarifario calculado por esta Comisión en su Resolución de Supervisión de Tarifas 2026.

Por estos motivos, se desestiman las alegaciones planteadas por los usuarios respecto del cálculo del IMAP y del IMAAJ correspondiente al ejercicio 2026.

³ Resolución de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por AENA SME S.A. en el ejercicio 2022; Resolución de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por AENA S.M.E. S.A. en el ejercicio 2023; Resolución de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por AENA S.M.E., S.A. en el ejercicio 2024; Resolución de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por AENA S.M.E., S.A. en el ejercicio 2025.

⁴ Todas las resoluciones han sido objeto de recurso. Las citadas Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de marzo de 2025 (PO 960/2022 y PO 770/2022) confirmaron íntegramente la Resolución de Tarifas 2022.

3. Sobre las previsiones de tráfico y el cálculo del factor K

Alegaciones de los usuarios

Tanto Ryanair como IATA consideran que las previsiones de tráfico utilizadas por Aena para 2026 no son realistas, ni objetivas, ni transparentes ni adecuadas, estando año tras año muy por debajo de la realidad, lo que distorsiona las tarifas a través del cálculo del factor K. En este sentido, IATA considera que el crecimiento de tráfico para 2026 debería establecerse en un 5,8%.

Alegaciones de Aena

Aena manifiesta que, conforme a sus previsiones de tráfico, se espera un crecimiento de 3,4% en 2025 con respecto a 2024 (hasta 319 millones de pasajeros) y un crecimiento de 1,4% para 2026 (hasta 323 millones de pasajeros).

Añade que durante el procedimiento de transparencia y consultas justificó debidamente sus previsiones, basadas en fuentes de reconocido prestigio, previsiones sobre el entorno macroeconómico (tanto de España como de los mercados emisores de tráfico), la evolución de la oferta de asientos y demanda estimada, los impactos de la guerra arancelaria, los impactos de diversas medidas en materia medioambiental, la competencia ejercida por otros medios de transporte, etc. Señala que también tomó en consideración la aparente ralentización del tráfico durante 2025 (con un incremento de las cancelaciones y desprogramaciones de vuelos, especialmente a partir de mayo) y el decrecimiento del factor de ocupación (con caídas de aproximadamente un punto con respecto a los mismos meses del año anterior).

Respuesta de la CNMC

En relación con las previsiones de tráfico y el cálculo del factor K, esta Comisión se remite a su Resolución de Supervisión de Tarifas 2026, en la que se ha procedido a modificar la previsión de pasajeros presentada por Aena, 323,2 millones, elevándola a 334,3 millones de pasajeros. Esta revisión implica una modificación del valor del factor K, que pasa de 0,45 a 0,43.

4. Sobre la indebida recuperación de los costes derivados del control fronterizo

Alegaciones de los usuarios

Los usuarios aeroportuarios sostienen que los costes del control fronterizo deberían ser asumidos por el Estado, al tratarse del ejercicio de funciones públicas estatales, y que el hecho de que Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte (en adelante, Real Decreto-Ley 14/2022) establezca que los costes se recuperarán

en el marco del DORA, no implica que tengan que asumirlo las aerolíneas a través de las tarifas aeroportuarias. Consideran, además, que únicamente deberían imputarse los costes directamente asociados a la operación y funcionamiento del Sistema de Entradas y Salidas (SES), pero no los costes generales del sistema de control fronterizo automatizado de pasaportes (ABC).

Señalan también que dicha imputación carece de justificación, adolece de falta de transparencia y, en cualquier caso, debería ajustarse al nivel de tráfico y al impacto que los precios tienen sobre la demanda.

Alegaciones de Aena

Aena considera que las alegaciones de los usuarios lo que hacen es impugnar el régimen legal de recuperación de los costes de control fronterizo establecido en el Real Decreto-Ley 14/2022, siendo un debate que desborda el objeto de este procedimiento.

El propio artículo 14 del Real Decreto-Ley 14/2022 establece que Aena tiene derecho a recuperar los costes derivados del control fronterizo vía tarifaria, lo que comprende tanto los derivados del sistema SES como los del sistema ABC, y que la referencia al marco del DORA solo puede interpretarse como parte del régimen tarifario que dicho documento establece.

En cuanto a su cuantificación, Aena indica que los importes provenientes de 2023 ya fueron evaluados y admitidos por la CNMC, y los de 2024 han sido calculados aplicando la misma metodología.

Por último, Aena alega que el Real Decreto-Ley 14/2022 establece el derecho de Aena a recuperar *“los gastos, de operación y mantenimiento, en que efectivamente incurra”* como consecuencia de los sistemas de control fronterizo, por tanto, la norma es clara en cuanto a que se incluyen los costes totales, considerando el efecto tráfico y el incremento por inflación.

Respuesta de la CNMC

De nuevo, las alegaciones de los usuarios en relación con la indebida recuperación de los costes de control fronterizo reiteran cuestiones sobre las que esta Comisión ya se ha pronunciado en ejercicios anteriores en sus resoluciones de tarifas, las cuales fueron objeto de recurso, pendiente de fallo de la Audiencia Nacional.

Debe aclararse de nuevo que el artículo 14 del Real Decreto-Ley 14/2022 reconoce claramente el derecho de Aena a recuperar estos gastos de operación y mantenimiento en el marco del DORA, previa consulta en el ámbito del procedimiento de supervisión y consulta anual de las tarifas aeroportuarias, tal

como se ha reconocido en el Fundamento de Derecho IV, apartado Cuarto A la Resolución de Supervisión de Tarifas 2026.

5. Sobre la indebida consolidación de los costes COVID-19

Alegaciones de los usuarios

IATA y Ryanair alegan que la recuperación de los costes COVID-19 en años anteriores a 2026 fue improcedente por los siguientes motivos: (i) por la consolidación indebida de dichos costes en las tarifas de los años 2022, 2023, 2024 y 2025, lo que según IATA significa que las aerolíneas volverán a pagar en 2026 los costes que ya han pagado en los ejercicios previos; (ii) la imputación de unas cuantías desproporcionadas, sin la debida justificación y sin respetarse los requisitos de transparencia y consultas consagrados en la Directiva 2009/12/CE.

Alegaciones de Aena

Aena manifiesta que en las tarifas propuestas para 2026 no está prevista la recuperación de costes COVID-19, sino que se pretende reintegrar importes cobrados en exceso vía tarifa en ejercicios anteriores, para los que se otorgaron, posteriormente a su cobro, subvenciones públicas. En concreto, se han considerado un total de 1,55 millones de euros a reintegrar, que suponen un impacto de -0,005 euros por pasajero.

Además, indica que tanto la posibilidad de recuperar estos costes en tarifa como el importe a repercutir fueron confirmados por la CNMC y por las citadas Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de marzo de 2025 (que confirmaron íntegramente la Resolución de Supervisión de Tarifas de 2022).

Por último, alega que no es cierto que se produzca la consolidación indebida de los costes COVID-19, ya que la recuperación de los mismos siempre ha operado al margen del cálculo del IMAP y el IMAAJ (primero se determina el IMAP y el IMAAJ y luego se suman los importes a recuperar por costes COVID-19), de forma que los costes de un determinado año no tienen impacto alguno en el cálculo del IMAP y el IMAAJ de los años subsiguientes, pues al año siguiente, la actualización tarifaria parte del IMAP del ejercicio previo sin dichos costes.

Respuesta de la CNMC

Esta Comisión desestima las alegaciones presentadas por los usuarios relativas a la consolidación de los costes COVID-19, dado que en el procedimiento tarifario correspondiente al ejercicio 2026 no se imputa ningún coste asociado a dicha partida. Por el contrario, se procede a la devolución de 1,55 millones de euros cobrados en exceso por Aena en ejercicios anteriores.

En cualquier caso, y en lo referente a la consolidación de ejercicios anteriores, esta Comisión reitera que dichos costes únicamente se consideran para el

cálculo de la variación tarifaria aplicable en cada ejercicio, que en ningún caso se consolidan en el IMAP ni en el IMAAJ de ejercicios futuros, tal y como se evidencia en las distintas resoluciones de tarifas de la CNMC.

Por último, cabe señalar que las alegaciones sobre la supuesta indebida consolidación de los costes COVID-19 ya fueron abordadas y resueltas por esta Comisión en los procedimientos de supervisión correspondientes a los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025, habiendo confirmado la Audiencia Nacional íntegramente la Resolución de Supervisión de Tarifas 2022⁵.

6. Sobre la modulación tarifaria aprobada por Aena

Alegaciones de los usuarios

Ryanair considera que el incremento o modulación variable de las tarifas de cada uno de los servicios no es objetiva ni transparente, no habiendo proporcionado ninguna justificación relevante sobre por qué cada una de las tarifas ha de aumentar un 6,48% o un 12%, más allá de que se buscaría “*alcanzar un equilibrio entre ingresos y costes*” y que las tarifas de estacionamiento y PMR presentan un “*déficit recurrente y significativo*”. En su lugar, Ryanair considera preferible un incremento lineal al considerarlo más adecuado en términos de objetividad, no discriminación y transparencia.

Alegaciones de Aena

Para Aena, el objetivo de la modulación tarifaria, como en ejercicios anteriores, es perseguir el equilibrio entre ingresos y costes de cada servicio, al amparo de lo previsto en el artículo 32.4 de la Ley 28/2014.

Aena indica que, en el procedimiento de transparencia y consultas, facilitó a los usuarios aeroportuarios, los ingresos y costes totales por cada servicio, indicando, además, si serán o no deficitarios. Y que explicó en detalle tanto la modulación tarifaria como la metodología empleada, que sería la aplicada por la CNMC en años previos.

Respuesta de la CNMC

La Resolución de Supervisión de Tarifas 2026 ha tratado esta cuestión en su Fundamento de Derecho V, estableciendo que, cumpliendo la variación tarifaria media, se pueden dictar variaciones tarifarias diferentes por servicios, dentro de unos límites preestablecidos. La Resolución corrige la modulación tarifaria propuesta por Aena, determinando un incremento más pequeño, del 5%, a los servicios con mayor superávit (Servicio de Tránsito Aeródromo, Utilización de

⁵ Sentencias de la Audiencia Nacional de 28 de marzo de 2025.

Infraestructura, Handling, Catering y Combustible) y un incremento mayor, del 7,25 %, al resto de servicios con superávit. El límite máximo para la variación tarifaria se fija en el 12%, que aplica a los servicios con déficit.

Adicionalmente, tal como se explica en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2026, en el procedimiento de consultas, Aena entregó la información requerida por el artículo 35.1 de la Ley 18/2014 y por la CNMC en sus Resoluciones, por lo que debe desestimarse la alegación de Ryanair sobre la falta de información sobre los ingresos y costes de los servicios.

7. Conclusiones

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

Primero.- La Resolución de Supervisión de Tarifas 2026 ha establecido:

- Un IMAP₂₀₂₆ de 10,52 euros por pasajero como consecuencia de la aplicación de un valor del índice P del 1,10% al IMAP₂₀₂₅.
- Un valor del parámetro K de -0,43 euros, según las estimaciones de tráfico revisadas por la CNMC.
- Un IMAAJ₂₀₂₆ de 11 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria del 6,31% respecto de las tarifas del ejercicio 2025.

Segundo.- La misma Resolución de Supervisión de Tarifas 2026, en su Fundamento de Derecho V, ha establecido la modulación tarifaria aplicable.

Tercero.- Deben desestimarse las alegaciones sobre la necesidad de descontar de las tarifas del ejercicio 2026 los costes COVID-19 y los gastos relativos a los sistemas de control de fronteras, ya que estos no han sido indebidamente consolidados ni indebidamente aplicados a las tarifas del ejercicio 2026.

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

A la vista del objeto de los conflictos presentados, no se considera preciso realizar una declaración sobre estos concretos extremos en el presente procedimiento, ya que la adecuación de la decisión tarifaria de Aena a los requisitos del marco regulador de las tarifas aeroportuarias ya ha sido valorada en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2026, y la resolución de este procedimiento no altera las conclusiones allí alcanzadas ni afecta a los demás requisitos exigidos en el artículo 12.1.c) párrafo quinto.

Tomando en consideración todo lo expuesto, a la vista de las alegaciones presentadas por los interesados y teniendo en cuenta el conjunto de la normativa que resulta de aplicación, se concluye que esta resolución sobre los conflictos planteados por IATA, Ryanair y ALA ha de ser acorde con el resultado de la supervisión descrita en el Fundamento de Derecho II. Apartado Cuarto, Fundamento de Derecho IV y Fundamento de Derecho V de la Resolución de Supervisión de Tarifas 2026 de esta Comisión.

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

RESUELVE

Único. – Estimar parcialmente los conflictos interpuestos por IATA, Ryanair y ALA frente a la decisión del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A., de 29 de julio de 2025, en la que se fijan las tarifas aeroportuarias para 2026 y declarar que:

- Para el cálculo del IMAP aplicable a la actualización de las tarifas aeroportuarias de 2025 debe considerarse un índice P de 1,10%, y un valor de IMAP de 10,52 euros.
- El IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas del ejercicio 2026 es de 11 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria de un 6,31% respecto de las tarifas 2025.
- Dicha variación debe modularse entre los distintos servicios, según lo establecido en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2026.

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

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, pudiendo ser recurrida ante la Sala de lo Contencioso-

Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.2 de la LCNMC y en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.