

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN TARIFARIA DE AENA, S.A. PARA 2016 Y SE ESTABLECEN LAS MEDIDAS QUE DEBERÁN ADOPTARSE EN FUTUROS PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D^o Eduardo García Matilla.

D^o Josep María Guinart Solá.

D^a Clotilde de la Higuera González.

D^o Diego Rodríguez Rodríguez.

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 23 de julio de 2015

La Sala de Supervisión Regulatoria, en cumplimiento del artículo 10 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, tiene como función la supervisión y control de las tarifas aeroportuarias, en base a lo cual, esta Sala acuerda:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La presente Resolución tiene por objeto la supervisión del procedimiento de transparencia y consulta a que ha sometido Aena S.A. (en adelante, Aena) su propuesta de actualización de las prestaciones patrimoniales públicas (en adelante, PPP) para el año 2016, así como la supervisión de su contenido.

Este es el cuarto informe de supervisión que se realiza desde la entrada en vigor de la Ley 1/2011, de 4 de marzo, que modificó la Ley 21/2003, de 7 de Julio de Seguridad Aérea (en adelante, LSA) e introdujo un procedimiento de transparencia y consulta previo a las modificaciones de las tarifas aeroportuarias y un nuevo marco de supervisión de las mismas¹ y el segundo que lleva a cabo la Comisión Nacional

¹ La Dirección General de Aviación Civil (en adelante, DGAC) llevó a cabo la primera supervisión de la propuesta de actualización y modificación tarifaria presentada por la entonces "Aena Aeropuertos, S.A." para el ejercicio 2013, cuyas conclusiones fueron recogidas en el Informe de fecha 11 de septiembre de 2012. Por su parte, el Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria (en adelante,

de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) desde su creación por Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Ley 3/2013).

El primer ejercicio de supervisión por parte de la CNMC concluyó con la adopción por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de su Resolución de 11 de septiembre de 2014².

SEGUNDO.- Con fecha 3 de octubre de 2014, la CNMC requirió a Aena la aportación del Programa de Actuaciones Plurianual (PAP) 2015-2018 remitido para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado del año 2015, así como la última versión disponible del PAP con los datos desagregados para el gestor aeroportuario. Dicha solicitud fue cumplimentada el día 20 de octubre de 2014, si bien se presentó la información de forma consolidada con ENAIRE.

TERCERO.- Con fecha 30 de enero de 2015 Aena inició el procedimiento de consultas para la propuesta de modificación tarifaria del año 2016 con la convocatoria de la primera reunión y el envío de determinada información a los participantes en el procedimiento y a la CNMC. El 13 de febrero Aena aportó información adicional relativa a la metodología para la previsión de ingresos, costes y tráfico y sobre la evolución del tráfico para el periodo 2014 - 2016.

CUARTO.- Con fecha 20 de abril de 2015, la CNMC notificó a Aena un nuevo requerimiento de información en el que se solicitaban aclaraciones en relación con el citado documento aportado el 13 de febrero de 2015. Dicho requerimiento fue cumplimentado el 8 de mayo de 2015, solicitando la confidencialidad de la información aportada.

QUINTO.- Con fecha 23 de abril de 2015 la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó el Acuerdo por el se adoptan criterios sobre la separación de los costes de las actividades aeroportuarias y comerciales de los aeropuertos de Aena (en adelante, Acuerdo de 23 de abril).

SEXTO.- El día 29 de mayo de 2015 se recibió escrito de Aena en el que se comunica a esta Comisión la finalización del proceso de consulta de las tarifas aeroportuarias, celebrado con las asociaciones de compañías aéreas representantes de los usuarios y la adopción por su Consejo de Administración, celebrado el 13 de mayo de 2015, de la propuesta de actualización de sus PPP para el año 2016. Dicha propuesta de actualización consiste en la congelación de las tarifas aeroportuarias

CRFA) evaluó la propuesta de modificación tarifaria de Aena Aeropuertos S.A. para el ejercicio 2014, conforme a lo establecido en la disposición adicional decimosexta de la Ley 3/2013, de 4 de junio y dictó su Resolución de fecha 12 de septiembre de 2013 en la que realizó las recomendaciones que consideró necesarias para mejorar la aplicación de los procedimientos de transparencia y consulta y de supervisión de la modificación tarifaria estableciendo que las mismas deberían ser tenidas en cuenta para futuras propuestas de modificación tarifaria.

² Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 11 de septiembre de 2014, por la que se aprueba la propuesta de modificación tarifaria de Aena, S.A. para 2015 y se establecen las medidas que deberán adoptarse en futuros procedimientos de consulta (INF/DTSP/0002/14).

respecto de las de 2015. Además, vinculada a esta congelación, propone mantener el incentivo a las compañías aéreas por su aportación al crecimiento del número de pasajeros en las rutas operadas en la red de Aena vigente en 2015. Asimismo se incrementa la reducción de tarifa por pasajero en conexión del 35% actual al 40%, conforme al acuerdo sobre tarifas alcanzado con los representantes de las compañías aéreas en mayo de 2013.

En el caso de la aviación general, a la congelación de tarifas se suma la propuesta, para las aeronaves de peso máximo al despegue inferior a 5 toneladas, de ampliación de las 2 horas actuales a 3 horas de la exención de la tarifa de estacionamiento en los aeropuertos de los grupos 4 y 5.

La propuesta anteriormente descrita se corresponde con la formulación remitida a las asociaciones de usuarios y a la CNMC por correo electrónico en fecha 10 de abril de 2015.

SEPTIMO.- Con fecha 2 de junio de 2015, la CNMC realizó un último requerimiento de información a Aena en relación con la metodología de previsiones de tráfico, la contabilidad analítica y determinadas partidas de ingresos y costes. Aena dio contestación al mismo en fecha 15 de junio de 2015, solicitando que se mantuviese la confidencialidad de toda la información aportada.

OCTAVO.- A la vista de que la propuesta de congelación tarifaria de Aena para 2016 no había tomado en cuenta la Resolución de 11 de septiembre de 2014 de la CNMC (en cuanto a la información que debía aportarse en el procedimiento de consulta ni a la aplicación de los datos de déficit producido a efectos de su capitalización y acumulación) ni tampoco había considerado los criterios de aplicación del artículo 92 de la Ley 21/2003 contenidos en el mencionado Acuerdo de la CNMC de 23 de abril de 2015, mediante Acuerdo de fecha 30 de junio de 2015 (en adelante, Acuerdo de 30 de junio)³ la CNMC comunicó a Aena la propuesta de modificación tarifaria revisada para 2016 y le concedió un plazo de diez días para ajustar a la misma su propuesta de PPP y subsanar las deficiencias detectadas durante el procedimiento de consultas así como para, en su caso, aportar su punto de vista, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014. Adicionalmente se requirió a Aena la justificación de los ingresos comerciales incluidos en la fórmula de actualización así como del crecimiento de tráfico esperado para 2015.

NOVENO.- Con fecha 13 de julio de 2015 tiene entrada en la CNMC escrito de Aena en el cual recoge el punto de vista del gestor aeroportuario y sus alegaciones en relación con las modificaciones incorporadas por esta Comisión en la propuesta de tarifas para el año 2016. Asimismo se envía un anexo con la información remitida a

³ Acuerdo de 30 de junio de 2015 por el que se aprueba comunicar a Aena, S.A. las modificaciones que debe incorporar a la propuesta de prestaciones patrimoniales públicas para el ejercicio 2016 y se le concede un plazo para subsanar las deficiencias detectadas durante el procedimiento de consulta (STP/DTSP/004/15).

las asociaciones de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos en cumplimiento de lo establecido en el punto segundo del Acuerdo de 30 de junio.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La CNMC es competente para realizar la supervisión y el control de la propuesta de actualización tarifaria para 2016 presentada por Aena en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 3/2013, en particular en sus apartados 2 y 7, y por aplicación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante Ley 18/2014) que, en su apartado 3, establece el marco de dicha supervisión hasta la aplicación del Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA).

En el ejercicio de esta función de supervisión, en el plazo de 4 meses desde la presentación de la propuesta de actualización tarifaria de Aena, la CNMC deberá dictar un Acuerdo sobre la modificación tarifaria trasladándolo a las partes del procedimiento de consulta y al órgano competente para su incorporación, en sus estrictos términos, al anteproyecto de Ley que corresponda para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Dicho Acuerdo podrá consistir en la admisión de la propuesta del gestor aeroportuario o en la presentación de una propuesta alternativa tras haber dado un plazo a Aena para subsanar y/o adecuar su propuesta original a los criterios indicados por la CNMC.

Conforme a lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014, el contenido de la supervisión de la CNMC consiste en la verificación de que la propuesta de actualización de las PPP para 2016 se ha realizado con sujeción al procedimiento de consultas previsto en el artículo 98 de la LSA.

Asimismo la CNMC debe supervisar que la propuesta de actualización tarifaria cumple con lo dispuesto en el artículo 92 de la LSA, aplicando los límites de incremento máximo de cuantías de las tarifas aeroportuarias establecidos en la disposición transitoria sexta apartado 1. Finalmente la CNMC deberá comprobar, de oficio, si la propuesta resulta justificada, de acuerdo con las previsiones contenidas en los planes directores, las demandas de tráfico, los requerimientos y necesidades de las compañías usuarias de los aeropuertos y los adecuados estándares de calidad, así como si responde a los criterios de no discriminación, objetividad, transparencia y si garantiza la sostenibilidad de la red.

El incumplimiento de estas previsiones por parte de Aena podrá dar lugar, previa concesión de un plazo para subsanar las deficiencias detectadas o para ajustar su propuesta a los criterios de actualización tarifaria fijados por la CNMC, a la inadmisión de la propuesta de modificación tarifaria del gestor aeroportuario y a la remisión de la propuesta revisada por la CNMC al órgano competente para su inclusión en el anteproyecto de ley que corresponda para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, junto con el punto de vista del gestor aeroportuario.

Asimismo, por aplicación del apartado 3 del artículo 10 de la Ley 3/2013, esta Comisión es competente para dictar las resoluciones que procedan sobre las medidas a adoptar en futuros procedimientos de transparencia y consulta, siendo su incumplimiento sancionable por la CNMC en virtud de lo dispuesto en los artículos 43.3 y 44 de la Ley 18/2014.

En el ejercicio de sus funciones de supervisión en materia de tarifas aeroportuarias, según dispone el artículo 41 de la Ley 18/2014, la CNMC tendrá acceso a toda la información necesaria, incluyendo la contabilidad analítica desagregada por aeropuerto.

De acuerdo con lo anterior, esta Comisión procederá, en los siguientes epígrafes, a valorar el cumplimiento de las obligaciones de Aena y las asociaciones de compañías usuarias en el marco del procedimiento de transparencia y consultas, así como la consistencia de la propuesta tarifaria remitida por el gestor aeroportuario con los límites normativos establecidos, y con las medidas establecidas por el organismo supervisor en sus Resoluciones.

SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONSULTAS LLEVADO A CABO POR AENA

Como se ha dicho, esta Comisión debe pronunciarse sobre el funcionamiento del procedimiento de transparencia y consultas llevado a cabo entre Aena y las asociaciones de compañías usuarias en relación con la modificación de las tarifas aeroportuarias de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

El artículo 98 de la LSA establece que Aena deberá llevar a cabo un periodo de consultas con las asociaciones u organizaciones de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos sometidos a su gestión y a la de sus sociedades filiales en relación con cualquier propuesta sobre modificación o actualización de las prestaciones patrimoniales públicas, así como antes de la finalización de los planes relativos a nuevos proyectos de infraestructuras.

Estas consultas tienen por objeto analizar el funcionamiento del sistema de PPP, el nivel de dichas prestaciones y la calidad de los servicios prestados. Para ello Aena y las compañías aéreas deben facilitarse la información contenida en el artículo 35 de la Ley 18/2014, relativa a los elementos que sirven de base para fijar el nivel de sus tarifas aeroportuarias así como sus modificaciones o actualizaciones.

Por su parte, durante este periodo de consultas, las principales compañías aéreas usuarias deben remitir a Aena información sobre sus previsiones de tráfico y de composición y uso de su flota en el ejercicio siguiente y sus proyectos de desarrollo y necesidades en los aeropuertos.

Además de estas obligaciones genéricas, la Resolución de la CNMC de 11 de septiembre de 2014, en su Resuelve Sexto estableció, entre otras medidas, un mayor detalle de la información, forma y plazos que Aena debía aportar a las asociaciones de usuarios durante el procedimiento de consultas para mejorar la transparencia y la eficacia del proceso de discusión en relación con la revisión de las tarifas aeroportuarias. Asimismo estableció la información sobre las previsiones de

tráfico que las 10 mayores compañías aéreas de pasajeros comerciales en España debían aportar a Aena y a la CNMC.

Durante el periodo de consultas Aena deberá intentar alcanzar acuerdos con las asociaciones de usuarios u organizaciones de compañías aéreas sobre el nivel y calidad de servicio de los aeropuertos sometidos a su gestión de conformidad con el importe de las PPP.

Para terminar con el procedimiento de consulta, Aena deberá proponer la modificación o actualización de las tarifas aeroportuarias, en la que deberá tomar en consideración los puntos de vista de las compañías usuarias y justificar sus decisiones en caso de desacuerdo con las mismas. Finalmente, Aena deberá dar traslado de dicha propuesta a las asociaciones de usuarios y a la CNMC a más tardar en el mes de mayo del ejercicio anterior a aquél en que pretenda aplicarse la modificación o actualización.

A. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO LLEVADO A CABO POR AENA Y POSICIÓN DE LAS ASOCIACIONES

El procedimiento de transparencia y consultas se organiza en torno a reuniones que Aena mantiene con las asociaciones de compañías aéreas usuarias. A la vista de las diferentes problemáticas que afrontan, Aena separa el procedimiento entre las asociaciones de la aviación comercial y las de la aviación general. En relación con las primeras, las asociaciones⁴ convocadas fueron: International Air Transport Association (IATA), International Air Carrier Association (IACA), European Low Fares Airlines Association (ELFAA), Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Asociación de Compañías Españolas de Transporte Aéreo (ACETA), Asociación Española de Compañías Aéreas (AECA) y Asociación de Operadores de Compañías Locales (AOC España).

Con respecto a la aviación general, se convocaron a las siguientes asociaciones y organizaciones: Real Aero Club de España (RACE), Asociación Española de Pilotos de Aviación Ligera (AOPA Spain), Agrupación de Escuelas de Formación Aeronáutica (AEFA) y Real Federación Aeronáutica (RFAE).

En todas las reuniones Aena subrayó la obligación de los participantes en el procedimiento de consulta de mantener la confidencialidad de la información aportada en aplicación de la Ley 18/2014 y de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, al tratarse de una sociedad cotizada.

1. Reuniones mantenidas con las asociaciones de la aviación comercial

⁴ Para identificar los miembros de estas asociaciones ver:
<http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx>
http://www.iaca.be/php/ourmembers/index.php?doc_class_id=4
<http://www.elfaa.com/members.htm>
<http://www.alaspain.com/Asociadas.aspx>
<http://www.aceta.es/miembros-aireuropa.php>
<http://www.aecaweb.com/asociadas/>
No consta ninguna página web de AOC.

Entre los meses de febrero a mayo se mantuvieron 4 reuniones con las asociaciones de la aviación comercial, la última de ellas en el seno del Comité de Inversiones. Se resume a continuación su contenido, de acuerdo con las actas suministradas por Aena.

a) Primera reunión de 19 de febrero de 2015

Durante la primera reunión del procedimiento, Aena indicó que el objeto de la misma era iniciar el proceso de consulta sobre el funcionamiento del sistema, el nivel de las PPP y la calidad de los servicios retribuidos por las mismas para la formulación de la propuesta de tarifas para el ejercicio 2016, conforme dispone la Sección 2ª de la LSA.

Asimismo, y como documentación incorporada en Anexos al acta de dicha reunión, Aena facilitó a las asociaciones de usuarios la siguiente documentación: Anexo I sobre metodología de previsiones de ingresos, costes y tráfico; Anexo II sobre uso real de las infraestructuras y equipamiento aeroportuario y las inversiones relacionadas con la capacidad; Anexo III sobre la evolución del tráfico 2014, 2015 y 2016; y Anexo IV sobre los indicadores de calidad del servicio. Aena indicó que, el retraso en el envío de la documentación relativa a las previsiones de tráfico, se debía a las restricciones derivadas del proceso de salida a Bolsa y a la petición de la CNMC de ampliar el contenido de la información inicialmente enviada sobre las metodologías de previsión. Finalmente, Aena recordó que el PAP presentado era el de ENAIRE ya que, dado el proceso de privatización en el que se encontraba inmerso Aena, no se elaboró el PAP individual de la compañía.

Por su parte, las asociaciones de compañías usuarias plantearon determinadas cuestiones y peticiones de información a Aena relacionadas con distintos aspectos de la revisión tarifaria. Así, en relación con el coste de expropiación de terrenos, ELFAA solicitó que constara en acta si dicho coste y los intereses afectarían a las tarifas. ACETA manifestó que dichos intereses no se debían considerar como nueva inversión. Tanto IATA como ACETA y ELFAA preguntaron sobre la obtención de la cifra de inversión de 450 millones de euros.

ACETA indicó que las previsiones de tráfico de pasajeros y operaciones por aeropuertos que habían sido remitidas por Aena parecían conservadoras. Sobre este mismo aspecto, IATA preguntó sobre los supuestos para obtener el modelo de previsión de tráfico y su ajuste a los datos reales en el pasado.

En cuanto a los indicadores de calidad, AOC, IATA y ELFAA manifestaron la necesidad de establecer indicadores objetivos de cara al DORA así como la necesidad de ir trabajando en este asunto antes de la elaboración del mismo.

En relación con las inversiones subvencionadas con los fondos FEDER, ELFAA consideró que ya que no han supuesto un coste para Aena, o bien se deberían de eliminar de los activos netos, o se debería ajustar la fórmula de actualización sustrayendo la imputación a resultados que Aena hace cada año.

Otro de los aspectos tratados fue el referido a la necesidad de separación de costes e ingresos de las distintas PPP. ELFAA puso de manifiesto que dado que el DORA

establecerá un cambio para que cada tarifa cubra los costes de los servicios que remunera, a partir del siguiente proceso de consulta se deberían desglosar dichos costes por servicio. En esta misma línea, ACETA indicó que las tarifas de PMR deben analizarse separadamente.

Por último y en relación a los criterios de separación de costes entre actividades, ELFAA manifestó que el margen del 60% de beneficio antes de impuestos de las actividades comerciales de terminal que Aena ha reportado para 2013, muestra que se están imputando menos costes a las actividades comerciales de los que se deberían y, por tanto, pidió que se aplicara el ajuste recomendado por la CNMC. En este sentido, IACA solicitó que constara en acta su apoyo a ELFAA en relación al criterio de separación de costes entre actividades. Finalmente, ACETA entendía que la actividad comercial tiene unos beneficios vía externalidades aportados por el lado aire.

b) Segunda reunión de 27 de abril de 2015

Con carácter previo a la segunda reunión con las asociaciones de la aviación comercial, Aena envió la siguiente documentación correspondiente al ejercicio 2014: (i) cuenta de resultados de Aena correspondiente al ejercicio 2014 (agregada y por aeropuertos); (ii) detalle de la financiación procedente de las autoridades públicas para las instalaciones y servicios retribuidos por las PPP (años 2014 - 2016); (iii) aplicación de la fórmula de actualización de las tarifas; y (iv) información financiera provisional agregada (años 2014 - 2016).

Asimismo, Aena realizó una presentación sobre la transformación del sector aeroportuario en España en los últimos años, destacando la mejora de eficiencia y la sostenibilidad financiera del mismo, situación que conduciría, según la compañía, en el caso en que no se produzcan cambios macroeconómicos o nuevas regulaciones que generen aumentos de los costes y con un crecimiento razonable del tráfico, a una reducción de tarifas durante el primer DORA. Por otra parte, y en lo que se refiere a la aplicación del déficit, Aena manifestó que, a lo largo de los procedimientos de consulta se habrían podido producir malentendidos pero que considera que el déficit a recuperar es el déficit prospectivo, en base al cual, su propuesta de tarifas para el 2016 sería la de congelación tarifaria, manteniendo el programa de incentivos, los descuentos a los pasajeros en conexión y la congelación de los precios privados.

Por su parte, las asociaciones comentaron diferentes aspectos en relación con la revisión tarifaria de 2016. Así, en relación con la consideración del déficit, ALA aportó un escrito solicitando su inclusión en el acta, en el que se señalaba que no compartía la interpretación del déficit prospectivo de Aena entendiendo que era contraria al criterio de la CNMC. En este mismo sentido, ELFAA e IACA manifestaron su disconformidad con la interpretación de Aena indicando, la primera, que Aena había cambiado su criterio respecto al cálculo del déficit, según consta en las actas y en los correos electrónicos intercambiados y en lo dispuesto en la resolución de la CNMC de septiembre de 2014. ACETA expuso que había solicitado opinión legal sobre la interpretación del déficit a aplicar sugiriendo que se mantuviera una reunión entre los asesores legales de cada una de las partes.

IATA solicitó una serie de aclaraciones sobre distintos supuestos utilizados en la aplicación de la fórmula de actualización tarifaria, parte de los cuales ya habían sido requeridos por esta asociación en la primera reunión de consultas celebrada en febrero. Entre las aclaraciones solicitadas se encontraban las siguientes: i) supuestos utilizados por Aena para la proyección del tráfico en 2016; ii) supuestos utilizados en la proyección de los gastos de explotación; iii) política de apalancamiento financiero de la compañía; y iv) metodología de contabilización de las subvenciones recibidas en los ejercicios anteriores a los proporcionados por Aena.

c) Tercera reunión de 11 de mayo de 2015

En la última reunión del procedimiento de consultas, Aena, a través de su Presidente, anunció la congelación tarifaria para el 2016, basada en la consideración del déficit prospectivo, entendiéndose que una compañía con capital privado debe aportar seguridad jurídica en sus actuaciones y que ha habido un cambio de criterio, sin base legal, por parte del órgano supervisor.

En respuesta a la propuesta de Aena, las asociaciones realizaron distintas manifestaciones relativas a diferentes aspectos que afectan a la misma. Por un lado, y en lo que se refiere al cálculo del déficit, ELFAA, ALA, IATA e IACA consideraron que el criterio válido era el establecido por la CNMC, es decir el déficit real, frente a la postura de ACETA cuya interpretación es la consideración del déficit prospectivo.

Por otra parte, y en relación a las prognosis de tráfico, ACETA manifestó que para el 2015 debía estimarse un crecimiento de tráfico del 3,5% y para el 2016 del 4%.

Por último y en lo que se refiere a la propuesta tarifaria de Aena para 2016, ELFAA y ALA se mostraron en contra de dicha propuesta no existiendo ningún pronunciamiento explícito del resto de asociaciones sobre su aceptación o no.

d) Reunión del Comité de Inversiones de 29 de junio de 2015

Siguiendo la recomendación de la CNMC que instaba a Aena y a las asociaciones de compañías usuarias a mantener en funcionamiento un Comité de Inversiones, con fecha 29 de junio de 2015, ya finalizado el periodo de consultas, se reunió con asistencia de las asociaciones ALA, ACETA, IATA, ELFAA, AECA, IACA y AOC España. En dicha reunión, entre otros temas, Aena comentó las inversiones previstas para el periodo de 2016 a 2021. Las asociaciones solicitaron un mayor grado de detalle sobre las distintas actuaciones así como el acceso a los informes técnicos y económicos que justifican dichas inversiones para poder valorar su necesidad y determinar su grado de prioridad dadas las restricciones.

2. Reuniones mantenidas con las asociaciones de la aviación general

De forma análoga a las reuniones mantenidas con la aviación comercial, Aena convocó a las asociaciones de la aviación general en dos ocasiones durante este procedimiento de consulta cuyos contenidos principales se resumen a continuación.

a) Primera reunión de 9 de abril de 2014

En la primera reunión con la aviación general, Aena distribuyó la misma información que en su día había entregado a las asociaciones de la aviación comercial para la primera reunión de consultas, y que resumidamente se recoge a continuación: PAP de ENAIRE, inversiones, metodología de actualización de las PPP, uso de las infraestructuras, impacto de las inversiones en capacidad e indicadores de calidad. Asimismo, Aena comunicó que en unos días se remitiría información actualizada, pero que en todo caso la propuesta de tarifas para el ejercicio 2016 sería de congelación.

En relación con las tarifas aeroportuarias, las asociaciones de la aviación general solicitaron: i) la ampliación del tiempo de estacionamiento de dos horas bonificadas a tres; ii) la incorporación de incentivos de tarifas por volumen de operaciones; y iii) la ampliación de los abonos para estacionamiento de aeronaves vigente actualmente para los grupos 4 y 5 a los aeropuertos del grupo 3.

b) Segunda reunión de 12 de mayo de 2015

El objeto de esta segunda reunión fue, por una parte, el tratamiento de la información facilitada por Aena y, por otra, la comunicación de la propuesta tarifaria para el ejercicio 2016.

Sobre el segundo aspecto, Aena comunicó que la propuesta tarifaria para 2016 sería de congelación y la aceptación de la propuesta planteada por las asociaciones en la reunión anterior sobre la ampliación del tiempo de estacionamiento bonificado de 2 a 3 horas.

En relación con la postura de las asociaciones, en primer lugar cabe mencionar la discrepancia con lo contenido en el acta de la primer reunión del procedimiento por parte de la mayoría de las asociaciones participantes en la reunión, ya que a su entender no reflejaba la totalidad de los asuntos tratados.

En relación a otros aspectos, relacionados básicamente con una definición consensuada de la aviación general y, como consecuencia, el establecimiento de un plan de incentivos específico para este tipo de aviación, tal y como existe para la aviación comercial, AOPA propuso la creación de una comisión bilateral que estudie este tratamiento específico, así como la incorporación de descuentos por volumen de operaciones.

Por otra parte la RFAE, en línea con lo comentado en la primera reunión de consultas, expuso que la facturación del estacionamiento no es correcta y que se planteara la posibilidad de facturar por cuartos de hora.

B. EVALUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONSULTAS PARA EL EJERCICIO 2016

A la hora de valorar el procedimiento de transparencia y consultas para la revisión tarifaria del ejercicio 2016, esta Comisión debe considerar si se han cumplido las obligaciones que el marco regulador prevé así como las medidas que, según la

Resolución de la CNMC de 11 de septiembre de 2014, debían ser incluidas en el procedimiento de transparencia y consulta para la propuesta de modificación tarifaria de Aena para 2016.

1. Valoración general

Esta Comisión considera que el procedimiento de transparencia y consulta relativo a la actualización tarifaria de 2016 ha mejorado con respecto al observado en ejercicios anteriores, en particular, en lo que se refiere a los asuntos tratados durante las reuniones mantenidas entre Aena y las asociaciones de usuarios, que durante este ejercicio se han centrado fundamentalmente en elementos y parámetros relacionados con los costes de prestación de las PPP.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión, Aena ha limitado su papel en el procedimiento a la aportación de la información requerida y, eventualmente, a la explicación de la misma y a la comunicación a los usuarios en plazo de la propuesta tarifaria. Cabe recordar que el artículo 98 de la LSA especifica que Aena en su propuesta deberá tomar en consideración los puntos de vista puestos de manifiesto por las asociaciones de las compañías usuarias y justificar sus decisiones en caso de desacuerdo con las mismas.

De los elementos tratados durante las diferentes reuniones es evidente, a la vista de los resúmenes anteriores, la discrepancia de algunas asociaciones con la decisión de Aena de incorporar el déficit prospectivo a su cálculo de actualización tarifaria. Pues bien, a pesar de esta obligación, el gestor aeroportuario en ningún momento, en el documento en que comunica a esta Comisión su propuesta tarifaria para 2016, ha justificado porqué no ha tenido en cuenta estos puntos de vista.

2. Información suministrada

a) Información aportada por Aena

Con carácter general cabe destacar que Aena, durante el procedimiento de consultas y, a diferencia de ejercicios anteriores, ha facilitado a las asociaciones representativas de usuarios aeroportuarios la información legamente exigida en el artículo 35 de la Ley 18/2014.

Sin perjuicio de la valoración anterior, se ha detectado cierto retraso en la aportación de determinada información como, por ejemplo, se explica en el antecedente de hecho tercero, en la información sobre metodologías para la previsión de ingresos, costes y tráfico y sobre la evolución del tráfico 2014 a 2016 que debía haberse entregado dos semanas antes de la primera reunión con los representantes de la aviación comercial y se aportó 6 días antes de la reunión.

Además, Aena inicialmente no ha hecho entrega a las asociaciones de usuarios aeroportuarios de la información requerida en la Resolución de 11 de septiembre de 2014 relativa a *“la información financiera detallada a partir de la información definitiva al cierre del ejercicio anterior así como las previsiones de ingresos, costes y volumen de tráfico para el ejercicio en curso y el siguiente (objeto de revisión)”*. El conjunto de la información anterior debía aportarse de acuerdo con el nivel de

desagregación contenido en las plantillas incluidas en el Anexo II de la Resolución citada anteriormente.

En relación con el presente ejercicio de supervisión, la obligación anterior suponía entregar información sobre los ejercicios 2015 y 2016. Se ha constatado, a partir de la información entregada a las asociaciones de usuarios durante el procedimiento de consultas que, la información relativa a la Cuenta de Pérdidas y Ganancias (tanto por aeropuerto como agregada de la red de Aena), no se ha distribuido con el nivel de desagregación contenido en el mencionado Anexo II. En particular, no se ha incluido la información relativa a los ingresos y gastos de explotación relativos a las actividades comerciales, ni sus resultados de explotación así como el resultado total de explotación de la compañía (EBIT).

A la vista de dicha omisión, mediante el Acuerdo de 30 de junio de 2015 se requirió a Aena la subsanación de dicha deficiencia que afecta al procedimiento de consultas en un plazo de 10 días, aportando Aena dicha información mediante correo electrónico de fecha 10 de julio a las asociaciones de usuarios.

b) Información aportada por las compañías aéreas

La Resolución de 11 de septiembre de 2014, además de instar a las compañías aéreas usuarias de los aeropuertos de la red de Aena a facilitar al gestor aeroportuario la información exigida por el artículo 35 de la Ley 18/2014, consideró necesario, para la mejora de la eficacia del procedimiento, la aportación por parte de las 10 mayores compañías aéreas por tráfico de pasajeros comerciales en España, de su mejor estimación sobre la evolución del tráfico para el conjunto de la red de aeropuertos españoles tanto para el ejercicio en curso como para el ejercicio cuyas tarifas son objeto de revisión.

En cumplimiento de dicha recomendación, han facilitado los datos solicitados las compañías Air Nostrum, Iberia Express, Ryanair, Iberia, Vueling, Easyjet, Aireuropa y Monarch, quedando pendientes de remitir información Norwegian y Thomson Airways. A este respecto debe advertirse a estas últimas compañías que dicha obligación de aportación de información viene impuesta además de por la Resolución de la CNMC, por el propio marco regulador por lo que su incumplimiento puede resultar sancionable en los términos previstos en la Ley 18/2014.

3. Medidas que deberán adoptarse de cara a la elaboración y aplicación del DORA.

Conforme a la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014, éste es el último ejercicio de supervisión de las tarifas aeroportuarias que se realiza con carácter previo a la entrada en vigor del DORA ya que el próximo procedimiento de consultas, que deberá tener lugar en los primeros meses del 2016, tendrá como objetivo la elaboración del DORA que estará en vigor hasta el año 2021 así como la fijación de las tarifas en el primer año de aplicación del mismo, 2017.

El artículo 10.3 de la Ley 3/2013 atribuye a la CNMC la competencia para dictar resoluciones de obligado cumplimiento para sus destinatarios en relación con los procedimientos de transparencia y consulta que debe realizar Aena. En el ejercicio

de tal función y sin perjuicio de la información que Aena debe proporcionar a las asociaciones representativas de usuarios de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 18/2014, la CNMC considera necesario formular medidas adicionales destinadas a mejorar la transparencia y eficacia del proceso de elaboración del primer DORA. Asimismo, se señala que decaen las medidas contenidas en la Resolución de 11 de septiembre de 2014, ya que deben ser adaptadas a este nuevo marco de aprobación de las tarifas aeroportuarias.

a) Información que debe aportar Aena respecto al desglose de los costes e ingresos de las tarifas aeroportuarias

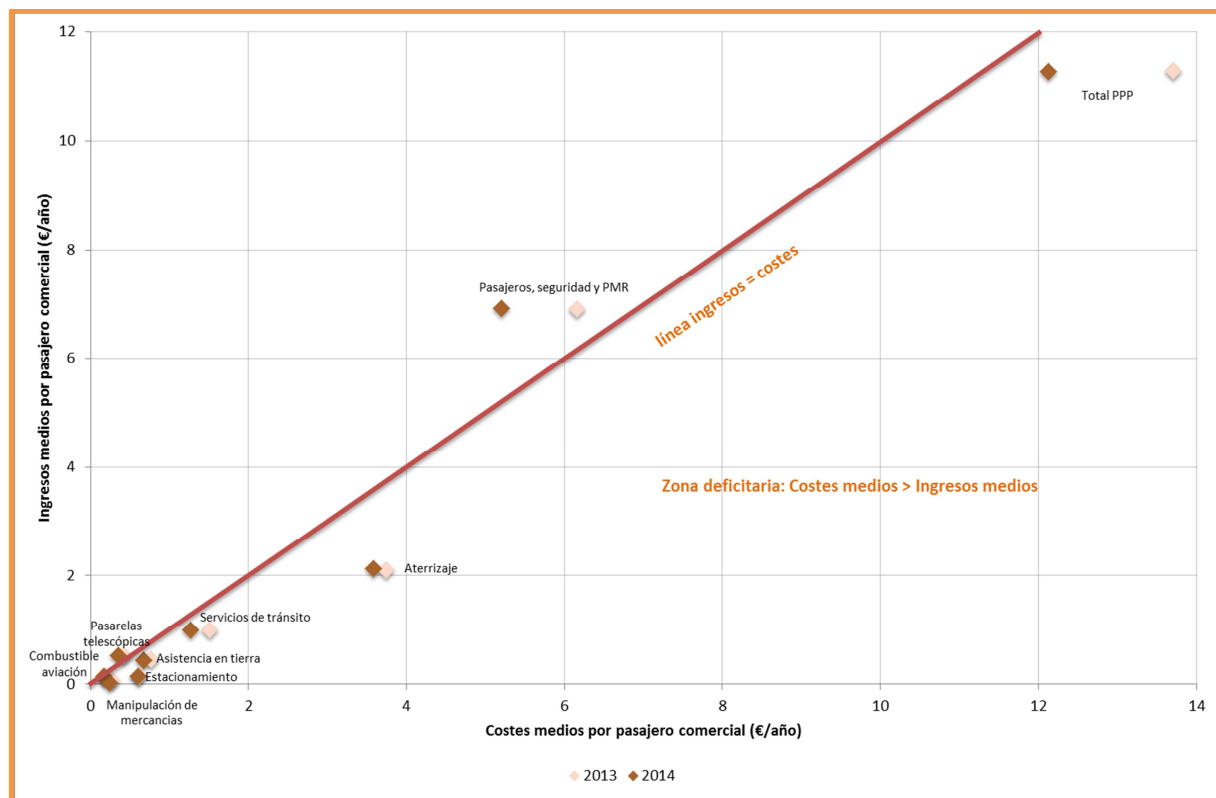
Esta Comisión ha comprobado la correlación entre los ingresos y los costes medios por pasajero de los servicios correspondientes a cada una de las PPP en el conjunto de la red de Aena, a partir de los datos de la contabilidad analítica del ejercicio 2014⁵.

Se ha revisado, además, en qué medida la actual configuración de cada PPP se aproxima al objetivo de la futura regulación tarifaria en el periodo DORA, a través de la evolución de dicha correlación. En efecto, la Ley 18/2014, en su artículo 32.4, establece que si la aplicación del porcentaje de actualización tarifaria *“a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por cada tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que remunera, la tarifa se incrementará sólo en el porcentaje que permita cubrir tales costes”*.

Por tanto, de cara al cumplimiento del nuevo régimen tarifario establecido para el periodo DORA, Aena deberá ajustar cada una de las PPP para compensar mediante los ingresos obtenidos por las tasas, los costes incurridos en la prestación de cada una de ellas. De hecho, como ya se ha comentado, en el proceso de consultas, algunas asociaciones solicitaron información desagregada por PPP. El gráfico siguiente presenta la situación actual de ingresos y costes de las diferentes PPP.

⁵ Para realizar este análisis se han considerado, por cada una de las PPP, los ingresos, los costes de explotación y los costes de capital procedentes de la contabilidad analítica, así como el número de pasajeros comerciales para calcular los costes medios.

Gráfico 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de cada PPP, para la totalidad de la red de aeropuertos de Aena.



Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

Entre 2013 y 2014 se observa una tendencia al equilibrio entre ingresos y costes de prestación en el conjunto de las PPP y, sobre todo, en aquellas que son deficitarias (todas, salvo las correspondientes a pasajeros, seguridad y PMR, y a pasarelas telescópicas). Sin embargo, las PPP no deficitarias y, en especial, las de pasajeros, seguridad y PMR evolucionan hacia un margen positivo mayor que en el ejercicio anterior.

Ello implicaría que, de continuar esta situación cuando entre en vigor el primer DORA, el margen positivo obtenido en los servicios de pasajeros, seguridad y PMR debería aplicarse, por ejemplo, al incremento de tarifas del servicio de aterrizaje para que esta última PPP alcanzara el equilibrio entre ingresos y costes.

En consecuencia, a partir del ejercicio 2017, la aplicación de los ajustes contemplados en la Ley 18/2014 presupone, por un lado, la necesidad de que Aena equilibre los ingresos y los costes a recuperar por cada una de las PPP y, por otra, que las asociaciones cuenten con un nivel de desagregación de los costes e ingresos por servicio durante el procedimiento de consultas previo a la elaboración del DORA y sus correspondientes revisiones anuales.

Por ello, antes del 15 de enero (y, en todo caso, 2 semanas antes de la correspondiente reunión en el marco del procedimiento de consultas del DORA con las asociaciones de usuarios) y en sucesivos procedimientos de consulta Aena deberá de facilitar a las asociaciones de usuarios y aerolíneas participantes en el

procedimiento un desglose de los ingresos y de los costes asociados a cada tarifa con el nivel de desagregación de información correspondiente al último ejercicio contable cerrado requerida en el Anexo I.

En el caso de las prestaciones por PMR, dicha información viene exigida, además, por la aplicación del Reglamento (CE) N° 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte.

b) Información que debe aportar Aena en relación a la determinación del ingreso máximo anual por pasajero (IMAP)

Asimismo, dada la necesidad de valoración por parte de las asociaciones de usuarios de la propuesta del DORA que envíe el gestor para su discusión en el marco del procedimiento de consultas del mismo, es imprescindible que Aena remita a dichas asociaciones, antes del 15 de enero (y, en todo caso, 2 semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consultas del DORA), la información contenida en el Anexo II de la presente Resolución así como el cálculo del valor del índice X y del $IMAP_0$ de la fórmula incluida en el apartado 6 del Anexo VIII de la Ley 18/2014 que se muestra a continuación:

$$\sum_1^5 \frac{IMAP_0(1+X)^t * Q_t}{(1 + \frac{CMPC_{AI}}{100})^t} = \sum_1^5 \frac{IRR_t}{(1 + \frac{CMPC_{AI}}{100})^t} + IRR_a$$

c) Información que deben aportar las compañías aéreas durante el proceso de elaboración del DORA

Sin perjuicio de las obligaciones de suministro de información que la Ley 18/2014 impone a las compañías aéreas, esta Comisión considera que se deben establecer condiciones específicas para la entrega de información sobre previsiones de tráfico para las principales compañías, al objeto de mejorar las previsiones que realiza el gestor aeroportuario y facilitar la eficacia del procedimiento.

En este sentido, antes del 1 de febrero de 2016, las 10 mayores compañías aéreas por tráfico de pasajeros comerciales deberán aportar a Aena y a esta Comisión su mejor estimación sobre la evolución del tráfico para el conjunto de la red de los aeropuertos españoles tanto para el ejercicio en curso como para el ejercicio siguiente. Aena identificará y comunicará a las compañías antes del 15 de enero las 10 mayores compañías aéreas por tráfico de pasajeros comerciales en España. Esta información tendrá carácter confidencial a los efectos previstos en el artículo 35.3 y 4 de la Ley 18/2014.

d) Información sobre las inversiones previstas

Dado el impacto de las inversiones sobre las PPP, Aena deberá consultar con las asociaciones los nuevos proyectos de inversión cuya cuantía supere el 20% de los ingresos aeroportuarios del aeropuerto donde se acometan durante su periodo de

ejecución, y antes de la aprobación de cada proyecto. Con carácter previo, Aena aportará tanto a las asociaciones como a esta Comisión, un plan de negocio en el que se recoja, entre otros aspectos la necesidad de realizar dicha inversión a la vista del uso actual de la infraestructura y el momento en que se realizaron las últimas inversiones, así como la viabilidad financiera del proyecto, los costes asociados a la misma, los ingresos esperados y el plazo de recuperación.

e) Participación de la CNMC en los procedimientos de consulta

La experiencia durante los procedimientos de consultas previos muestra que la participación de esta Comisión en las diferentes fases de los mismos facilita el ejercicio posterior de supervisión. Por ello se requiere a Aena y a las asociaciones de compañías usuarias que remitan a esta Comisión toda la información que se intercambien en el marco del procedimiento de consultas y que consideren que deba constar como parte del mismo. Asimismo esta Comisión será invitada, en calidad de observador, a todas las reuniones que se mantengan. A tal fin la información anterior deberá ser tratada de forma confidencial de acuerdo con la normativa.

f) Información que deberá ser entregada en inglés

A efectos de facilitar la participación de los usuarios aeroportuarios en el procedimiento de consulta y la eficacia del mismo, la información a que se refieren los Anexos I y II de la presente Resolución deberá entregarse también en inglés. Igualmente, Aena deberá remitir un resumen en inglés de las diferentes reuniones mantenidas. En el caso de discrepancia entre esta traducción de cortesía y el texto español prevalecerá el sentido de esta última a todos los efectos.

TERCERO.- SUPERVISIÓN DE LA PROPUESTA DE TARIFAS AEROPORTUARIAS PARA 2016

A. INCREMENTO MÁXIMO DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS PARA 2016

La actualización de las tarifas hasta la aplicación del primer DORA debe ajustarse a lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014 que, a su vez, se remite al artículo 92 de la LSA. Dicho artículo contiene una fórmula para la actualización de las tarifas correspondientes a las PPP que asegura que el gestor recupere los costes en que incurre.

Por su parte, el Real Decreto Ley 11/2013⁶ primero y, posteriormente, la Ley 18/2014, en su disposición transitoria sexta, apartado 1, establecieron restricciones a la aplicación de la fórmula de actualización tarifaria limitando los incrementos máximos, si bien se contempla la posibilidad de acumular el déficit correspondiente a los costes no recuperados.

⁶ Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

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

La supervisión del cumplimiento de las previsiones normativas que aplican a la actualización de las tarifas aeroportuarias requiere que esta Comisión cuente con información adecuada de costes. Así, únicamente realizando una correcta asignación de los costes entre los servicios, ya sean aeroportuarios regulados o relativos a las actividades no reguladas del gestor aeroportuario, esta Comisión puede verificar el cumplimiento de los límites de variación establecidos para las PPP. Para que la información contable sea útil y permita alcanzar conclusiones, Aena debe implementar su contabilidad analítica (en adelante, CA) bajo los principios de causalidad⁷ y objetividad⁸ dado que, de otra forma, la información de costes suministrada por el gestor aeroportuario respondería a asignaciones arbitrarias que no permitirían asegurar que Aena estuviera, mediante los niveles tarifarios regulados, en situación de recuperar los costes de los servicios aeroportuarios.

Con el fin de realizar las comprobaciones oportunas, ya que para el ejercicio 2014 el modelo de CA y sus resultados no han sido revisados por una entidad independiente y, en su caso, establecer modificaciones al sistema de contabilidad de Aena para hacerlo más coherente con los objetivos anteriores, esta Comisión requirió a Aena el modelo de CA del ejercicio 2014 al objeto de analizarlo y determinar si los criterios de asignación de costes podían ser considerados causales y objetivos. En los siguientes apartados se describe el modelo de contabilidad de Aena y se presentan las conclusiones alcanzadas por esta Comisión.

a) Descripción del modelo

La separación y el cálculo de los costes de los servicios se basa en un modelo de CA de costes históricos totalmente distribuidos en base a actividades (metodología ABC - *activity based costing* -). El elemento central del sistema son las actividades a las cuales se imputan los costes ya que son las actividades definidas en el modelo las que consumen los recursos. A su vez, estas actividades se imputan a los servicios en función del consumo que realicen de las mismas.

El modelo de CA de Aena se compone a su vez de dos sub-modelos analíticos independientes entre sí:

- Modelo analítico de Aeropuertos que engloba las actividades y costes incurridos directamente por cada uno de los aeropuertos.

⁷ En virtud del principio de causalidad todas las imputaciones de costes e ingresos a actividad, elemento de activo y servicio deben realizarse a través de los generadores de dichos costes e ingresos, es decir, a través de los parámetros objetivos de las variables que los generan y sobre los que se distribuyen dichos costes.

⁸ En virtud del principio de objetividad los generadores de costes o ingresos deben ser cuantificables mediante cálculos estadísticos, censales o muestrales suficientemente fiables y relacionados directa o indirectamente con los servicios. Aquellos costes para los que, excepcionalmente, se reconozca la dificultad práctica de identificarlos con generadores objetivos cuantificables, deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto.

- Modelo analítico de Servicios Centrales (en adelante, SSCC) para los costes de las actividades de estructura y gestión centralizada de la red de aeropuertos.

El objetivo fundamental del modelo de CA de Aena es calcular el ingreso, coste y margen de los servicios prestados distinguiendo los servicios asociados a las PPP y los asociados a PP (precios privados), según la clasificación existente en la LSA modificada posteriormente por la Ley 1/2011, de 4 de marzo. En este sentido, los servicios de la CA de Aena se organizan en las siguientes categorías:

- Prestaciones patrimoniales públicas (PPP): Servicios asociados a las prestaciones patrimoniales públicas que, según indica Aena, son las recogidas en la LSA.
- Precios Privados (PP): Servicios prestados dentro de la terminal que no se consideren PPP, se dividen en PP Aeroportuarios y PP de Actividades comerciales.
- PP de Actividades comerciales Fuera del Terminal: Resto de servicios asociados a precios privados que se prestan fuera de la terminal.

Los servicios definidos en la CA de Aena ordenados por categorías son los siguientes:

Tabla 1. Listado de PPP, PP y PP Fuera del Terminal de la CA de Aena

PPP	Precios privados	PP Fuera del terminal
Servicio de Tránsito de Aeródromo	PP Aeroportuario	Estacionamiento de vehículos
Aterrizaje	Sistema de energía a 400 Hertzios	Explotaciones comerciales fuera terminal
Seguridad	Albergue de aeronaves	Hangares y almacenes generales y especiales
Catering	Consignas	Terrenos y superficies pavimentadas
Servicio P.M.R.	Servicio Fast-Track	CLASA (*)
Combustible aviación	Servicio extinción incendios	
Estacionamiento	Mostradores Autocheck-in	
Handling pasajeros	Mostradores de facturación	
Handling aeronaves	Retirada de vehículos y carruajes	
Utilización de infraestructuras	Lineas de enlace, sistema de interconexión telefónica...	
Manipulación de mercancías	Utilización de salas y zonas no delimitadas	
Servicio Meteorología	Acceso de vehículos a zonas restringidas	
Utilización de pasarelas telescópicas	PP Comercial	

Unidad de Negocio NA	Bares y restaurantes	
	Duty-free/paid	
	Explotaciones comerciales dentro terminal	
	Filmaciones y grabaciones cinematográficas	
	Oficinas, locales y mostradores comerciales	
	Otras utilizaciones del recinto aeroportuario	
	Publicidad directa	
	Publicidad concesión	
	Rent-a-car	
	Otros servicios, materiales o productos prestados por el aeropuerto	
	Suministro de energía eléctrica, agua, climatización...	

Fuente: CA de Aena y elaboración propia

(*) Centros Logísticos aeroportuarios S.A.

En este ejercicio Aena ha introducido la PPP de Meteorología como requiere la LSA y, por otro lado, y a efectos del modelo de CA, la PPP de Handling la ha dividido en Handling aeronaves y Handling pasajeros. Por último, en el ejercicio anterior Aena consideraba el Catering como un PP y en este ejercicio lo considera una PPP.

b) Resultados del ejercicio 2014

En 2014, último ejercicio cerrado, el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 2. Resultado por PPP, PP y PP Fuera del Terminal de la CA de Aena del ejercicio 2014 (datos en miles de euros)

Tabla 3. Conciliación entre la CA y la fórmula de actualización tarifaria para 2014

[FIN CONFIDENCIAL]

En definitiva, la fórmula de actualización anual de las tarifas del ejercicio 2014 se corresponde con los resultados de la CA del ejercicio, con las diferencias de conciliación indicadas. Estas diferencias se corresponden con ingresos y costes no incluidos por Aena en la mencionada fórmula ya que no se considera que sean conceptos recuperables por medio de las PPP. Además, debe destacarse que para obtener los Ingresos regulados requeridos, a los gastos operativos y al coste de capital se les restan las subvenciones y la parte correspondiente del margen

comercial por la aplicación del *dual till*, lo que provoca que, además de las diferencias de conciliación indicadas, el margen de las PPP en la CA sea diferente al margen o déficit de las PPP en la fórmula de actualización tarifaria. Esta Comisión considera que dichos ajustes de conciliación son adecuados ya que los costes a recuperar mediante las PPP únicamente deben recoger los costes de provisión de las mismas.

c) Revisión de los criterios de asignación del modelo analítico de aeropuertos

En el modelo de CA de Aena una parte relevante de los costes se reparte de forma directa a los servicios y el resto siguiendo criterios de imputación o *drivers*. En el ejercicio 2014 el proceso que se sigue en el modelo de aeropuertos para obtener los costes por servicios es el mismo que se seguía en el ejercicio 2013.

Los criterios de reparto aplicados en las fases del modelo de aeropuertos han sido revisados, concluyendo que, con respecto al ejercicio anterior, tal como requirió esta Comisión, Aena ha modificado el criterio de imputación de la actividad comercial que se asignaba de forma no objetiva a los servicios comerciales mediante una imputación lineal mientras que en este ejercicio se asigna en base al criterio objetivo y causal de contratos gestionados por PP de actividad comercial.

d) Revisión de los criterios de asignación del modelo analítico de servicios centrales (SSCC)

En lo que se refiere al modelo de SSCC, y con respecto al ejercicio anterior, tal como requirió esta Comisión, Aena ha realizado las siguientes modificaciones en los criterios de imputación:

- En el proceso de asignación de los costes de las actividades operativas a los centros aeroportuarios, el criterio "*Lineal aeropuertos EBITDA positivo+1 & proporcional al gasto operativo*" ha sido sustituido por diversos criterios según la actividad a repartir: cifra de negocio, valor neto contable, gasto operativo, volumen de operaciones, volumen de pasajeros etc. Estos nuevos criterios se consideran causales y objetivos por esta Comisión.
- En la fase de asignación de los costes de actividades operativas por centro aeroportuario a los servicios, los criterios 97% a servicios aeroportuarios y 3% a servicios comerciales y 99% a servicios aeroportuarios y 1% a servicios comerciales, ambos con reparto lineal a cada servicio, se han sustituido por un criterio más causal y objetivo en el cual el reparto a servicios no se realiza linealmente, sino en función del gasto acumulado de cada uno.

e) Conclusiones y valoración

A la vista de los elementos anteriores, esta Comisión considera que:

- Los resultados de la CA para el ejercicio 2014 no han sido revisados por una entidad independiente que emita una opinión sobre los resultados analíticos, no obstante, esta Comisión ha comprobado la conciliación entre los ingresos y costes de la CA de 2014 con la cuenta de pérdidas y ganancias auditada.

- El modelo de CA de Aena es un modelo de costes históricos totalmente distribuidos en el cual la totalidad de los costes de la cuenta de pérdidas y ganancias más el coste de capital, por un importe de 600,5 millones de euros, se imputan a los servicios.
- La mayor parte de los costes se reparten a través del modelo de aeropuertos (83% de los costes totales), mientras que el modelo de SSCC reparte únicamente el 17% de los costes totales.
- Aena ha corregido, tal y como se ha mencionado anteriormente, determinados criterios de reparto requeridos por esta Comisión en su Resolución de 11 de septiembre de 2014.

2. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2014

Una vez comprobados los costes reales de Aena para el ejercicio 2014, es posible establecer si los ingresos por las PPP están cubriendo todos los costes reconocidos al gestor aeroportuario o si, por el contrario, como consecuencia de los límites máximos de incremento de cuantías que se aplican, Aena está incurriendo en un déficit que, de acuerdo con la legislación vigente, esta Comisión debe establecer, para su recuperación en ejercicios posteriores.

En este sentido, debe destacarse de nuevo, tal como se estableció en la Resolución de 11 de septiembre de 2014, que esta Comisión interpretó que, cuando el artículo 92.2.c) de la LSA se refiere a la recuperación del posible déficit generado entre 2013 y 2018, alude a que se trata del “déficit producido” como consecuencia del incremento real de tarifas. Por tanto, al emplearse el término “déficit producido”, la norma se está refiriendo a datos reales que permitan determinar los ingresos y costes efectivos de la compañía y, por tanto, no cabe otra interpretación que no sea el importe real de déficit, ya que el déficit estimado solo puede materializarse en un “déficit producido” cuando la estimación realizada coincidiera exactamente con el déficit real.

Aplicando esta interpretación, y sin que Aena formulara alegación alguna, esta Comisión estableció, en su Resolución de 11 de septiembre de 2014, que, a partir de los datos cerrados del 2013, el déficit correspondiente a dicho ejercicio era de 179,3 millones de euros, cantidad que Aena podría recuperar capitalizada, de acuerdo a la legislación vigente, en próximos ejercicios respetando la previsión legal de congelación tarifaria.

Este sería el único ejercicio en el que Aena ha incurrido en un déficit real dado que, de acuerdo con los datos correspondientes al cierre del ejercicio 2014, y tal como se puede apreciar en la tabla siguiente, Aena no ha incurrido en déficit tarifario, sino en un superávit de 169,7 millones de euros⁹. Además, la interpretación del déficit real

⁹ Como se observa en Tabla 4, las diferencias más relevantes entre las previsiones y los resultados reales se han producido por las reducciones en los gastos de explotación, la disminución en los costes de amortización y de capital derivada de los menores niveles de inversión y el descenso en el

realizada por esta Comisión genera, desde la perspectiva económica, los incentivos correctos a la mejora de la eficiencia del gestor, al permitirle apropiarse de todo este superávit anterior.

Tabla 4. Datos cierre PPP correspondientes al ejercicio 2014

Millones de euros	2014 previsto CRFA	2014 Real	Var. (%)
Gastos de explotación	1.949,3	1.696,7	-13,0%
Costes de capital	961,1	667,5	-30,6%
Ajuste ingresos comerciales	-566,5	-337,1	-40,5%
Ingresos regulados requeridos	2.343,9	2.027,1	-13,5%
Pasajeros (millones)	179,6	195,9	9,1%
Ingresos requeridos/pasajero	13,05	10,4	-20,7%
Ingresos previstos/pasajero	11,5	11,2	-2,1%
Ingresos previstos totales	2.057,1	2.196,8	6,8%
Superavit/Déficit	-286,8	169,7	-159,2%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

Por ello, esta Comisión considera que el déficit producido en el ejercicio 2014 es cero y que en el ejercicio 2016 Aena puede recuperar 179,3 millones de euros producidos en 2013, que capitalizados suponen 198,90 millones de euros.

A este respecto el punto de vista del gestor aeroportuario contenido en su propuesta es, por el contrario, la consideración de un deficit estimado en los ejercicios de supervisión correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015, lo que capitalizado supondría recuperar un importe vía tarifas aeroportuarias de 754,5 millones de euros, motivo por el cual se ha procedido a realizar una propuesta de modificación tarifaria revisada en este punto.

3. Costes de los servicios aeroportuarios asociados a las PPP

a) Gastos de explotación

De acuerdo con los datos aportados por Aena, los gastos de explotación asociados con las PPP ascendieron, al cierre del año 2014, a 1.696,7 millones de euros. Las previsiones del gestor aeroportuario con respecto a 2015 suponen un incremento del 2,8% hasta alcanzar los 1.744,6 millones de euros mientras que para 2016 se prevé un incremento del 0,7% sobre los gastos previstos para 2015 hasta los 1.756,7 millones de euros. La evolución de las diferentes partidas se presenta en la tabla siguiente.

Tabla 5. Evolución de los gastos de explotación de Aena

Millones euros	2014	2015 (PREV)	Dif. 2014-15	2016 (EST)	Dif. 2015-16
----------------	------	----------------	-----------------	---------------	-----------------

tipo de interés libre de riesgo y, por último, del mejor comportamiento del tráfico sobre todo internacional.

Aprovisionamientos	181,9	186,5	2,6%	189,9	1,8%
Gastos de Personal	288,0	291,5	1,2%	297,4	2,0%
Otros Gastos de Explotación	567,9	615,4	8,4%	632,4	2,8%
Amortización del Inmovilizado	656,3	647,5	-1,3%	633,2	-2,2%
Bajas, deterioros y resultado por enajenaciones de inmovilizado	2,7	3,8	39,5%	3,8	0,0%
Total gastos explotación	1.696,7	1.744,6	2,8%	1.756,7	0,7%

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

Aena ha aportado una descripción detallada de los principales elementos que componen las partidas anteriores así como las hipótesis respecto a su evolución. En primer lugar, los gastos de aprovisionamiento básicamente incluyen los acuerdos de prestación de los servicios de control aéreo en los aeropuertos con ENAIRE, INECO¹⁰ y el Ejército del Aire¹¹ así como los de meteorología. Esta partida refleja los incrementos previstos en los contratos vigentes, como en el caso de ENAIRE, así como las previsiones para aquéllos que deben renovarse durante 2015.

En segundo lugar, los gastos de personal vienen determinados tanto por la revisión salarial de la plantilla de Aena como por la evolución de otros conceptos retributivos y las bases de cotización a la Seguridad Social. Además, para los ejercicios 2015 y 2016 se prevé un ligero incremento de la plantilla.

Por su parte, la partida de otros gastos de explotación refleja los costes de funcionamiento de los aeropuertos incluyendo elementos tan diversos como la seguridad, los impuestos o la energía. Como se observa, en 2015 esta partida presenta un notable incremento, superior al 8%, mientras que en 2016 su incremento se alinea con el del resto de partidas. Este incremento se debe, por una parte, a que esta partida refleja en mayor medida que las otras los incrementos de tráfico, además de estar afectada por cambios normativos, como la nueva medida de inspección de equipaje de mano a partir de marzo de 2015. Finalmente, la evolución de los precios de la energía así como de los impuestos también explica este incremento.

Por último, cabe mencionar que las amortizaciones mantienen su tendencia descendente dada la contención de las inversiones aplicada por Aena en los últimos años lo que compensa, en parte, los incrementos del resto de gastos operativos. De esta forma, en su conjunto, el incremento de los gastos de explotación para 2016 será únicamente de un 0,7%.

¹⁰ Prestación de los servicios de control en las 12 torres de control liberalizadas.

¹¹ Prestación de los servicios de control en las bases aéreas abiertas al tráfico civil.

Esta Comisión considera justificadas las previsiones en relación con los gastos de explotación de Aena para los ejercicios 2015-2016 que, si bien suponen un incremento de 60 millones de euros respecto al ejercicio 2014, en términos de costes por pasajero se mantienen constantes.

b) Coste de capital

El coste de capital de Aena cerró el año 2014 en los 667 millones de euros, lo que supuso una reducción con respecto a 2013 superior al 20%. En relación con los ejercicios 2015 y 2016 Aena envió a las asociaciones de usuarios y a esta Comisión un coste de capital de 594,1 y 587,3 millones de euros respectivamente. Estas cifras eran el resultado de aplicar una tasa de interés para el bono a diez años del 1,5%. En su escrito de 13 de julio de 2015 de respuesta al Acuerdo de 30 de junio, Aena modificó esta tasa “*por razones temporales*”, esto es, porque en el momento de realizar sus alegaciones ya se encontraban disponibles los datos de junio de 2015. De acuerdo con Aena la incorporación de los últimos datos supone un incremento en el tipo de interés del bono a 10 años hasta el 1,9% (es decir, 0,4 puntos porcentuales más). Sin embargo, y a pesar de que la legislación vigente establece que la tasa libre de riesgo a considerar debe ser la media de los últimos doce meses disponibles en el momento de elaboración de la propuesta, Aena incluyó en su propuesta inicial la media del tipo de interés del bono español a 10 años del mes de abril de 2015.

De forma previa al análisis de las previsiones de los costes de capital aportados por Aena, es necesario recordar, sin perjuicio de las funciones de supervisión de esta Comisión, la responsabilidad del gestor aeroportuario de aportar una propuesta tarifaria basada en información conforme a la normativa vigente en el contexto de las consultas dado que, las asociaciones de usuarios, en tanto que receptores de dicha propuesta, deben poder llegar a conclusiones sobre la evolución de los costes subyacentes de las PPP.

Dicho lo anterior, y a partir de los nuevos cálculos de Aena, para 2015 se prevé una reducción del 9% con respecto a la cifra de cierre del 2014 hasta los 610 millones de euros, estabilizándose previsiblemente, en el ejercicio 2016, en 605 millones de euros. Esta disminución, como en ejercicios anteriores, se ha producido como consecuencia de dos factores que influyen en el cálculo del coste de capital: el activo a remunerar y la tasa de remuneración que se aplica.

De esta forma, la propuesta de 2016 supone remunerar un activo de 11.158 millones de euros, lo que implica una reducción de 1.678 millones de euros con respecto a la propuesta de 2015. Esta disminución se debe a la reducción en las inversiones acometidas por Aena, inferiores a las amortizaciones que viene aplicando el gestor aeroportuario. Además de la reducción del activo a remunerar, también se ha reducido la tasa aplicable para calcular el coste de capital, que ha pasado del 6,2% propuesto en el ejercicio de supervisión de las tarifas de 2015 al 5,4% previsto en el actual.

Como en el ejercicio anterior, una parte importante del descenso en la tasa de remuneración del capital de Aena se explica por el descenso del tipo de interés libre

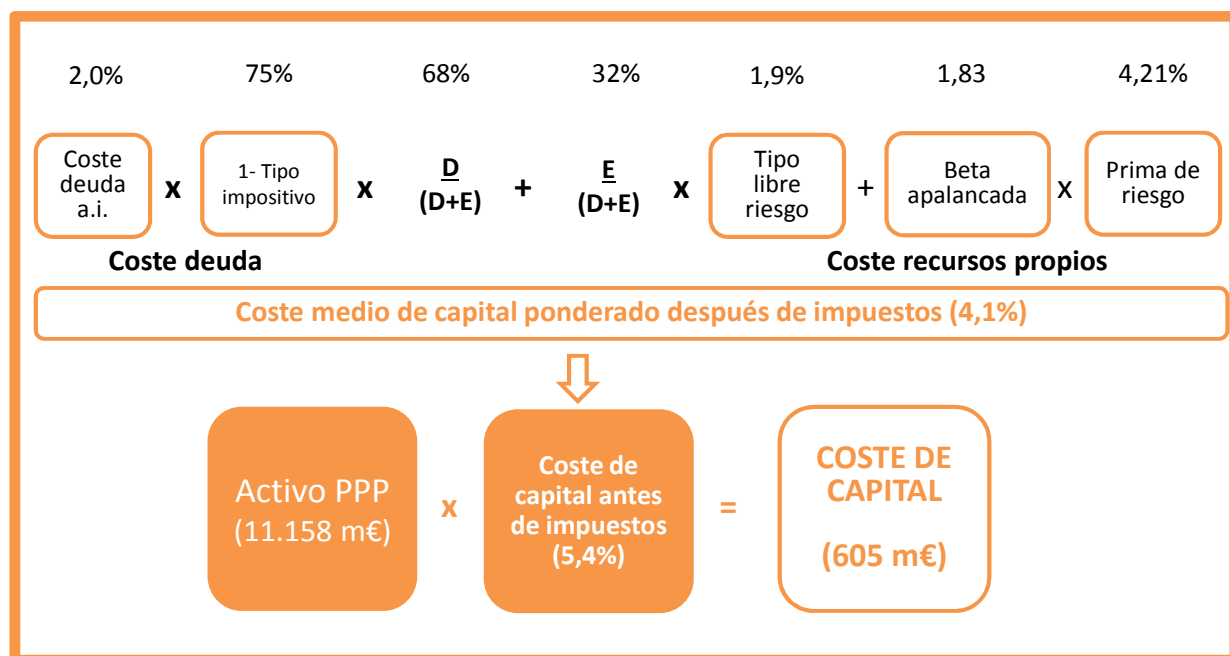
de riesgo que ha pasado del 3,8% propuesto para 2015 al 1,9% incluido en la propuesta para 2016. A este respecto cabe destacar que la posibilidad de disminuciones adicionales en el tipo de interés aplicable al bono del Estado a 10 años en próximos ejercicios no es probable dados los actuales niveles.

Asimismo, la reducción del tipo impositivo prevista en la reciente reforma fiscal reduce aún más la tasa anterior. Sin embargo la disminución del apalancamiento ha supuesto un incremento del coste de capital, habiendo resultado el efecto neto, en cualquier caso, en una disminución de la tasa de remuneración respecto a la propuesta del ejercicio anterior.

En este sentido, dado el progresivo desapalancamiento que está realizando Aena y su efecto sobre los costes de capital, sería conveniente, en el marco de las previsiones del DORA, revisar la metodología actual de forma que, a la vez que se tiene en cuenta el cambio en la estructura financiera, también se considerara el efecto que un menor apalancamiento tiene sobre el riesgo financiero del gestor aeroportuario. Por el contrario, la rigidez de la actual forma de cálculo hace que la reducción del endeudamiento únicamente suponga el incremento del coste de capital como consecuencia de la elevada diferencia de coste existente entre los recursos propios (9,6%) y la deuda (1,5%).

La ilustración siguiente presenta el cálculo del coste de capital de Aena así como los valores adoptados por cada variable de acuerdo con el marco normativo vigente.

Ilustración 1. Determinación del coste de capital de Aena (Propuesta 2016)



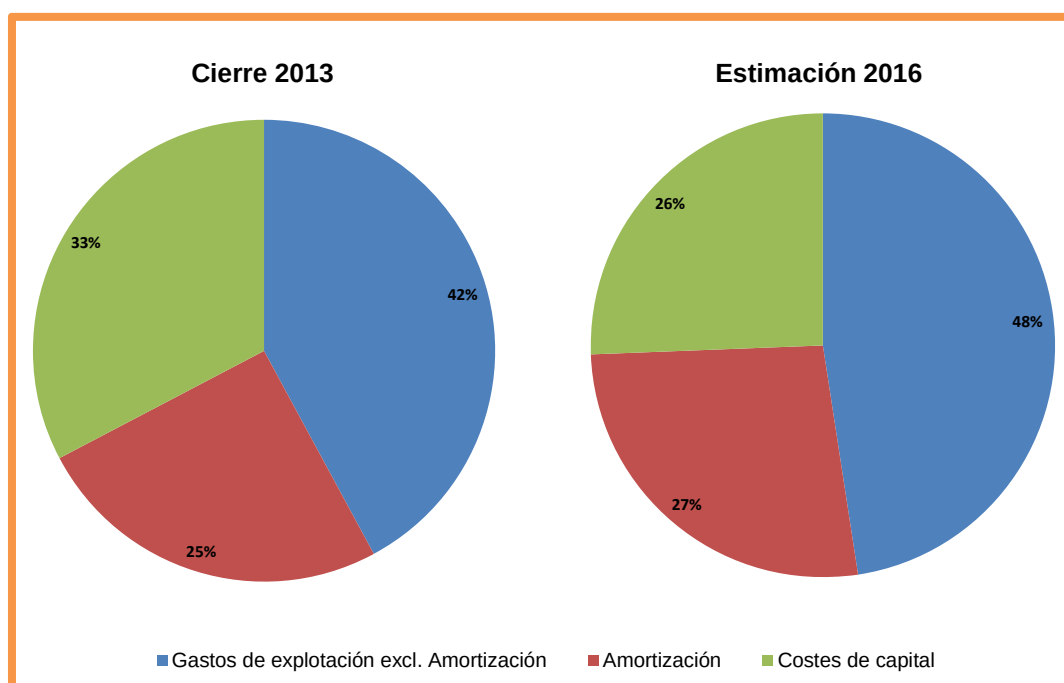
Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

Esta Comisión considera que los parámetros incluidos por Aena para el cálculo del coste de capital son acordes con la normativa vigente.

c) Valoración de las previsiones de gastos para 2016

El año 2016 es el cuarto año en el que se procede a la supervisión tarifaria y el segundo realizado por esta Comisión. En estos cuatro años, y de acuerdo con las previsiones de Aena, los costes asociados con las PPP se han reducido en más de 160 millones de euros (-7,2%) básicamente como consecuencia de los descensos en los costes de capital y amortizaciones. Esto ha provocado un cambio en la estructura de costes del gestor aeroportuario, ganando peso los gastos de explotación excluidas las amortizaciones en detrimento del resto de partidas, como se observa en el gráfico siguiente.

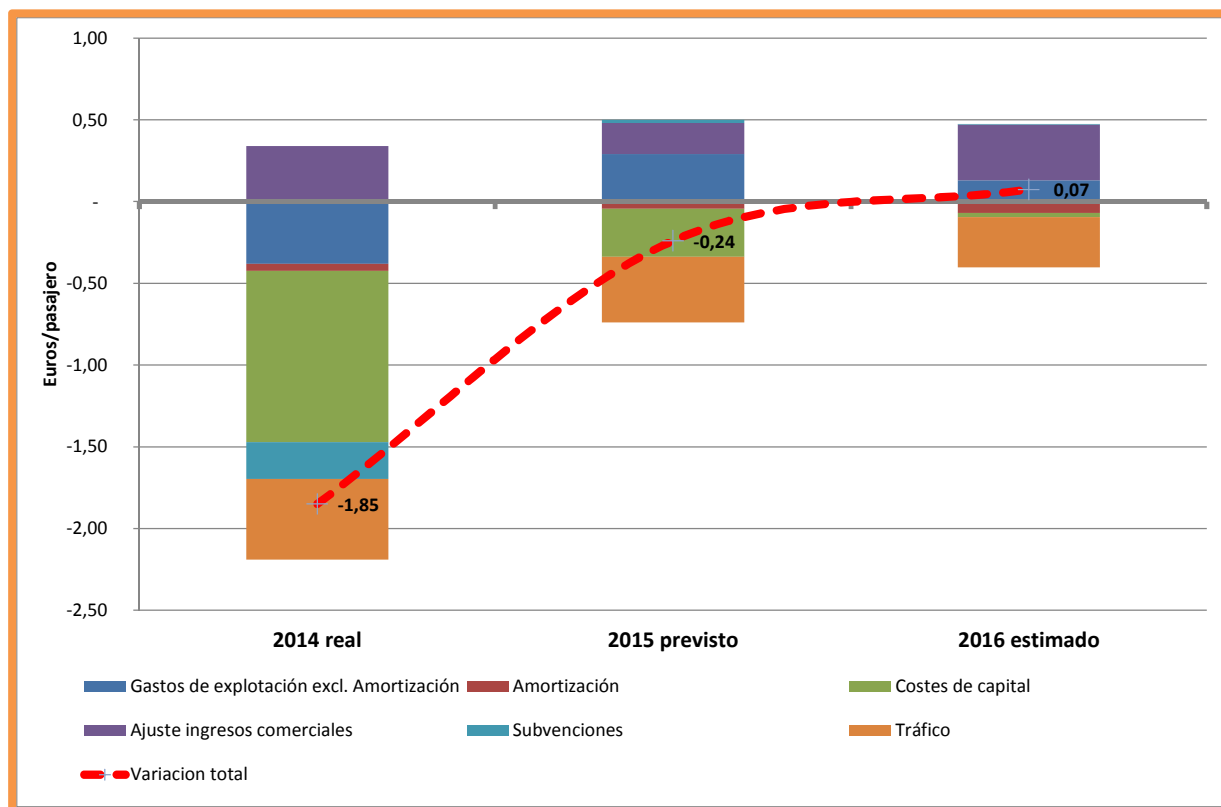
Gráfico 2. Evolución de la estructura de costes de Aena



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

Si además de la evolución de los gastos se considera la del tráfico, los costes relacionados con las PPP se han reducido en una mayor proporción, esto es, en más de 2 euros por pasajero, lo que supone casi un 17% menos. Como se observa en el gráfico siguiente, la mayor parte de esta disminución de los costes se concentró entre 2013 y 2014 y, en menor medida, en 2015, mientras que las previsiones de Aena muestran un ligero incremento en 2016.

Gráfico 3. Evolución de los costes por pasajero de las PPP e impacto de cada partida de costes¹²



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

El gráfico anterior muestra las diferencias de año a año, representándose la variación total en los costes por pasajero por la línea discontinua mientras que el impacto de cada partida sobre ésta se presenta en las barras. Entre los elementos que han incrementado el coste por pasajero a recuperar por las PPP se encuentra, como consecuencia de la aplicación del *dual till*, el ajuste por ingresos comerciales. Además, después de la disminución observada entre 2013 y 2014, los gastos de explotación se han incrementado en 2015 y 2016.

Por el contrario, entre las partidas que han reducido los costes totales a recuperar se encuentran los costes de capital y, en menor medida, las amortizaciones y subvenciones. Además, el incremento en el tráfico también ha tenido un impacto muy relevante en la disminución de los costes medios por pasajero a recuperar a través de las PPP.

El análisis anterior muestra que, si bien Aena ha realizado un importante esfuerzo en la reducción de los gastos de explotación, sobre todo al principio del periodo analizado, el grueso de las reducciones en los costes asociados a las PPP se debe

¹² La evolución del gráfico no recoge los ajustes del Acuerdo de esta Comisión de 23 de abril de 2015.

a la disminución de los costes de capital y al impacto del incremento del tráfico en el coste medio por pasajero.

d) Aplicación de los criterios del Acuerdo de 23 de abril 2015 a las actividades aeroportuarias

El 23 de abril de 2015, la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y a los efectos de la aplicación del apartado 3 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014, acordó comunicar los criterios a aplicar al objeto de velar por la correcta separación y asignación de los costes asociados a las actividades reguladas y comerciales vinculadas a las áreas terminales de Aena.

Dichos criterios se consideraron necesarios para una adecuada separación de los costes que comparten las actividades aeroportuarias y comerciales de forma que no se incluyeran, en el cálculo de las PPP, costes vinculados a la prestación actividades comerciales por lo que debían aplicarse en el ejercicio de supervisión correspondiente a 2016.

La aplicación de dichos criterios supone un cambio en el reparto de costes entre las actividades aeroportuarias y comerciales, reduciendo el coste de las primeras en 69,8 millones de euros y, como consecuencia, incrementando el de las actividades comerciales en la misma cantidad.

Por tanto, la aplicación de estos criterios reducirá el coste total de las PPP a recuperar por las tarifas aeroportuarias.

A este respecto el punto de vista del gestor aeroportuario contenido en su escrito de 13 de julio de 2015 es, por el contrario, no incorporar el mencionado ajuste, al cuestionar la competencia de la CNMC para determinar los elementos que configuran la tarifa aeroportuaria e imponer criterios de contabilización de costes.

4. Ingresos por precios privados

La Ley 18/2014 prevé un periodo transitorio para la aplicación del sistema de caja doble o *dual till*, por lo que los ingresos comerciales, al afectar a los costes a recuperar por las PPP, deben ser objeto de supervisión por parte de esta Comisión.

En relación a la evolución de los ingresos en ejercicios anteriores, el ingreso comercial registrado en 2014 ha sido superior al previsto por Aena durante el procedimiento de supervisión correspondiente debido tanto al mayor tráfico registrado en la red del gestor como al incremento en el ingreso medio por pasajero. Asimismo, para 2015 las nuevas previsiones sugieren que los ingresos reales mejoren las previsiones de la propuesta.

En relación con las previsiones para 2016, en el Acuerdo de 30 de junio de 2015, y a la vista de las discrepancias detectadas entre la cifra del epígrafe "*ingresos relativos a precios privados en las áreas terminales*" y el descuento por actividades comerciales incluido en la fórmula de actualización de la propuesta tarifaria, esta Comisión solicitó a Aena la revisión de los ingresos por estas actividades previstos para dicho ejercicio.

En su escrito de 13 de julio, Aena justificó la cifra por ingresos comerciales incluida en su propuesta tarifaria para 2016 indicando que en el importe total incluido en la misma, además de la citada partida de *“ingresos relativos a precios privados en las áreas terminales”*, ciertamente autoexplicativa y coherente con la denominación establecida en la legislación vigente y con la utilizada en el ejercicio 2015, debía incluirse la partida *“otros ingresos aeronáuticos no regulados”* que, al contrario de la primera, no hace referencia a que los ingresos comerciales están generados dentro de las áreas terminales, único caso en el que pueden detraerse de los costes a recuperar mediante las PPP.

En cualquier caso, y sin perjuicio de la bondad de la denominación escogida por Aena para las partidas afectadas por este tipo de actividades, lo cierto es que el ingreso comercial por pasajero previsto para 2016 se incrementará en 0,1 euros, alcanzando los 3,9 euros por pasajero, corroborando el efecto positivo del número de pasajeros sobre el ingreso comercial por pasajero expuesto por esta Comisión en la citada Resolución de 23 de abril de 2015. No obstante esta Comisión considera, observando la evolución de los últimos ejercicios, que estas previsiones son conservadoras si se tiene en cuenta que, de acuerdo con las prognosis de tráfico de la propia Aena, el crecimiento del tráfico se concentrará en aeropuertos de Madrid y Barcelona (ver Gráfico 5), donde el ingreso comercial por pasajero es más elevado.

Tabla 6. Evolución de los ingresos comerciales en áreas terminales de Aena
[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

El margen de estas actividades arroja un resultado de 469,3 millones de euros que, tras la aplicación del porcentaje correspondiente del *dual till* (40%), supone que el importe que aportan las actividades comerciales a reducir los costes aeroportuarios alcanza los 187,7 millones de euros.

Sin embargo, las magnitudes anteriores, incluidas en la propuesta de Aena, no aplican los criterios de la Resolución de esta Comisión de 23 de abril de 2015 que, como se ha dicho en el epígrafe TERCERO.A.3.d, suponen un incremento del coste de las actividades comerciales de 69,8 millones de euros y, como consecuencia, una reducción del margen comercial que se aplica a reducir el coste de las PPP.

La aplicación del *dual till*, con porcentajes que se reducen en un 20% en cada ejercicio, hace que el efecto de la aplicación del citado Acuerdo de 23 de abril sobre los costes a recuperar por las PPP sea gradual. En concreto, para el ejercicio 2016, su aplicación supone una reducción en la aportación de las actividades comerciales a los costes aeroportuarios de 27,9 millones menos sobre las previsiones de Aena.

Tabla 7. Ajuste en el margen comercial como consecuencia de la aplicación del Acuerdo del 23 de abril de 2015

Millones de euros	2014 ¹³	2015 (Previsto)	2016 (Propuesta)
-------------------	--------------------	-----------------	------------------

¹³ Para el ejercicio 2014-2015 se incluye el ajuste derivado de la aplicación del Acuerdo de 23 de abril de 2015 a efectos ilustrativos.

Margen comercial Aena dentro de terminal (1)	368,7	428,9	469,3
Ajuste Acuerdo 23/4/2015 (2)	69,8	69,8	69,8
Margen comercial corregido Acuerdo 23/4/2015 (3) = (1) - (2)	298,9	359,1	399,5
% aplicación <i>dual till</i> (4)	80%	60%	40%
Reducción ingresos requeridos por ingresos comerciales ajustado (5) = (3) x (4)	239,1	215,4	159,8
Diferencia con respecto propuesta Aena	- 55,8	- 41,9	- 27,9

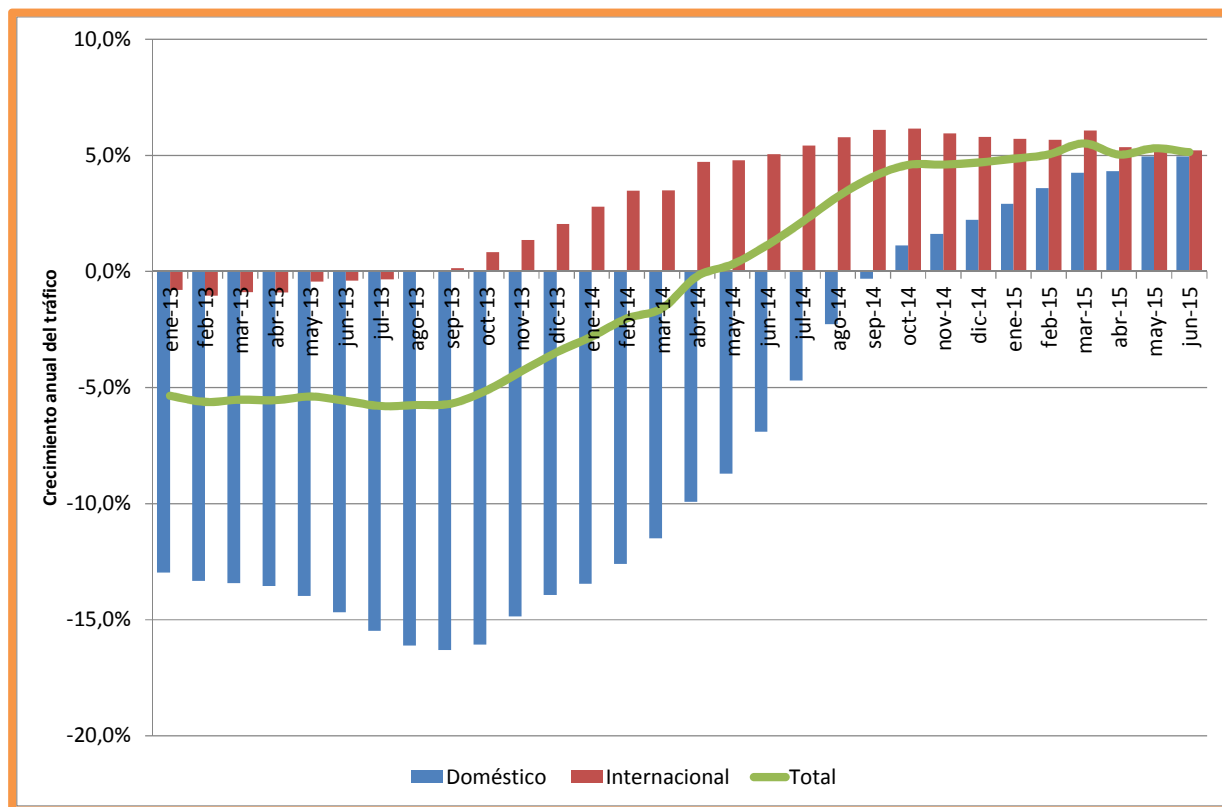
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

En definitiva, como consecuencia de la aplicación de los criterios de separación de costes entre las actividades aeroportuarias y comerciales del Acuerdo de 23 de abril de 2015, el margen comercial debe reducirse en 69,8 millones de euros y, asimismo, el importe que aportan las actividades comerciales por aplicación del *dual till* a reducir los costes aeroportuarios en 27,9 millones de euros.

5. Prognosis de tráfico

Desde la última revisión tarifaria llevada a cabo por esta Comisión, el crecimiento del tráfico se ha acelerado. Como se observa en el gráfico siguiente, a la recuperación que ya se observaba en el tráfico internacional se sumó, a finales del año pasado, la recuperación del mercado doméstico. La red de Aena cerró el año 2014 con 195,4 millones de pasajeros, lo que supuso un incremento con respecto a 2013 del 4,7%. Aena previó, en el marco de proceso de consultas para el ejercicio 2015, que 2014 se cerrara con 192,2 millones de pasajeros y un incremento del 2,6% mientras que la previsión comunicada al CRFA en el procedimiento de revisión tarifaria de dicho año fue del 0%.

Gráfico 4. Crecimiento del tráfico (enero 2013-junio 2015)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

En relación con 2015, Aena aportó, en su propuesta inicial, una previsión que mejora en 0,5 puntos porcentuales la comunicada en el periodo de supervisión tarifaria para el ejercicio, hasta el 3,5% de crecimiento. Para 2016, Aena previó un incremento del tráfico del 3%, con lo que, según sus primeras estimaciones, el número de pasajeros gestionados en su red acabaría el ejercicio con casi 208,4 millones de pasajeros, esto es, 13 millones de pasajeros más que a finales de 2014.

Aena ha aportado la desagregación de estas previsiones por aeropuertos. Como se observa en el gráfico siguiente, el aeropuerto de Madrid aglutina la mayor parte del crecimiento de toda la red, con un incremento acumulado para los dos ejercicios superior a los 5 millones de pasajeros. También generaran un importante crecimiento, si bien a bastante distancia, los aeropuertos de Barcelona, Palma de Mallorca y Málaga.

Gráfico 5. Incremento de tráfico previsto por aeropuerto

[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de Aena.

En relación con las previsiones de Aena anteriores, en el Acuerdo de 30 de junio, esta Comisión estimaba que los datos reales de tráfico ya conocidos permitían concluir que la previsión de Aena para 2015 se vería superada. Efectivamente, el primer semestre de este año ha cerrado con un crecimiento interanual, como se observa en el Gráfico 4, del 5,1%. Si bien es cierto que estos incrementos podrían

estar afectados por la débil evolución del tráfico en la primera parte de 2014, por lo que es previsible una moderación a finales del ejercicio, difícilmente se reducirán hasta el 3,5% previsto por Aena.

Además, las previsiones anunciadas por la propia Aena¹⁴ para la temporada de verano, que finaliza el 24 de octubre de 2015, señalan un incremento del 4,5%. Por todo lo anterior, en dicho Acuerdo, esta Comisión consideró necesario y razonablemente conservador incrementar la previsión de crecimiento de tráfico realizada por Aena para 2015 del 3,5% al 4%.

En relación con el ejercicio 2016, esta Comisión considera necesario, en primer lugar, destacar las dificultades a las que se enfrentan tanto Aena como las compañías aéreas para realizar pronósticos de tráfico ajustados a más de un año vista. Para dicho ejercicio, las previsiones macroeconómicas indican una moderación del crecimiento económico esperado en España si bien, la Comisión Europea y el FMI prevén que la mayoría de las economías generadoras de turismo aceleren su crecimiento. Por otra parte, el crecimiento esperado por las compañías que han aportado sus previsiones, en torno a la mitad del mercado español, indica un mayor dinamismo del tráfico para 2016, como se desprende de la siguiente tabla.

Tabla 8. Previsiones de crecimiento del tráfico aportadas por las compañías aéreas

[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por las compañías aéreas.

Por otra parte es también necesario recoger, en las previsiones del año 2016, el efecto de la corrección anterior sobre el ejercicio 2015 (incrementándose desde el 3,5 al 4%), dado que las estimaciones de un año se basan en los crecimientos aplicados sobre el cierre previsto del ejercicio anterior. Teniendo en cuenta el ajuste conservador aplicado para 2015 y las previsiones macroeconómicas y de las compañías aéreas para 2016, esta Comisión considera pertinente mantener la previsión de Aena de crecimiento para 2016 en el 3% a pesar del ajuste realizado para 2015.

La modificación del crecimiento del tráfico para 2015 supondrá, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla, que el número de pasajeros ascienda a 203,7 millones frente a los 202,7 millones estimados por Aena. Teniendo en cuenta la cifra anterior de cierre de 2015 y aplicando el crecimiento estimado por Aena para el ejercicio 2016 (3%), la cifra de pasajeros a cierre de 2016 sería de 209,8 millones de pasajeros frente a los 208,8 millones incluidos en la fórmula de actualización tarifaria comunicada por Aena.

Tabla 9. Estimaciones tráfico 2014-2016

	2014	2015	2016
Tráfico (millones pasajeros) AENA	195,9	202,7	208,8

¹⁴ http://www.aena.es/csee/Satellite/conocenos/es/Prensa_FA/1237571073054/1237548067609/

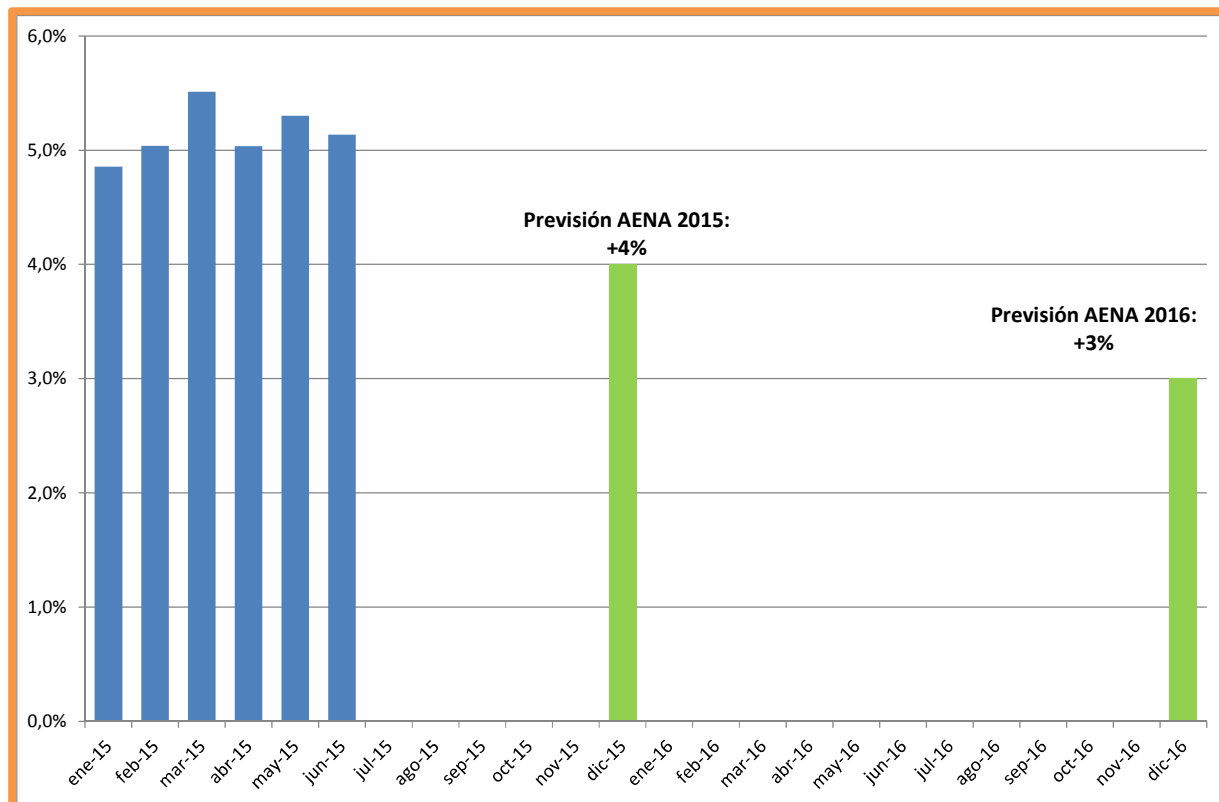
% variación sobre año anterior		3,5%	3%
Tráfico (millones pasajeros) CNMC	195,9	203,7	209,8
% variación sobre año anterior		4%	3%

Fuente. Elaboración propia.

En su escrito de 13 de julio, Aena “*acepta las estimaciones de tráfico contenidas en el Acuerdo de 30 de junio para 2014-2016*” si bien manifiesta que los datos del primer semestre de 2015 muestran que “*los mayores incrementos se han producido principalmente en los meses de la temporada de invierno, debido a los bajos registros de los primeros meses de 2014*”. Según el gestor aeroportuario, las programaciones para el verano de 2015 muestra unos incrementos menores a las tasas observadas hasta la fecha.

Efectivamente, esta Comisión, consciente del efecto estadístico de las importantes reducciones observadas en el tráfico en la primera parte de 2014 realizó un ajuste conservador en 2015 y mantuvo invariable la tasa de crecimiento prevista para 2016. De hecho, como muestra el gráfico siguiente, la previsión para el conjunto de 2015 supone que los incrementos de tráfico en el segundo semestre se reduzcan sensiblemente, desde más del 5% observado hasta el 3%, de forma que en su conjunto sea del 4%.

Gráfico 6. Crecimiento del tráfico y previsiones de Aena (2015-2016)



En cualquier caso, y dada la aceptación por parte de Aena de la modificación en las previsiones de tráfico para 2015 realizada por esta Comisión, los incrementos de

tráfico más relevantes para la revisión tarifaria son los presentados en la tabla anterior.

B. CUMPLIMIENTO DEL INCREMENTO MÁXIMO ESTABLECIDO

En su escrito de 29 de mayo de 2015, Aena ha presentado una propuesta tarifaria que implica la congelación de las PPP para el ejercicio 2016. De acuerdo con la normativa vigente, esta Comisión debe supervisar si dicha propuesta es consistente con el marco regulatorio y, en particular, con la fórmula de actualización prevista en la LSA. En este apartado se comprobará el cumplimiento de la regulación vigente, que limita los incrementos tarifarios de acuerdo con la fórmula siguiente incluida en el citado artículo 92 de la LSA:

$$\text{Incremento máximo} = \left(\frac{\text{Ingresos regulados requeridos por pasajero año } n}{\text{Ingresos regulados previstos por pasajero año } n - 1} - 1 \right) \times 100$$

Las previsiones aportadas por el gestor aeroportuario en relación con sus costes e ingresos así como la evolución estimada del tráfico son el punto de partida de la aplicación de dicha fórmula, parámetros que ya han sido objeto de análisis en los epígrafes precedentes.

Por otra parte, Aena no ha tomado en consideración, a la hora de realizar su propuesta, los criterios que esta Comisión considera apropiados para el correcto reparto de los costes en las áreas terminales entre las actividades aeroportuarias y comerciales. Dichos criterios fueron expuestos en el citado Acuerdo de 23 de abril. Por ello, es necesario modificar los cálculos aportados por Aena en 41,9 millones de euros, resultado de la reducción en los costes aeroportuarios en 69,8 millones de euros (ver epígrafe TERCERO.A.3.d) así como de una menor aportación de 27,9 millones de euros de las actividades comerciales consecuencia de los mayores costes imputados a estas actividades (ver epígrafe TERCERO.A.4).

Finalmente, el incremento en el número de pasajeros previstos con respecto a la propuesta inicial de Aena (ver Tabla 9 anterior) supone un incremento en el margen comercial que contribuye a sufragar los costes de las PPP de 1,3 millones de euros, a los que deberá aplicarse el porcentaje correspondiente del dual till.

Con todo lo anterior, en la tabla siguiente se presenta el resultado de la aplicación de dicha fórmula de acuerdo con los parámetros anteriores:

Tabla 10. Variación tarifaria para 2016 de acuerdo con la regulación vigente

Millones de euros	2014	2015 (Previsto)	2016 (Propuesta)
Gastos de explotación asociados a las PPP (1)	1.696,7	1.744,6	1.756,7
Coste de capital (2)	667,5	610,2	605,0
Subvenciones recibidas asociadas con las PPP (3)	42,2	38,8	37,9

Reducción ingresos requeridos por ingresos comerciales (4)	295,0	257,3	188,2
Ajuste Resolución 23 de abril de 2015 (5)		27,9	41,9
Total ingresos requeridos (6) = (1) + (2) - (3) - (4) - (5)	2.027,1	2.030,8	2.093,6
Tráfico (millones de pasajeros) (7)	195,9	203,7	209,8
Ingresos regulados requeridos por pasajero (€) (8) = (6) / (7)	10,3	10,0	10,0
Ingresos previstos totales (9)	2.196,8	2.269,3	2.293,4
Ingresos regulados previstos por pasajero (€) (10) = (9) / (7)	11,2	11,1	10,9
Variación tarifaria (11) = [(8) / (10)] - 1		-11,1%	-10,4%

Fuente. Elaboración propia.

Como se observa, la combinación de las reducciones de los costes asociados a las PPP, en particular, los de capital, junto con el incremento del tráfico previsto, hace que el resultado de la aplicación de la fórmula incluida en la LSA suponga una reducción tarifaria para el año 2016. Efectivamente, de no modificarse los actuales niveles tarifarios, Aena obtendría un margen prospectivo¹⁵ de 199,7 millones de euros.

En esta situación, el punto 4 de la Disposición Transitoria Sexta de la Ley 18/2014 prevé que, si *“durante el periodo indicada en la tabla [2015-2025], la aplicación de la fórmula arrojará en alguna anualidad un resultado inferior a los máximos establecidos [0%], podrán aplicarse tales máximos al objeto de que Aena, S.A., pueda recuperar desde ese momento el déficit que hubiera venido incurriendo”*. Este es el caso para el ejercicio 2016 por lo que a los costes previstos para 2016 habría que aplicarse el déficit real establecido por esta Comisión en la Resolución de 11 de septiembre de 2014 correspondiente a 2013 y que asciende, capitalizado, a 199,2 millones de euros. La aplicación de la fórmula tarifaria considerando el déficit acumulado en ejercicios anteriores se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 11. Variación tarifaria para 2016 considerando el déficit acumulado

	2016 (Propuesta)
Total ingresos requeridos en millones € (1)	2.093,6

¹⁵ Diferencia entre los ingresos previstos totales y el total de ingresos requeridos para el ejercicio 2016.

Déficit ejercicios anteriores capitalizado en millones € (2)	199,2
Total en millones € (3) = (1) + (2)	2.292,8
Ingresos regulados requeridos por pasajero en € (4) = (3) / Tráfico previsto (ver Tabla 10)	10,9
Ingresos regulados previstos por pasajero en 2015 en € (5) (ver Tabla 10)	11,1
Variación tarifaria considerando el déficit (6) = [(4) / (5)] - 1	-1,9%

Fuente. Elaboración propia.

En conclusión, los costes estimados para 2016 así como las previsiones de tráfico y una vez compensado el déficit generado en ejercicios anteriores permiten reducir las tarifas aeroportuarias en un 1,9%. El importe rebajado en este porcentaje se convertirá en el nivel máximo de referencia hasta el ejercicio 2025 de acuerdo con el punto 1 de la disposición transitoria sexta. De esta forma, la regulación vigente implica que el resultado de un solo año, el 2016, reduzca los ingresos previstos del gestor aeroportuario por un dilatado periodo (10 años) que incluye el primer y segundo DORA, lo que podría generar, ante circunstancias no contempladas en tan dilatado periodo, de nuevo, un déficit tarifario. Cabe recordar que este riesgo ya fue señalado por esta Comisión¹⁶ cuando estableció que “[L]a congelación durante 11 años de las tarifas aeroportuarias genera un elevado riesgo de déficit tarifario (...)” motivo por el cual se consideraba “que debería aplicarse el marco regulatorio general a partir del año 2018, cuando concluye el acuerdo alcanzado entre Aena y la mayoría de asociaciones de usuarios (...)”.

En cualquier caso, esta Comisión debe aplicar la regulación tarifaria vigente que implica, como se ha dicho, una reducción tarifaria del 1,9% de acuerdo con la aplicación de la fórmula tarifaria incluida en el artículo 92 de la LSA volviendo a recomendar un marco tarifario más flexible que no obligue al gestor aeroportuario a extrapolar los resultados obtenidos en un ejercicio a los 10 posteriores.

C. CONSIDERACIONES SOBRE OTROS ELEMENTOS NO ECONÓMICOS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS

Además de los factores considerados anteriormente y que forman parte del cálculo del incremento máximo tarifario, de acuerdo con la legislación vigente, hay dos factores más que tienen gran importancia pese a no estar expresamente contemplados en la legislación. Se trata, por una parte, de la calidad de los servicios aeroportuarios, cuya degradación equivaldría a un incremento indirecto de las tarifas

¹⁶ Ver Informe sobre el Borrador de Real Decreto-Ley por el que se establece el marco jurídico de la regulación aeroportuaria y el régimen de transparencia y consulta en la fijación de tarifas aeroportuarias de Aena, S.A. de 2 de julio de 2014 (IPN/0013/14).

aeroportuarias asociadas. Y, por otra parte, las inversiones, que una vez realizadas incidirán en los ingresos requeridos a través de las amortizaciones (incluidas en los costes de explotación) y los costes de capital. Por los motivos ya mencionados, esta Comisión considera que es necesario hacer un seguimiento de estas dos variables. De hecho, en el contexto del DORA, la consecución de objetivos en relación con estas dos variables conllevan bonificaciones y penalizaciones.

1. Estándares de calidad de servicio

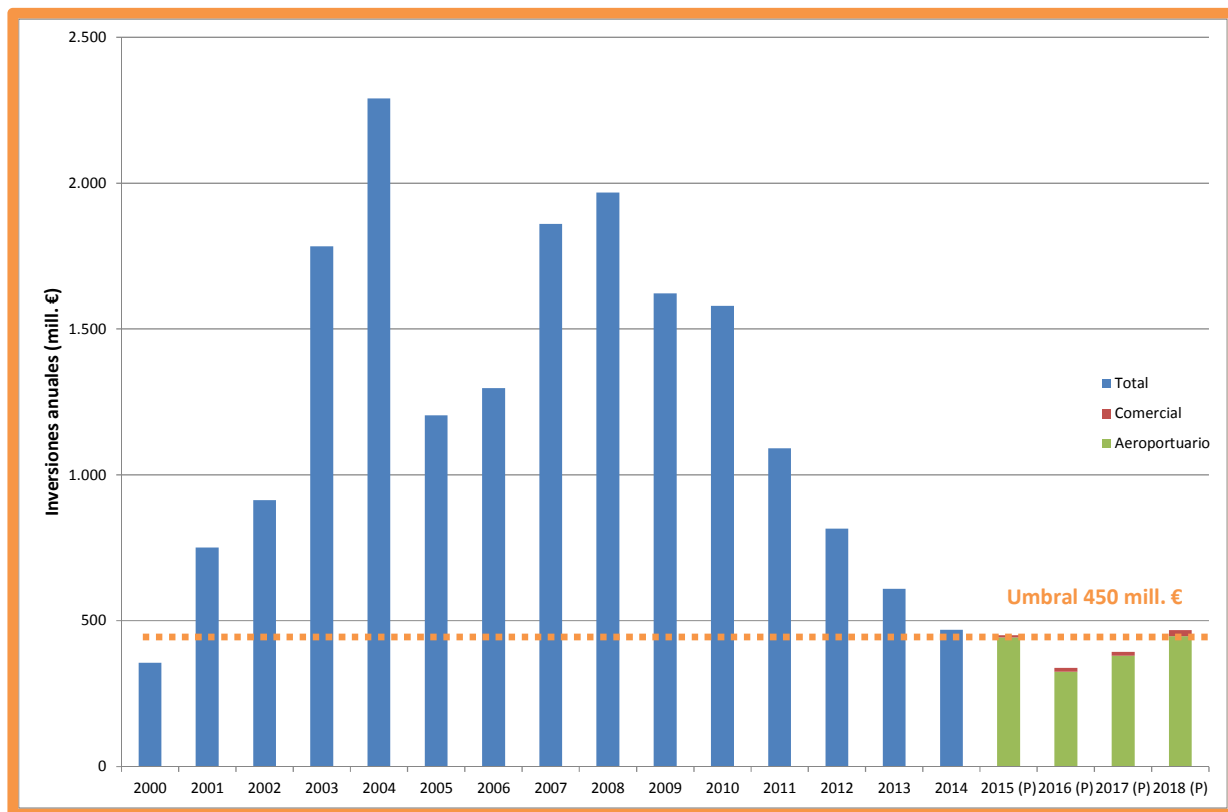
De la información entregada por Aena a las asociaciones de compañías aéreas, en el marco del procedimiento de transparencia y consulta, se desprende que no ha habido cambios apreciables respecto a los indicadores de calidad notificados el año pasado durante el procedimiento de consultas correspondiente a la modificación tarifaria para 2015. Además, la información más reciente suministrada se refiere a los resultados de estos indicadores obtenidos en el ejercicio 2014, en los 9 aeropuertos cuyo tráfico superó los 5 millones de pasajeros en ese año y que, por otra parte, representan el 80% del tráfico del conjunto de la red de aeropuertos de Aena.

Teniendo en cuenta que, a partir del año 2017, con la entrada en vigor del marco regulatorio del DORA, el régimen aplicable a los compromisos de calidad se verá modificado, dado que el artículo 33.a) de la Ley 18/2014 prevé el establecimiento de penalizaciones y bonificaciones en función del cumplimiento o no de los estándares establecidos en el mismo, se considera que será en ese marco, es decir en el procedimiento de consultas sobre el DORA, cuando se darán las condiciones apropiadas para avanzar en esta materia y donde esta Comisión deberá informar sobre los parámetros establecidos, en la medida en que afecten al nivel de las PPP.

2. Programa de inversiones

El otro aspecto esencial que afecta a la evolución de las PPP son las inversiones que realiza el gestor aeroportuario. Como ya señaló esta Comisión en su informe sobre el sector aeroportuario en España, después de una década en que las inversiones de Aena en el conjunto de los aeropuertos habían alcanzado un porcentaje de sus ingresos claramente excesivo, se ha producido una reducción muy sustancial en las mismas. Así, como se observa en el gráfico siguiente, desde el nivel máximo, cercano a los 2.000 millones de euros, alcanzado en 2008, en los años siguientes se ha ido produciendo un descenso constante en el volumen total de inversiones, tal como se muestra en el gráfico siguiente, hasta quedar ligeramente por encima de los 450 millones en 2014.

Gráfico 7. Inversiones anuales de Aena (2000-2018)



Fuente. Elaboración propia.

De acuerdo con los datos aportados por Aena, las previsiones de inversión en actividades aeroportuarias para 2015 ascenderían a 442,6 millones, reduciéndose a 325,5 millones en 2016 para, posteriormente, aumentar a 379,8 millones en 2017 y 446,5 en 2018. Estos últimos ejercicios ya estarían afectados por la restricción de 450 millones anuales establecida en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

CUARTO.- VALORACIÓN DE LA PROPUESTA TARIFARIA PARA 2016

Una vez se ha establecido la incompatibilidad de la propuesta tarifaria de Aena con los límites establecidos por el artículo 92 de la LSA, en el presente apartado se valorará si la propuesta de modificación tarifaria revisada por la CNMC en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta, apartado 3, segundo inciso, de la Ley 18/2014 está justificada de acuerdo a las previsiones contenidas en los planes directores¹⁷, las demandas de tráfico, los requerimientos y necesidades de las

¹⁷ La valoración de la justificación de la propuesta de acuerdo a las previsiones contenidas en los planes directores, se ha instrumentalizado a través de las cifras financieras 2015-2018 de Aena y las proyecciones tenidas en cuenta para la elaboración del PAP. En este sentido cabe mencionar que, a diferencia del ejercicio 2015, dicho análisis no se ha podido realizar a partir del último PAP (2015-2018) presentado por Aena a la Oficina Presupuestaria en septiembre de 2014, ya que como se

compañías usuarias de los aeropuertos y los adecuados estándares de calidad, así como si responde a los criterios de no discriminación, objetividad y transparencia y si garantiza la sostenibilidad de la red.

Cabe precisar, antes de entrar en su valoración, que esta Comisión únicamente ha modificado la propuesta de actualización de Aena reduciendo el importe de las PPP en un 1,9%, manteniendo el resto de los elementos contenidos de la propuesta original del gestor aeroportuario. Por ello, a continuación se valorarán en el apartado A las modificaciones introducidas a la propuesta por la CNMC y, en el apartado B la propuesta original de Aena en aquellos aspectos no modificados por esta Comisión.

A. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA REVISADA POR LA CNMC

Como se ha justificado en el Fundamento de Derecho tercero la propuesta de congelación del gestor aeroportuario no cumple con la fórmula de actualización tarifaria recogida en el artículo 92 de la LSA. Sin embargo es necesario recordar que, de acuerdo con el marco vigente, la fórmula de actualización tarifaria es el elemento que limita la evolución de las tarifas aeroportuarias de Aena.

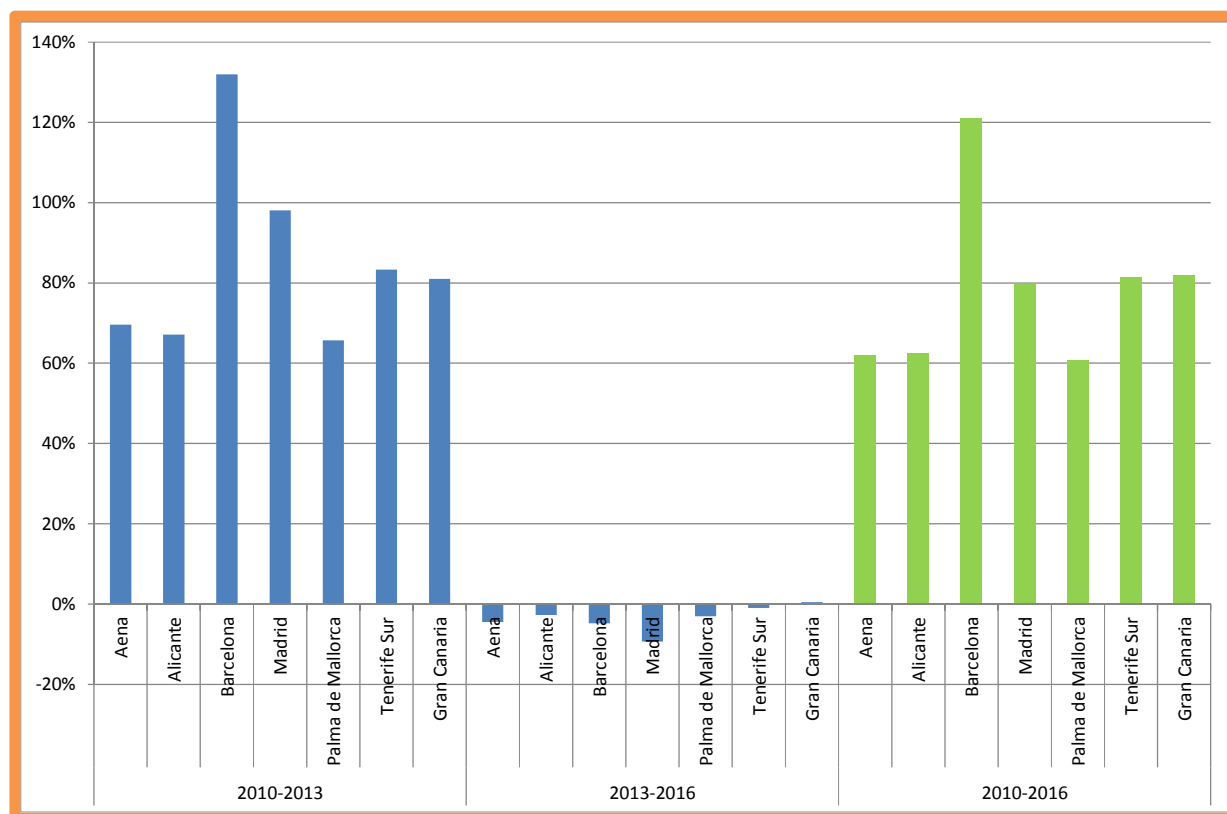
En consecuencia a continuación se procederá a, en primer lugar, contextualizar la reducción tarifaria obtenida en aplicación de la fórmula de actualización desde el punto de vista de la evolución pasada de las PPP y su comparativa internacional. Seguidamente se analizarán los criterios establecidos en segundo inciso del apartado 3 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014.

1. Evolución de las PPP

La propuesta de esta Comisión, que supone una reducción tarifaria del 1,9%, se produce después de un periodo (2010-2013) de crecimientos importantes en las tasas aeroportuarias, con un incremento limitado en 2014 (0,9%) y la congelación de 2015. Como se observa en el gráfico siguiente, la propuesta tarifaria para 2016 ahondaría en el proceso iniciado en 2013 en el que, en términos de ingreso medio efectivo, los costes para las compañías aéreas de las PPP se han reducido ligeramente.

explica en el Antecedente de Hecho Segundo, Aena presentó la información de forma consolidada con ENAIRE, no estando disponible una versión del PAP con los datos desagregados para Aena.

Gráfico 8. Evolución del ingreso medio de servicios aeroportuarios por pasajero (2010-2016)



Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

No obstante, las reducciones del periodo (2013-2016) no han compensado, como se observa en el gráfico anterior, los importantes incrementos registrados en el periodo 2010-2013 de forma que algunos aeropuertos observan incrementos superiores al 80%. En valor medio, el incremento del ingreso por pasajero en toda la red de Aena en el periodo 2010-2016, ha sido, incluyendo la reducción propuesta para 2016 superior al 60%.

2. Comparativa internacional

Además de la evolución de las tarifas aeroportuarias en España, se considera apropiado comparar los niveles fijados por Aena con los de otros gestores aeroportuarios europeos. En este sentido, se debe destacar que la mayoría de los aeropuertos de la red de Aena, con la excepción de los regionales, están expuestos a la competencia de otros aeropuertos europeos. En el caso de los *hub* por la competencia en rutas de larga o media distancia y en el caso de los turísticos por la competencia de otros aeropuertos que ofrecen una oferta de ocio de similares características.

En este proceso de supervisión se ha mantenido la metodología utilizada en el ejercicio de supervisión anterior. Así, se han definido tres grupos de aeropuertos representativos de la red de Aena y sus comparables a nivel europeo considerando

tres escenarios según el tipo de tráfico (largo y corto radio) y modelos de negocio (compañías en red y LCC).

Tabla 12. Tipología de aeropuertos considerados en la comparativa de tarifas aeroportuarias

Tipo aeropuerto	Aeropuerto de la red de Aena	Aeropuertos comparados
Hub	Adolfo Suárez Madrid Barajas	Ámsterdam, París (CDG), Londres (HTW), Frankfurt Main.
Gran aeropuerto no hub	Barcelona El Prat	Londres (LGW), Roma Fiumicino, París Orly, Munich.
Aeropuerto low cost/turístico	Grupo 2 ¹⁸	Londres (Stansted), Frankfurt Hahn, Bruselas (Charleroi), Roma (Ciampino).

Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

Tabla 13. Escenarios en función del tipo de tráfico y modelo de negocio considerado

	Modelo de avión	Peso (MTOW)	Capacidad (pax)	Factor ocupación	Pax. Conexión	Tiempo conexión
Escenario 1 - aerolínea tradicional medio radio	A320	73,5	150	70%	20%	45
Escenario 2 - aerolínea tradicional largo radio	B777-200	247,2	315	80%	35%	180
Escenario 3 – LCC	B737-800	78,2	175	85%	0%	30

Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

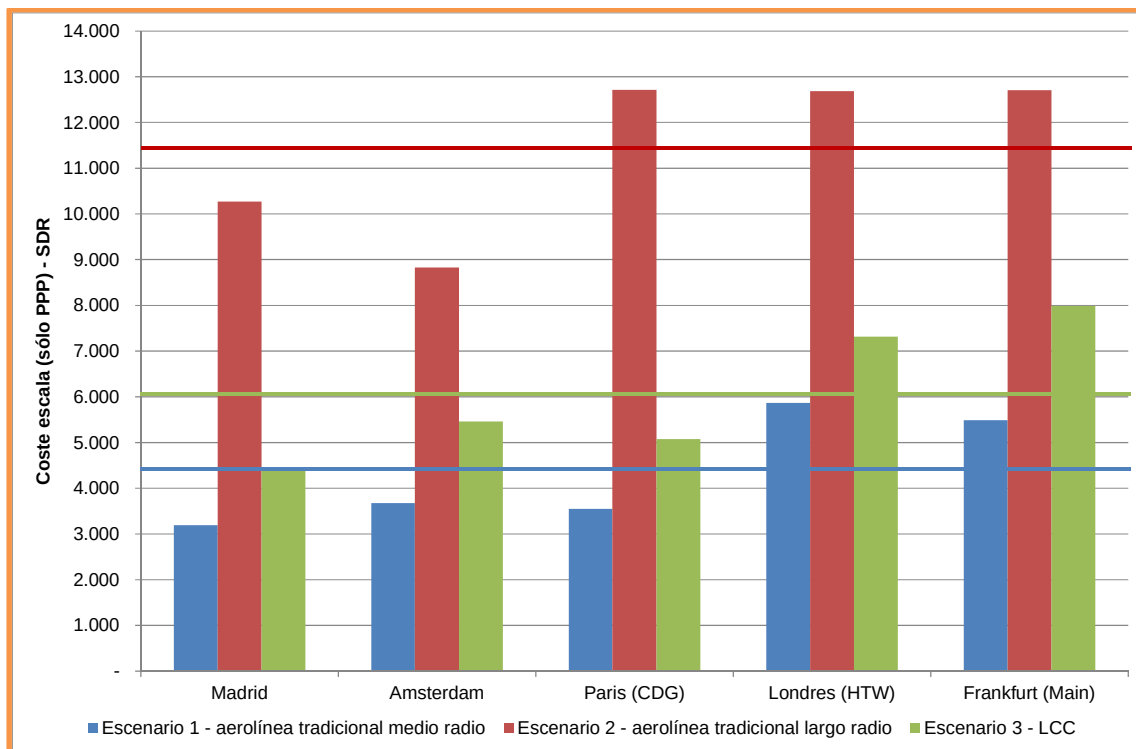
La comparativa realizada se limita a los elementos regulados objeto de supervisión (PPP), debiéndose tomar en consideración que, para evaluar la competitividad total de los aeropuertos españoles comparados con otros europeos, habría que calcular el coste total de escala que incluye, además de las tarifas aeroportuarias, costes de *handling*, impuestos, costes por retrasos, etc.

a) Comparativa PPP aeropuerto hub

A la hora de comparar los aeropuertos tipo *hub*, se ha tomado el aeropuerto de Madrid, de entre los de la red de Aena por ser el de mayor tráfico en conexión. Como se observa en el gráfico siguiente, las PPP fijadas por Aena se sitúan entre las de los aeropuertos hubs europeos con más tráfico, con tarifas sensiblemente más elevadas, y las de Amsterdam, cuyas PPP son inferiores. La referencia de este último es importante dado que, en términos de tráfico, es el más similar al aeropuerto de Madrid, mientras que París CDG, Frankfurt y, en particular, Heathrow, cuentan con un número mucho mayor de pasajeros.

¹⁸ Alicante, Gran Canaria, Tenerife Sur, Málaga-Costa del Sol y Palma de Mallorca.

Gráfico 9. Comparativa PPP¹⁹ principales *hubs* europeos (en SDR²⁰)



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de IATA.

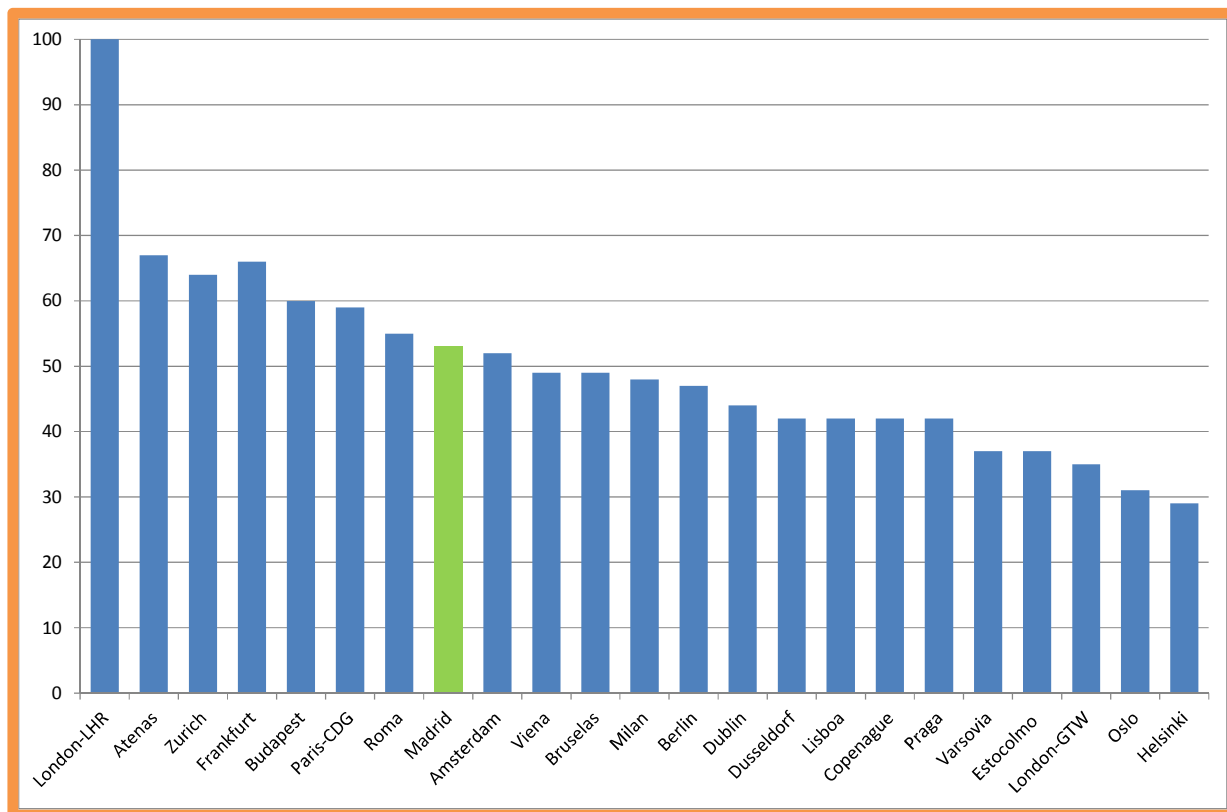
Este mismo resultado se obtiene si se utilizan otras comparativas internacionales como la incluida en *Review of Airport Charges 2014* que realiza Leigh Fisher²¹ y en la que el aeropuerto con las tasas aeroportuarias más elevada es el de Heathrow en Londres, situándose el aeropuerto de Madrid en la parte alta del ranking (octava posición sobre una muestra de 23 aeropuertos europeos).

¹⁹ Las PPP de Aena no incluyen el servicio de tránsito en aeródromo dado que es una tarifa aeroportuaria considerada en el resto de aeropuertos parte de la tasa de navegación aérea.

²⁰ SDR (Special drawing right) es la medida utilizada por la consultora Leigh Fisher para comparar tasas denominadas en diferentes monedas. En el caso del euro, la equivalencia es 1 SDR = 1,1047 euros.

²¹ El índice se calcula con las tasas impuestas a una muestra de ocho tipos diferentes de aeronaves que comprenden desde un Airbus A319 de 130 asientos hasta un Boeing 747-400 de unos 390 asientos.

Gráfico 10. Índice de tasas aeroportuarias 2014



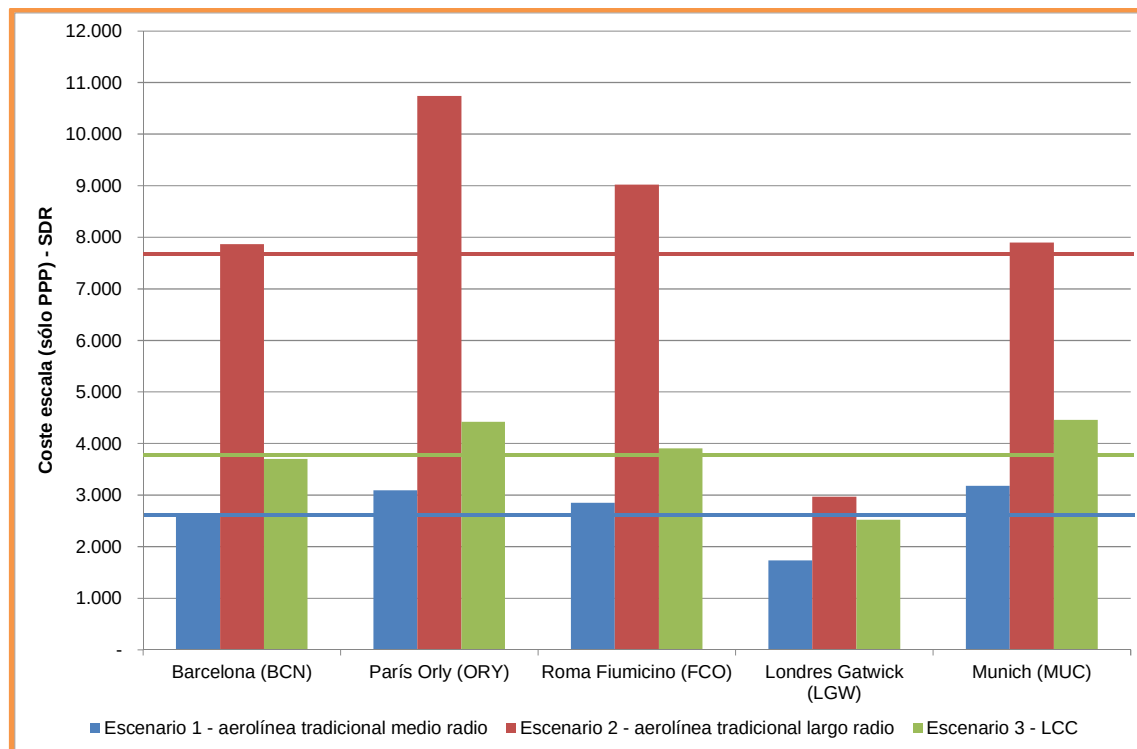
Fuente. Leigh Fisher.

En definitiva, las PPP del aeropuerto de Madrid se sitúan entre los mayores *hubs* de Europa, como son Londres, París o Frankfurt, y aquéllos que ocupan una situación intermedia y, en particular, Amsterdam. Una reducción tarifaria junto con la mejora propuesta de los descuentos de los pasajeros en conexión, que se comentará posteriormente, mejorarán la posición competitiva del aeropuerto de Madrid en este segmento del mercado.

b) Comparativa PPP gran aeropuerto no hub

El aeropuerto representativo de este grupo de aeropuertos es Barcelona. De nuevo las tarifas en el aeropuerto de Barcelona están aproximadamente en la media de los aeropuertos comparados, con menores tasas que dos de los destinos turísticos con los que compite, como París y Roma, y claramente por encima del aeropuerto de Gatwick, sometido a una importante competencia por parte de otros aeropuertos londinenses.

Gráfico 11. Comparativa PPP²² gran aeropuerto no *hub* (en SDR²³)



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de IATA.

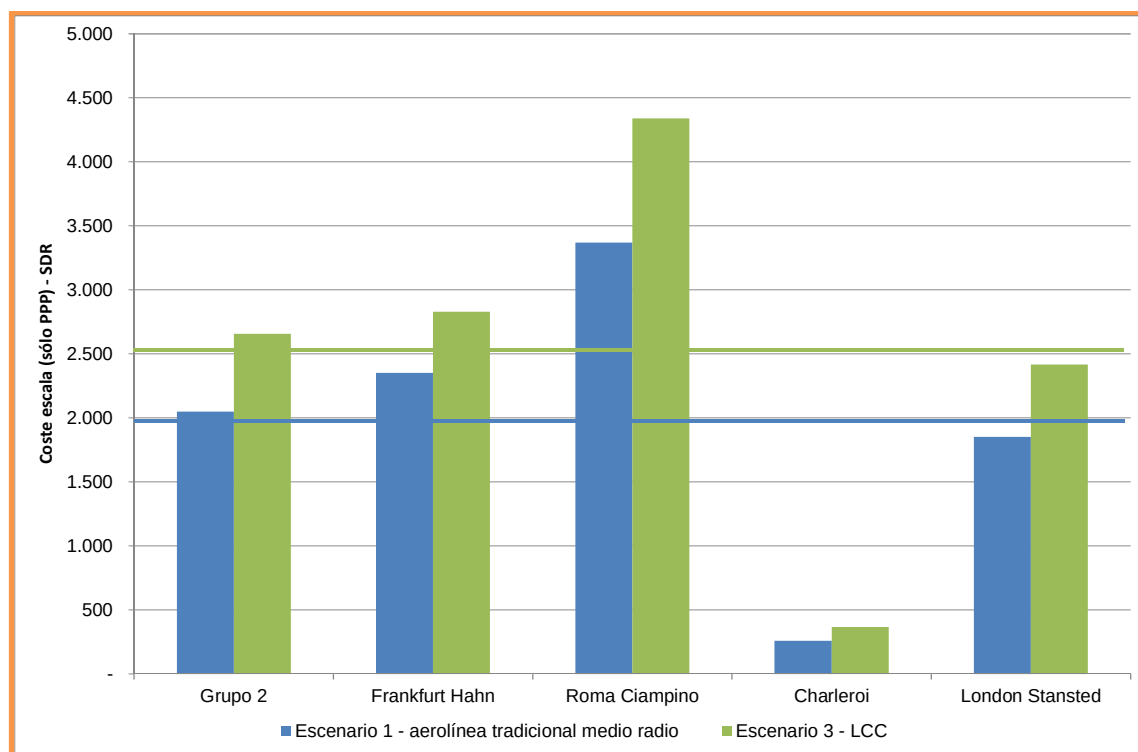
c) Comparativa PPP aeropuerto low cost/turístico

Finalmente, el último escenario es el de aeropuertos situados en zonas turísticas o aquéllos que son base de una LCC, como Charleroi. En este caso no se ha considerado ni el escenario 2 (vuelo de largo radio) ni la existencia de pasajeros en conexión dado que los aeropuertos de este tipo de tráfico y compañías suelen ser el destino final. Como se observa en el gráfico siguiente, al igual que ocurría en la comparativa realizada en el proceso de supervisión del año anterior, las PPP fijadas por Aena para el grupo 2 de aeropuertos se sitúan ligeramente por encima de los aeropuertos considerados, tanto en el caso de aerolínea tradicional (escenario 1) como de LCC (escenario 3).

²² Las PPP de Aena no incluyen el servicio de tránsito en aeródromo dado que es una tarifa aeroportuaria considerada en el resto de aeropuertos parte de las tasas de navegación aérea.

²³ SDR (Special drawing right) es la medida utilizada por la consultora Leigh Fisher para comparar tasas denominadas en diferentes monedas. En el caso del euro, la equivalencia es 1 SDR = 1,1047 euros.

Gráfico 12. Comparativa PPP²⁴ aeropuerto turístico/low cost (en SDR²⁵)



Fuente. Elaboración propia a partir de la base de datos de IATA.

d) Conclusiones

La reducción en las tarifas propuesta para 2016 permite amortiguar ligeramente los incrementos de periodos anteriores que tuvieron importantes efectos sobre la demanda de servicios aeroportuarios y supusieron que, por ejemplo, Easyjet no conservara la base que mantenía en Madrid. Así, como se indicó en la Resolución correspondiente a la supervisión de las tarifas de 2015, los incrementos de tarifas realizados tuvieron impacto en el tráfico de las dos aerolíneas LCC más importantes (Ryanair y Easyjet). En el sentido contrario, la evolución que muestra el Gráfico 8 anterior está contribuyendo, junto con otros factores, a la mejora del tráfico aéreo en España, como demuestra el hecho de que Easyjet abrirá el próximo ejercicio una base en el aeropuerto del Prat en Barcelona.

En este sentido es preciso recordar de nuevo que las tarifas aeroportuarias impactan en los tráficos que reciben los aeropuertos, como lo mostró en su día la evolución en

²⁴ Las PPP de Aena utilizadas en la comparativa no incluyen el servicio de tránsito en aeródromo dado que es una tarifa aeroportuaria considerada en el resto de aeropuertos parte de la tasa de navegación aérea.

²⁵ SDR (Special drawing right) es la medida utilizada por la consultora Leigh Fisher para comparar tasas denominadas en diferentes monedas. En el caso del euro, la equivalencia es 1 SDR = 1,1047 euros.

España o los movimientos de las aerolíneas en otros países europeos. En este sentido cabe mencionar que, recientemente, Easyjet²⁶ ha decidido cambiar la base que mantenía en el aeropuerto de Roma y abrir otra en Venecia después de que las tasas aeroportuarias de Roma Fiumicino se duplicaran desde 2012.

De esta forma, las reducciones en las PPP de Aena, resultado de la mejora de los costes subyacentes de prestación, de los costes de financiación y una mejora del tráfico, permitirán consolidar y mejorar la competitividad de los aeropuertos españoles, lo que contribuirá a mejorar el tráfico en los próximos ejercicios.

No obstante, y a la vista de la comparativa internacional anterior, y como esta Comisión ha indicado en otras ocasiones, una mayor flexibilidad en la aplicación de las modificaciones tarifarias permitiría una fijación de las tarifas más ajustada a la demanda del mercado y la estructura de costes de cada tipología de aeropuertos.

3. Evaluación del carácter no discriminatorio de la propuesta tarifaria

En relación con el carácter no discriminatorio de la propuesta, cabe decir que las tarifas son de aplicación a todas las compañías aéreas sin distinción por lo que no pueden calificarse de discriminatorias. De hecho, Aena no ha utilizado, al menos hasta la fecha, la capacidad que le otorga el marco jurídico vigente para alcanzar acuerdos personalizados con algunas compañías. Como señaló esta Comisión en el informe de julio de 2014 relativo al sector aeroportuario español²⁷, la estructura de costes de los aeropuertos hace más eficiente alcanzar acuerdos de largo plazo con las compañías aéreas al objeto de repartir los riesgos que implican dichos costes fijos. De hecho, como también se señalaba, es una tendencia cada vez más observada a nivel europeo la consecución de estos acuerdos, como lo muestran los casos de los aeropuertos londinenses de Gatwick y Stansted.

Sin perjuicio de las mejoras que, en función de los resultados analizados para los distintos aeropuertos de la red en los epígrafes siguientes pudieran incorporar estos contratos personalizados, estos acuerdos deberían estar sometidos al escrutinio del regulador.

En definitiva, esta Comisión considera que, en ausencia de acuerdos personalizados, las tarifas propuestas no son discriminatorias.

4. Evaluación del carácter objetivo de la propuesta tarifaria

A la hora de valorar el carácter objetivo de la propuesta, esta Comisión considera que los costes subyacentes de las tarifas aeroportuarias se generan en función del servicio o PPP concreto y del tipo de aeropuerto. Mientras que, como se ha dicho en el epígrafe 3 anterior, la regulación vigente permitirá, de forma progresiva, una mayor correlación entre los ingresos y costes de las distintas PPP, nada se prevé en dicho marco sobre las tarifas en los diferentes aeropuertos. Por este motivo, y a la

²⁶ <http://mediacentre.easyjet.com/stories/9257>

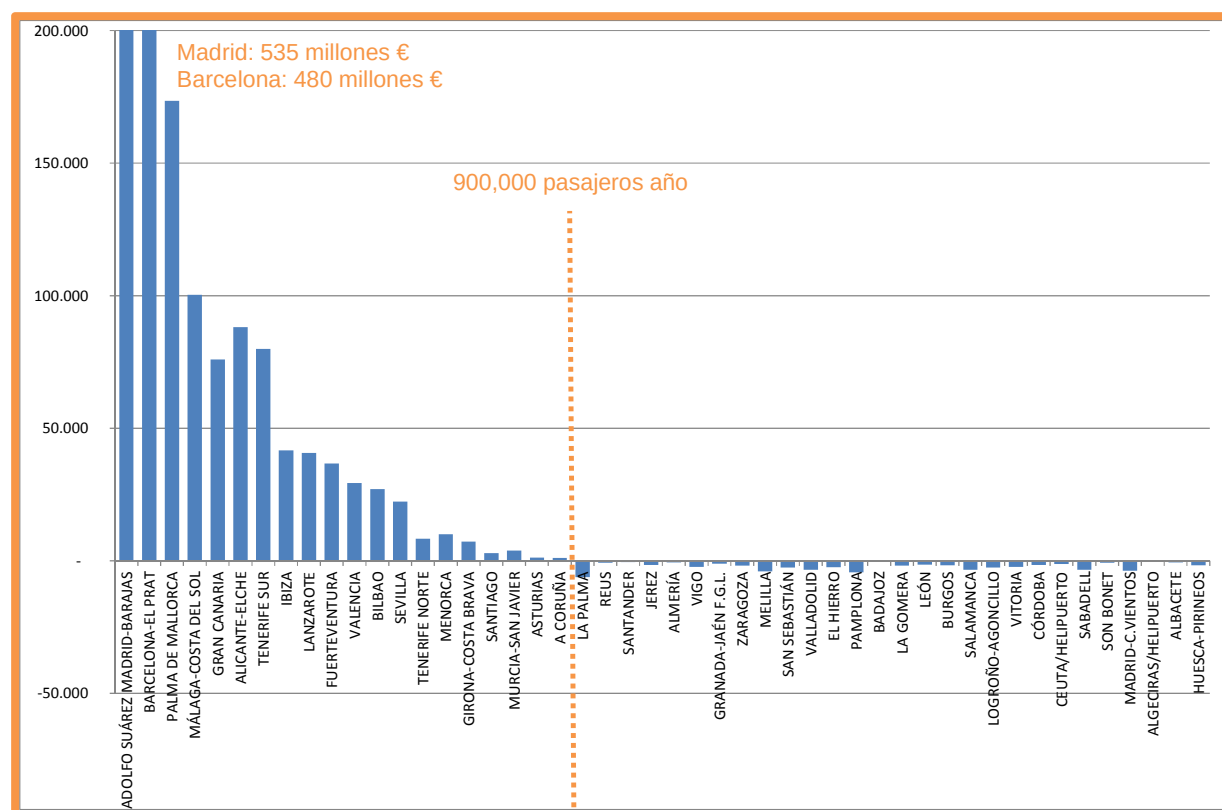
²⁷ El sector aeroportuario en España: Situación actual y recomendaciones de liberalización (E/CNMC/0002/14).

hora de establecer la objetividad de la propuesta, se analizarán las tarifas aeroportuarias en función de los distintos aeropuertos existentes en la red del gestor aeroportuario.

El tráfico en el conjunto de la red de Aena se encuentra fuertemente concentrado en torno a unos pocos aeropuertos. Así, los aeropuertos de Madrid y Barcelona acumularon, en 2014, más del 40% del tráfico mientras que el tráfico de los 5 principales aeropuertos sumó el 65% del tráfico total de la red. Esta estructura se mantendrá, de acuerdo con las previsiones de Aena, en 2016.

En 2014 Aena obtuvo un resultado antes de intereses, impuestos y amortizaciones (EBITDA) superior a los 1.710 millones de euros. En 2014, del conjunto de la red únicamente 21 aeropuertos obtuvieron un EBITDA positivo mientras que 27 no obtuvieron unos ingresos suficientes para compensar sus costes operativos. En su conjunto, estos aeropuertos detrajeron del EBITDA total de Aena más de 56 millones de euros. Este resultado es similar el obtenido en el ejercicio 2013. Como se observa en el gráfico siguiente, los aeropuertos de la red de Aena requieren de 900.000 pasajeros al año para obtener un EBITDA positivo, con la excepción del aeropuerto de Badajoz, que contó con un EBITDA en torno a los 150.000 euros. Este umbral es similar al observado el ejercicio pasado.

Gráfico 13. EBITDA de los aeropuertos de la red de Aena (2014, miles de euros)

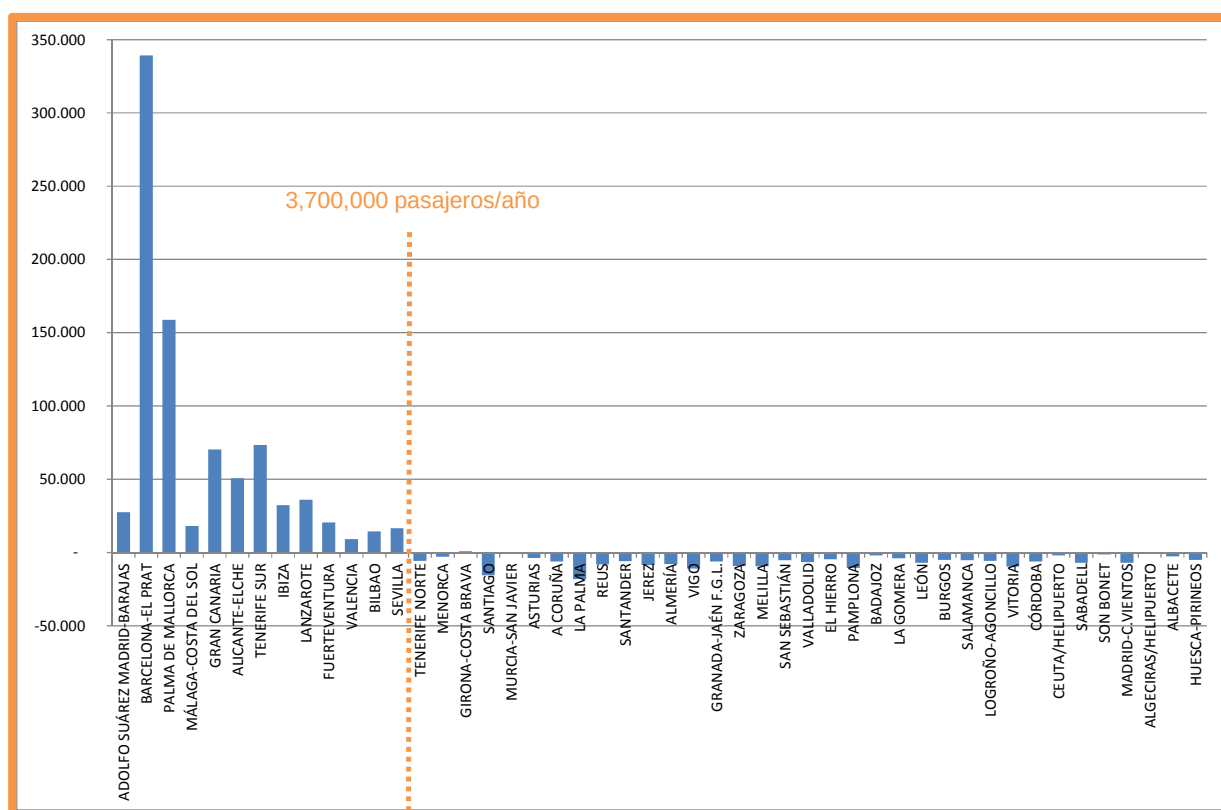


Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por Aena.

De acuerdo con las previsiones para 2016, y a pesar de la mejoría prevista para el conjunto de la red, 28 aeropuertos contarán con un EBITDA negativo que, de forma conjunta, sumará más de 68 millones de euros.

En términos de resultados antes de impuestos, únicamente 14 aeropuertos obtuvieron unos ingresos suficientes para hacer frente a las amortizaciones de sus infraestructuras así como a los costes financieros asociados a su construcción. Por el contrario, 34 aeropuertos obtuvieron un resultado negativo que ascendió a más de 215 millones de euros, un resultado sensiblemente peor al observado en 2013, cuando ascendió a 150 millones de euros. Como se observa en el gráfico siguiente, el umbral para que un aeropuerto de la red de Aena obtenga una rentabilidad positiva después de impuestos se situó en los 3,7 millones de pasajeros.

Gráfico 14. Resultado después de impuestos de los diferentes aeropuertos de la red de Aena (2014, miles de euros)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por Aena.

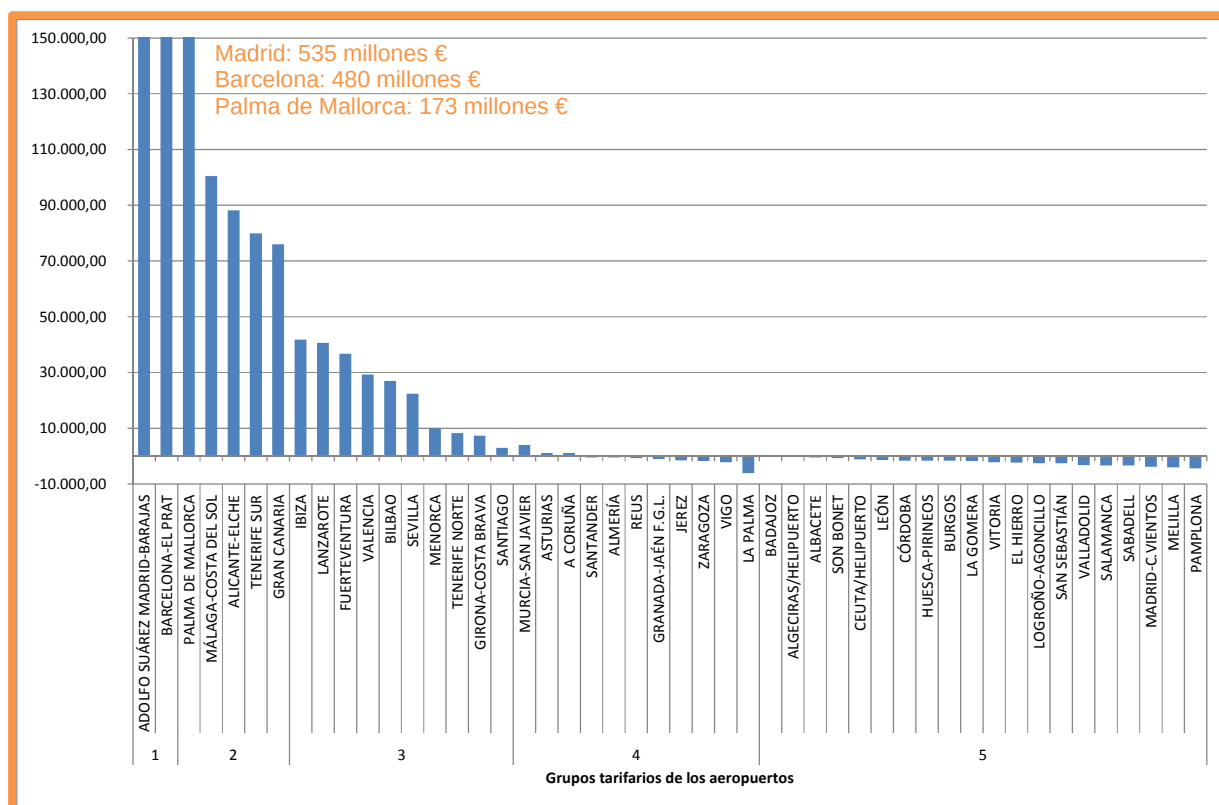
Las previsiones de Aena para el ejercicio 2016 a este respecto son muy similares, con el mismo número de aeropuertos con un resultado negativo si bien con un importe global algo superior.

A la vista de la evolución económica de los diferentes aeropuertos, conviene recordar la recomendación realizada por esta Comisión en el informe de 2 de julio de 2014²⁸ en relación con la necesidad de revisar la fijación centralizada de las tarifas aeroportuarias por grupos fijados en función del número de pasajeros. Si se atiende al EBITDA de los diferentes aeropuertos en función del grupo se observa que los costes operativos subyacentes difieren sensiblemente dentro de un mismo grupo. En

²⁸ Ver nota al pie 16.

el siguiente gráfico se muestran estas disparidades en todos los grupos tarifarios de aeropuertos. Así, por ejemplo, en el grupo 4, el aeropuerto de Ibiza tiene un EBITDA 14 veces mayor al de Santiago que, a su vez, es inferior al de Murcia San Javier, que ya pertenece al grupo 5. En el mismo sentido, el EBITDA de La Palma, del grupo 5, es muy inferior a cualquiera de los aeropuertos del grupo 6 y aeropuertos con similares resultados, como León y Jerez, pertenecen a grupos diferentes.

Gráfico 15. EBITDA de los aeropuertos de la red de Aena por grupo tarifario (2014, miles de euros)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por Aena.

En definitiva, del análisis anterior se puede concluir que la mejoría en las cifras de Aena no afecta a todos los aeropuertos de la red, manteniéndose las limitaciones ya observadas por esta Comisión relativas al número mínimo de pasajeros necesarios para que los aeropuertos cuenten con EBITDA o resultados positivos. Por este motivo se considera necesario un cambio en el modelo tarifario que viene aplicando el gestor aeroportuario.

5. Evaluación de la sostenibilidad de la red

Uno de los elementos esenciales para analizar la propuesta tarifaria es que ésta sea coherente con la garantía de sostenibilidad de la red de aeropuertos no solo para el año de referencia si no para un horizonte temporal más amplio. De esta forma, el objetivo del presente epígrafe es comprobar si la mejoría financiera que se observa en el ejercicio 2016 y que justifica la bajada tarifaria de acuerdo con la regulación

vigente, es sostenible en el tiempo. Para ello se ha partido de la siguiente información e hipótesis:

- Para el periodo 2011-2014, se ha utilizado la información económica y operativa real desagregada por aeropuerto aportada por Aena, así como la información financiera de las cuentas anuales auditadas de Aena.
- Para el periodo de 2015-2018 se ha empleado información económica y operativa estimada por Aena, y que incorpora determinados supuestos sobre crecimientos de tráfico en dicho periodo. Además, y para este periodo se han tenido en cuenta las circunstancias derivadas del cambio en el régimen de fijación de tarifas que se producirá a partir de 2017 mediante la introducción del DORA.
- Para la determinación del número de pasajeros, para el año 2015 se ha tenido en cuenta el incremento del 4%, que como se ha mencionado anteriormente ha sido asumido por Aena y para el periodo 2016-2018 un incremento anual del 3%.
- Para la determinación del EBITDA, en el periodo 2015 se ha actualizado este parámetro de acuerdo al incremento del tráfico previsto sobre el año anterior. Asimismo, se ha empleado la propuesta tarifaria modificada por esta Comisión y recogida en el apartado TERCERO.B, que supone para el ejercicio 2016 una reducción tarifaria del 1,9%. Para ejercicios posteriores (2017 y 2018), ya incluidos en el periodo DORA, se ha tomado como punto de partida el resultado obtenido en 2016 con la reducción anterior, tal y como establece la regulación tarifaria que estará vigente en dicho periodo.
- En cuanto a la deuda, se han empleado las estimaciones realizadas por Aena para los años 2015 y 2016 y se ha mantenido la tasa de reducción de la misma para los años 2017 y 2018.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se han analizado dos tipos de indicadores de solvencia: en primer lugar, los empleados por esta Comisión en la Resolución de 11 de septiembre de 2014 y, posteriormente, se han complementado con los ratios de solvencia comúnmente utilizados por agencias de rating para el caso de gestores aeroportuarios.

a) Indicadores empleados por esta Comisión en el ejercicio anterior

Los resultados calculados para los indicadores de solvencia y la evolución de los ingresos medios aeroportuarios por pasajero se presentan en la tabla siguiente:

Tabla 14. Indicadores de Solvencia y Evolución de Ingresos Aeroportuarios por Pasajero

	Histórico				Previsto				Increm. %	
	2011	2012	2013	2014	2015E	2016E	2017E	2018E	15/18	14/18

Deuda	12.313	12.615	12.066	12.797	11.417	10.444	9.554	8.740	-23,0	-31,7
EBITDA	857	1.050	1.558	1.856	1.886	1.888	1.855	1.824	-3,3	-1,7
Deuda / EBITDA	14,4	12	7,7	6,9	6,1	5,5	5,2	4,8		
Pago de intereses (neto)	341	318	255	403	215	211	207	203	-5,5	-49,6
EBIT	27	218	741	1.054	1.096	1.115	1.099	1.085	-1,0	2,9
EBIT / Intereses	0,1	0,7	2,9	2,6	5,1	5,3	5,3	5,4		
Ingresos aeroport.	1.689	1.911	2.171	2.242	2.269	2.292	2.318	2.330	2,7	3,9
Pasajeros (millones)	204,4	194,2	187,4	195,9	203,7	209,8	215,9	222,4	9,2	13,5
Ingresos aeroport./ pasajero	8,3	9,8	11,6	11,4	11,1	10,9	10,7	10,5	-6,0	-8,5
Increment. % anual		19,0%	17,8%	-1,2%	-1,9%	-4,5%	-1,7%	-2,4%		
Estimaciones (ingresos aeroportuarios / pasajero)										
Madrid	11,5	14,4	17,9	17,1	16,5	16,4	15,6	14,9	-10,0	-13,1
Barcelona	9,0	11,6	14,6	14,4	14,2	13,8	13,1	12,5	-11,8	-13,4
Palma de Mallorca	7,0	8,1	8,9	8,9	8,8	8,6	8,2	7,8	-11,3	-12,4

Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

De la tabla anterior se observa, en lo que respecta a la evolución del nivel de endeudamiento de Aena, que el ratio de cobertura de intereses (EBIT/intereses), que muestra la capacidad de Aena para generar los recursos suficientes que permitan hacer frente a los costes de la deuda, continúa con la evolución favorable de los últimos años, desde un valor de 2,6 en 2014 hasta un resultado de explotación en 2018 que cubriría 5,4 veces el pago de los intereses netos anuales.

Por otra parte, debido a la evolución del EBITDA y a la reducción del nivel total de la deuda, Aena necesitaría, en 2018, 4,8 años para amortizar su deuda con el EBITDA generado en ese ejercicio, desde los 6,9 años que necesitaba en 2014.

De esta forma, y considerando un escenario de bajadas tarifarias para los próximos años, seguiría la tendencia de los últimos años de mejora de los indicadores de solvencia en el periodo 2015-2018, lo cual se considera un resultado razonable y coherente, teniendo en cuenta que se espera un aumento de los ingresos debido a la estrategia de diversificación de las fuentes de ingresos de la red que está acometiendo Aena, en el que se dará mayor peso a las actividades comerciales complementarias a las aeroportuarias. Pero sobre todo por la aplicación de una política inversora muy contenida con respecto a los ciclos anteriores de grandes inversiones, que se concentra esencialmente en el mantenimiento de los activos

existentes y en el incremento de la seguridad operacional de los aeropuertos, todo ello acompañado de una política de contención de gastos operativos.

A este respecto, es importante recordar que, de acuerdo con los datos suministrados por el gestor aeroportuario, la red de Aena cuenta con una importante sobrecapacidad, por lo que los incrementos de tráfico previstos, al menos en el corto y medio plazo, podrían ser absorbidos sin necesidad de acometer inversiones importantes en nuevas infraestructuras. De esta forma, y al menos en el periodo analizado, la limitación de las inversiones a 450 millones de euros anuales que establece el marco regulatorio a partir de 2017 no pondrían en cuestión la capacidad de los aeropuertos para absorber el crecimiento previsto.

b) Indicadores comúnmente empleados por las agencias de rating

Las empresas de rating analizan la calidad crediticia de las diferentes empresas emisoras, mediante un estudio detallado tanto del entorno macroeconómico y sectorial, como de la situación de los estados financieros, la estructura de ingresos y gastos, etc., de la empresa en cuestión.

Las calificaciones que otorgan las agencias de rating se pueden dividir, generalmente, en dos grandes grupos: “*investment grade*” y “*especulativo*”, según su alta o baja solvencia, con subdivisiones que conllevan matizaciones más específicas. Una calificación en un nivel igual o superior a “*investment grade*” significa que las empresas de rating, después de análisis detallados, consideran que la empresa calificada es solvente.

El análisis de solvencia por parte de las empresas de rating se realiza, entre otros, mediante el uso de ratios financieros. A continuación se describen algunos de los ratios que han usado las empresas Moody’s y Standard & Poor’s para calificar a diferentes empresas gestoras de aeropuertos²⁹ así como el valor de dichos ratios que se obtendría para Aena.

- El primer ratio $[(\text{FFO}^{30} + \text{Gasto de interés en efectivo}) / (\text{Gasto de interés en efectivo})]$ es el índice de la cobertura de interés en efectivo. Es un indicador de la capacidad del gestor para cubrir el coste de su deuda. Por tanto, cuanto mayor es este índice, mayor capacidad de cobertura tiene la empresa. Este ratio es similar al EBIT/intereses utilizado anteriormente. Los valores de este ratio para los aeropuertos analizados se sitúan entre 1,7 y 5,8 con datos reales de 2013.
- El segundo ratio (FFO/deuda) es un indicador que, como en el caso anterior, mide la capacidad de generación de efectivo de un operador aeroportuario en

²⁹ La información extraída de los informes de Moody’s se refiere a los siguientes gestores aeroportuarios: Heathrow, Schiphol (para los ejercicios 2013 y 2014 estimado). En el caso de Standards & Poor’s los resultados de sus informes se refieren a: Aeroports de Paris, Aeroporti di Roma, Avinor S.A., Deutsche Flugicherung, Schiphol, Dublin, Zurich y Auckland Int. Airport (para los ejercicios 2013 y 2014 estimado)

³⁰ Funds from operation (en terminología inglesa), que se calcula restando de los resultados del ejercicio las amortizaciones y los deterioros del inmovilizado.

relación con su deuda total. Cuanto mayor es esta métrica, más capacidad de generación de efectivo. Los valores de este ratio para los aeropuertos analizados se sitúan entre 4,6% y 36,1%.

- El tercer ratio (Deuda/EBITDA), es un indicador que mide los años necesarios para amortizar la deuda con el EBITDA generado en un año dado. Por tanto, cuanto menor es el ratio, más solvente es la empresa. Los valores de este ratio para los aeropuertos analizados se sitúan entre 7,5 y 1,9.
- Por último, la cobertura de intereses con EBIT y EBITDA (EBIT o EBITDA/intereses) muestra la capacidad para generar los recursos suficientes que permitan hacer frente a los costes de la deuda. Los valores de la cobertura de intereses con EBIT para los aeropuertos analizados se sitúan entre 1,3 y 6,3, mientras que los valores de la cobertura de intereses con EBITDA para los aeropuertos analizados se sitúan entre 2,8 y 10,4.

A continuación, se muestran los valores que obtendría Aena en las métricas anteriores.

Tabla 15. Indicadores de solvencia de Aena

	Aena							
	2011	2012	2013	2014	2015E	2016E	2017E	2018E
(FFO + Gastos de interés en efectivo) / (Gastos de interés en efectivo)³¹	2,8	3,7	6,8	4,1	7,6	7,8	7,9	7,9
FFO/Deuda	2,8%	5,7%	11,2%	9,9%	12,6%	13,8%	15,0%	16,1%
Deuda/EBITDA	14,4	12,0	7,7	6,9	6,1	5,5	5,2	4,8

³¹ Los datos mostrados corresponden al índice de la cobertura de gastos financieros ya que no se dispone del dato de gastos de interés en efectivo. En cualquier caso, señalar que con el uso de esta métrica se está siendo conservador, dado que el valor mostrado por este ratio sería inferior al del valor con el interés en efectivo.

Cobertura de intereses con EBIT³²	0,1	0,7	2,9	2,6	5,1	5,3	5,3	5,4
Cobertura de intereses con EBITDA	2,5	3,3	6,1	4,6	8,8	9,0	9,0	9,0

Fuente. Elaboración propia a partir de la información suministrada por Aena.

Como en el caso del conjunto de indicadores analizados en ejercicios anteriores por esta Comisión y detallado en el epígrafe anterior, considerando un escenario tarifario de bajadas progresivas, como se observa en la tabla anterior, se prevé que Aena tenga una progresión positiva en todos los indicadores, un indicio más de la sostenibilidad de la compañía a largo plazo. En relación a sus homólogos europeos, Aena obtiene peores resultados en aquellos indicadores que recogen deuda, dado el todavía elevado nivel de endeudamiento de la compañía si bien, como se ha visto, con la política de contención en inversiones y de reducción de costes, se prevé que los indicadores de deuda mejoren significativamente.

Por otra parte, Aena obtiene resultados muy positivos en indicadores que recogen la capacidad de generación de caja, como el FFO. En estos indicadores o ratios, Aena, se sitúa por encima de muchos gestores aeroportuarios europeos.

De hecho, el pasado mes de junio, la empresa Moody's ha otorgado a Aena, en la primera calificación que realiza de la compañía, una nota de Baa1 estable³³. Asimismo, en la misma fecha, la agencia Fitch ha asignado a Aena una nota BBB+ estable³⁴ en su *Long-term Issuer Default Rating* (IDR).

En resumen, se puede afirmar que, incluso considerando el cambio de escenario tarifario, desde su congelación incluida en la Ley 18/2014 a otro de reducciones progresivas, Aena tiene unos ratios financieros que están línea o incluso mejoran los de sus comparables europeos que han obtenido calificaciones de "*investment grade*", es decir, empresas que son calificadas de solventes. Además, la tendencia en todas estas métricas es positiva. Este hecho refuerza la idea de que la propuesta tarifaria de esta Comisión no afecta a la solvencia y a la sostenibilidad de Aena en el plazo considerado.

No obstante lo anterior, esta Comisión ya señaló los riesgos de la congelación tarifaria impuesta hasta 2025 por la Ley 18/2014, por lo que conviene seguir de cerca la evolución del tráfico de pasajeros como de las cifras económicas del gestor en futuros informes. Será especialmente relevante analizar sus niveles de apalancamiento y la influencia de estos niveles en los resultados, para determinar su impacto en la sostenibilidad económica de Aena, ya en un entorno de privatización

³² En los ratios de cobertura de intereses con EBIT y con EBITDA, a partir del año 2014, ante la falta de información desglosada, en el denominador se usan los gastos financieros en lugar de los gastos debidos a pagos de interés. Los ratios tendrían valores superiores si se emplearan pagos de interés.

³³ Según la terminología de Moody's, la calificación Baa1 estable se encuentra dos escalones por encima de la mínima requerida para conseguir calificación de "*investment grade*".

³⁴ Según la terminología de Fitch, la calificación BBB+ estable se encuentra dos escalones por encima de la mínima requerida para conseguir calificación de "*investment grade*".

del operador y con unas perspectivas macroeconómicas que se prevén más favorables.

B. VALORACIÓN DEL RESTO DE ELEMENTOS DE LA PROPUESTA DE AENA

Como se expone en el Antecedente de Hecho Sexto, vinculada a la congelación de las PPP, Aena propone incrementar, de acuerdo con lo pactado con las asociaciones de compañías aéreas usuarias, los descuentos a los pasajeros en conexión, mantener las bonificaciones al crecimiento del tráfico y para el caso concreto de la aviación general, la ampliación de 2 a 3 horas de la exención de la tarifa de estacionamiento en los aeropuertos de los grupos 4 y 5 para las aeronaves de peso máximo al despegue inferior a las 5 toneladas.

A continuación se valorarán los elementos anteriores de la propuesta de Aena.

1. Bonificaciones pasajeros en conexión

Respecto a las bonificaciones, Aena mantiene el acuerdo suscrito con las asociaciones de compañías usuarias de 31 de mayo de 2013 y, por lo tanto, la propuesta tarifaria incluye el incremento del descuento hasta el 40% para los pasajeros en conexión en las PPP de pasajero y seguridad. En 2014 estas bonificaciones supusieron un descuento de 41,2 millones de euros.

Tabla 16. Descuento pasajeros en conexión según acuerdo de 31/5/2013

2014	2015	2016	2017	2018
30%	35%	40%	40%	40%

Fuente. Elaboración propia.

A este respecto, esta Comisión, como se indicó en el ejercicio anterior, considera apropiado que Aena incluya este tipo de incentivos al tráfico en conexión dado que es una práctica extendida entre los principales aeropuertos *hub* europeos (Tabla 17) y no europeos (Tabla 18) con los que compite, como puede observarse en las siguiente tablas.

Tabla 17. Descuentos aplicados por los principales *hubs* europeos a los pasajeros en conexión

<i>Tasa pasajero y seguridad (SDR)</i>	Madrid	Amsterdam	Paris CDG	Heathrow	Frankfurt
Tasa por pasajero EU (Schengen)	16,2	21,6	18,7	30,5	33,2
Tasa por pasajero no EU	21,7	21,6	30,4	42,8	35,1
Tasa por pasajero en tránsito (no EU)	14,1	10,5	18,6	32,1	25,0
Dto. Pasajero en conexión	-35%	-52%	-39%	-25%	-29%

Fuente. Elaboración propia.

Tabla 18. Descuentos pasajeros en conexión y niveles de aplicación

	Porcentaje de descuento	Porcentaje de pasajeros internacionales tranferidos
Amsterdam	51,6% ¹	41,9%
Atenas	100,0% ²	10,6%
Bruselas	36,9% ¹	5,0%
Frankfurt	48,6% ³	55,0%
Copenhague	37,7% ¹	24,8%
Viena	74,0%	31,9%
Madrid	30,0%	25,0% ⁴
Paris CDG	40,0%	-
Sidney	100,0%	25,0%
Osaka	100,0%	2,5%
Dubai	100,0%	55,0%

1. Combinación de descuentos de pasajero y tasas de seguridad
2. Aplicadas a la tasas de desarrollo del aeropuerto
3. Descuentos rutas intercontinentales
4. Estimado por Leigh Fisher

Fuente. Leigh Fisher.

No obstante, en próximos ejercicios de supervisión sería recomendable incluir algún análisis que muestre la efectividad de dichos descuentos sobre el tráfico en conexión, en tanto en cuanto estas bonificaciones se consideran para la actualización tarifaria y, por tanto, su implementación incrementa los ingresos regulados requeridos.

2. Incentivos al crecimiento

En la propuesta realizada por Aena a las asociaciones de usuarios se incluyó el mantenimiento de los incentivos al crecimiento aplicados en 2015. Así, se bonificaría el importe de las prestaciones por salida de pasajeros y seguridad en un porcentaje que asciende al 50% el primer año (2016) y al 25% el segundo (2017), por los pasajeros transportados a nuevos destinos en cada temporada. En 2014 estas bonificaciones supusieron un importe de 23,8 millones de euros.

No obstante, Aena en su escrito de 13 de julio solicitó que se considerara suprimido el incentivo por aportación al crecimiento de pasajeros en caso de que la propuesta final resultara en la no congelación de las tarifas. Por tanto, al resultar la propuesta modificada en una reducción de las tarifas de 1,9% se entiende suprimido dicho incentivo.

Esta Comisión ha constatado que, al igual que los descuentos de los pasajeros en conexión, otros gestores aeroportuarios ofrecen descuentos que incentivan tanto el

crecimiento como la apertura de nuevas rutas, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 19. Bonificaciones al crecimiento aplicadas por otros aeropuertos europeos

	Aena	Ámsterdam	Paris CDG	Frankfurt
Crecimiento tráfico	- 50% (2015) y - 25% (2016) sobre el tráfico adicional.		-30% sobre el tráfico adicional si el crecimiento > 6,4%.	Descuentos entre 4 y 10 €/pax para crecimientos entre el 1 y más del 6%
Nuevas rutas	- 75% (2015) y - 25% (2016) sobre el tráfico adicional en rutas no operadas hasta la fecha.	1º año (5 € bonificación + 5 € marketing); 2º año (2,5 € bonificación + 2,5 € marketing)		Descuento de 10 €/pax para nuevas rutas no operadas desde Frankfurt y 8 € para nuevas rutas de la aerolínea.

Fuente. Elaboración propia.

Por tanto, y sin perjuicio de los beneficios que una reducción de tarifas generales tiene como incentivo al crecimiento del tráfico, el hecho de que otros gestores estén ofreciendo este tipo de descuentos podría disminuir la competitividad de los aeropuertos españoles. Sin embargo cabe indicar que, a diferencia de las bonificaciones al tráfico en conexión, los incentivos al crecimiento no se consideran en el cálculo de la actualización tarifaria, por lo que esta Comisión no es competente para revisar esta propuesta de supresión del incentivo.

3. Incentivos a la aviación general

La última propuesta tarifaria de Aena hace referencia a las tarifas aplicables a la aviación general, un segmento del sector de la aviación que incluye actividades tan diversas como las escuelas de enseñanza aeronáutica, empresas de trabajos aéreos (fotografía, publicidad, fumigación, extinción de incendios, etc.), aeroclubes, aviones privados, ultraligeros y vuelos sin motor o la aviación deportiva.

Aena propone, además de la congelación en general de las tarifas, para aquellas aeronaves de peso máximo al despegue inferior a las 5 toneladas, la ampliación de 2 a 3 horas de la exención de la tarifa de estacionamiento en los aeropuertos de los grupos 4 y 5. Una de las características de esta aviación es que requiere de aparatos de dimensiones mucho más reducidas a la comercial. Así, en 2015, el 80% de las aeronaves matriculadas en España en la categoría de aviación general eran aeronaves de menos de 2 Tm de peso. Por otra parte, la aviación general no suele utilizar, los aeropuertos de mayor tamaño centrando sus actividades en los de los grupos 3³⁵, 4³⁶ y 5³⁷.

³⁵ Incluye los aeropuertos de Bilbao, Fuerteventura, Girona, Ibiza, Lanzarote, Menorca, Santiago, Sevilla, Tenerife Norte y Valencia.

³⁶ Incluye los aeropuertos de Almería, Asturias, Coruña, Granada-Jaén, Jerez, La Palma, Murcia, Reus, Santander, Vigo y Zaragoza.

Pese a que esta Comisión valora positivamente esta actuación de Aena, ya que se encuentra en línea con lo indicado en la Resolución de 11 de septiembre de 2014, sin embargo se considera insuficiente dada la situación de este tipo de aviación en España comparada con la de países europeos de nuestro entorno³⁸. Así, en este sentido, esta Comisión ya indicó en la citada Resolución que Aena debería profundizar en futuros procedimientos de consulta en el desarrollo de un marco operativo y tarifario diferenciado que permita el acceso de la aviación general a sus aeropuertos en términos más competitivos incentivando el tráfico y la utilización más eficiente de los diferentes servicios aeroportuarios en aquellas instalaciones que en la actualidad se encuentra infrautilizadas.

En conclusión, esta Comisión considera, en línea con lo indicado por la Comisión Europea en su Comunicación³⁹ del programa para el futuro sostenible de la aviación general y de negocios que, en la medida en que este tipo de aviación ofrece un transporte adaptado, flexible y que aumenta la movilidad de las personas, la productividad de las empresas y la cohesión regional, Aena y las asociaciones de usuarios deberían trabajar conjuntamente en la concreción de una definición consensuada de la aviación general y que como consecuencia de la misma se estableciera un plan de incentivos específicos para este tipo de aviación como ya existe en la actualidad para la aviación comercial.

QUINTO.- CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto anteriormente, esta Comisión considera que:

- El procedimiento de transparencia y consulta relativo a la actualización tarifaria de 2016 ha mejorado con respecto al observado en ejercicios anteriores, si bien Aena ha limitado su papel a la aportación de la información requerida y, eventualmente, a la explicación de la misma y a la comunicación a los usuarios en plazo de la propuesta tarifaria. De hecho, en su propuesta, el gestor aeroportuario no ha tomado en consideración los puntos de vista puestos de manifiesto por las compañías usuarias ni ha justificado sus decisiones en caso de desacuerdo, como prevé el artículo 98 de la LSA, en sus discrepancias con algunas asociaciones en temas tan relevantes como la consideración del déficit prospectivo en su cálculo de actualización tarifaria.
- Conforme a la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014, éste es el último ejercicio de supervisión de las tarifas aeroportuarias que se realiza con carácter

³⁷ Incluye los aeropuertos de Albacete, Algeciras, Badajoz, Burgos, Ceuta, Córdoba, Cuatro Vientos, Hierro, Huesca, La Gomera, León, Logroño, Melilla, Sabadell, Salamanca, San Sebastián, Son Bonet, Pamplona, Vitoria y Valladolid.

³⁸ Ver Gráfico 20. Comparativa del segmento de la aviación general en diferentes países europeos incluido en la Resolución de modificación tarifaria de la CNMC para 2015.

³⁹ Comunicación de la Comisión del programa para el futuro sostenible de la aviación general y de negocios (COM-2007-869 final).

previo a la entrada en vigor del DORA. Por este motivo, las medidas contenidas en la Resolución de la CNMC del pasado 11 de septiembre de 2014, encaminadas a mejorar el procedimiento durante el periodo transitorio decaen, sustituyéndose por las incluidas en el punto 3 del Fundamento de Derecho Segundo.B.

- Esta Comisión ha constatado, sobre la base de los datos reales, que Aena no incurrió en déficit alguno en 2014 teniendo derecho a recuperar, capitalizado, en ejercicios posteriores el déficit establecido en la Resolución de la CNMC del pasado 11 de septiembre de 2014 y que ascendía a 179,3 millones de euros que una vez capitalizados suponen 199,2 millones de euros.
- En relación con la actualización de las PPP para 2016, esta Comisión considera que la propuesta de Aena de 29 de mayo de 2015 y su modificación, en relación con las previsiones de tráfico para 2015, incluida en su escrito de 13 de julio, no cumple con la legislación vigente⁴⁰. En particular, esta Comisión considera que Aena, en su propuesta:
 - o Realiza una interpretación errónea del concepto “*déficit producido*” incluido en el artículo 92.2.c) de la LSA, considerándolo un déficit prospectivo y no real, como justificó esta Comisión en la citada Resolución de 11 de septiembre de 2014, sin que el gestor aeroportuario manifestara oposición alguna.
 - o Se basa en una separación de los costes entre las actividades aeroportuarias y comerciales que no es apropiada, como mostró el Acuerdo de esta Comisión de 23 de abril de 2015, por lo que resulta pertinente un ajuste de 69,8 millones de euros. Por el contrario Aena, no incorpora en su propuesta el mencionado ajuste, al cuestionar la competencia de la CNMC para determinar los elementos que configuran las tarifas aeroportuarias e imponer criterios de contabilización de costes.

De esta forma, la fórmula de actualización incluida en la LSA resulta en una reducción de las PPP para 2016 del 1,9% y no la congelación que propone el gestor aeroportuario en el documento remitido a esta Comisión el 29 de mayo de 2015. Igualmente, el resultado previsto permite compensar íntegramente el déficit capitalizado de 2013, al contrario del cálculo aportado por Aena, que supone un déficit pendiente de recuperar de 555,3 millones de euros en futuros ejercicios.

- A juicio de esta Comisión, la reducción tarifaria del 1,9% para 2016, si bien no revierte las subidas de las PPP aplicadas por Aena en el periodo 2010-2013, profundiza en la senda iniciada en 2013 con la entrada del nuevo marco de revisión de las PPP en España. En este sentido, la comparativa internacional muestra que las tarifas en España se encuentran en una posición media en

⁴⁰ Como se ha señalado anteriormente, el punto de vista del gestor aeroportuario difiere a la propuesta modificada de esta Comisión entendiendo que el déficit que puede recuperarse es el previsto y que la CNMC no es competente para modificar los criterios de imputación de costes.

alguno de los escenarios analizados, por lo que la reducción tarifaria beneficiará su posición competitiva.

- La reducción tarifaria para 2016 resultado de la aplicación de la legislación vigente no pondrá en cuestión, a la vista de ratios analizados, la sostenibilidad de la red ni las calificaciones obtenidas por Aena de las agencias de calificación. Sin perjuicio de lo anterior, y como esta Comisión ya ha puesto de manifiesto, es necesario recordar los riesgos que la congelación tarifaria impuesta hasta 2025 por la Ley 18/2014 conlleva y que aconseja, en línea con lo ya dicho por esta Comisión, su revisión⁴¹.
- En su escrito de 13 de julio, Aena manifiesta que se deberá considerar suprimido de la propuesta tarifaria para 2016 los incentivos al crecimiento en caso que esta Comisión eleve una modificación tarifaria distinta de la congelación. Por el contrario, el gestor aeroportuario mantendrá los descuentos a los pasajeros en conexión y los incentivos a la aviación general. Esta Comisión valora positivamente el mantenimiento de los descuentos anteriores y, por el contrario, observa con preocupación la eliminación de los incentivos al crecimiento en la medida en que otros gestores europeos los aplican. En cualquier caso, en la medida en que estos descuentos no forman parte del cálculo de actualización de las PPP, no es competente para su supervisión.
- Finalmente, la propuesta de Aena así como su corrección por parte de esta Comisión se consideran no discriminatoria y objetiva.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que la propuesta de congelación tarifaria para 2016 presentada por Aena S.A. en su escrito de 29 de mayo de 2015 y la modificación de la misma incluida en su escrito de 13 de julio de 2015 no se ajusta a lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014, de 15 de octubre y, en particular, a lo previsto en el artículo 92 de la Ley 21/2003, de 7 de julio de Seguridad Aérea.

SEGUNDO.- Aprobar la propuesta de modificación tarifaria revisada por esta Comisión correspondiente al ejercicio 2016 a los efectos de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta, apartado 3, párrafo quinto de la Ley 18/2014. Dicha propuesta consiste en:

⁴¹ Ver Informe referido en nota al pie 16.

- La reducción de las prestaciones patrimoniales públicas de Aena en un 1,9% respecto de las aprobadas para 2015.
- La aplicación de un descuento de un 40% a los pasajeros en conexión.
- En el caso de la aviación general, para las aeronaves de peso máximo al despegue inferior a 5 toneladas, la ampliación de las 2 horas actuales a 3 horas de la exención de la tarifa de estacionamiento en los aeropuertos de los grupos 4 y 5.

Como prevé la disposición transitoria cuarta apartado tercero de la Ley 18/2014, la propuesta así configurada es conforme a lo dispuesto en el artículo 92 de la LSA y en la disposición transitoria sexta, apartado 1 de la Ley 18/2014. Asimismo, resulta justificada de acuerdo con las previsiones contenidas en los planes directores, las demandas de tráfico, los requerimientos y necesidades de las compañías usuarias de los aeropuertos y los estándares de calidad, y que responde a criterios de no discriminación, objetividad y transparencia y garantiza la sostenibilidad de la red.

TERCERO.- Declarar que, a efectos de lo previsto en el artículo 92 apartado 2, letra c, Aena compensará íntegramente en el ejercicio 2016, el déficit correspondiente al ejercicio 2013, que, capitalizado, ascendía a 199,2 millones de euros.

CUARTO.- Declarar que Aena S.A. ha cumplido en lo sustancial el procedimiento de consultas establecido en el artículo 98 de la LSA.

QUINTO.- Requerir a Aena, S.A. y a las compañías aéreas a adoptar las medidas contenidas en el Fundamento de Derecho Segundo, apartado B.3 de la presente Resolución.

SEXTO.- Requerir a Aena, S.A., para próximos procedimientos de consulta, la presentación a la CNMC del último ejercicio cerrado disponible de su contabilidad analítica.

SÉPTIMO.- Dar traslado de la presente Resolución, en la que consta el punto de vista del gestor aeroportuario, a Aena, S.A., a las asociaciones representativas de usuarios y al Ministerio de Fomento para la inclusión de la propuesta supervisada en el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, conforme a lo previsto en el apartado 4 de la disposición transitoria cuarta de la Ley 18/2014.

ANEXO I: RELACION DE INGRESOS Y COSTES POR PPP

Prestaciones Patrimoniales Públicas	Ingresos	Costes (*)	Subvenciones recibidas	Diferencia (**)
Pasajeros				
Seguridad				
Servicios de PMR				
Aterrizaje				
Servicios meteorológicos				
Servicio de tránsito de aeródromo				
Utilización de pasarelas telescópicas				
Handling pasajeros				
Handling aeronaves				
Catering				
Combustible aviación				
Estacionamiento				
Manipulación de mercancías				

(*) Incluyendo coste de capital y amortizaciones correspondiente a cada PPP

(**) Se deben recoger las diferencias de conciliación entre los resultados de la fórmula de actualización de las tarifas y los resultados de la CA

ANEXO II: VARIABLES FINANCIERAS Y OPERATIVAS

	Cierre	Previsto	Propuesta DORA				
<i>millones de euros</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gastos de explotación PPP							
Aprovisionamientos							
Gastos de Personal							
Otros Gastos de Explotación							
Amortización del Inmovilizado							
Bajas, deterioros y resultado por enajenaciones de inmovilizado							
Subvenciones concedidas y transferencias realizadas por la entidad							
Deterioro del Fondo de Comercio de Consolidación							
Coste de capital							
Prima de riesgo mercado (PM)							
Beta de los activos (bU)							
Tipo impositivo sobre beneficios (%) año N							
Tasa libre de riesgo (Media rendimiento bono 10Y español)							
Gastos financieros prestaciones							
Deuda media prestaciones							
Equity medio prestaciones							
Beta recursos propios (bL)							
Coste deuda antes de impuestos (Gastos financieros / Deuda media)							
Coste de los recursos propios despues de impuestos							
Coste medio ponderado del capital después de impuestos (CMPCDI)							
Coste medio del capital antes de impuestos (CMPCAI)							
Activo neto prestaciones (D+E)							
Subvenciones recibidas (Imputadas a Prestaciones Patrimoniales)							
Aplicación dual till							
Pasajeros							