

## **RESOLUCION DE SUPERVISION DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA SME, S.A. EN EL EJERCICIO 2018**

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**STP/DTSP/028/17**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> María Fernández Pérez

#### **Consejeros**

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

#### **Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Barcelona, a 26 de octubre de 2017.

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

### **PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Esta Resolución tiene por objeto la supervisión del procedimiento de transparencia y consulta a que ha sometido Aena SME, S.A. (en adelante, Aena) la actualización de sus tarifas aeroportuarias para el año 2018 y del ajuste de las mismas al mecanismo quinquenal de regulación económica previsto en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014).

**Segundo.-** Con fecha 27 de enero de 2017 el Consejo de Ministros aprobó el primer Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA), en el que se enmarca el presente ejercicio de supervisión.

El DORA establece un marco estable de evolución de las tarifas para el período 2017-2021 destinado a asegurar la suficiencia de los ingresos sobre la base del cálculo de unos costes eficientes de prestación de los servicios aeroportuarios. Para ello, fija un ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) que, de forma

prospectiva para el conjunto del periodo, debe permitir cubrir los costes previstos de Aena. El riesgo derivado de las previsiones de tráfico así como de las desviaciones de costes, salvo excepciones previstas en la Ley, no se pueden trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolas el gestor aeroportuario.

El DORA fija una senda de reducción de los ingresos por pasajero obtenidos de los servicios aeroportuarios básicos de un -2,22% anual, siendo el valor inicial del periodo el IMAP establecido para el año 2016 de 10,90 euros. Para los ejercicios 2017 y 2018 el DORA fija un IMAP de 10,66 y 10,42 euros respectivamente.

Si bien se prevé que anualmente se realice un ajuste relacionado con el cumplimiento del IMAP establecido, así como de los estándares de calidad de los servicios y las penalizaciones por el retraso en la ejecución de las inversiones estratégicas, la disposición transitoria quinta de la Ley 18/2014 dispone que las tarifas aeroportuarias de los dos primeros ejercicios de aplicación del primer DORA (2017 y 2018) serán fijadas para cada año inmediato anterior a su aplicación, ajustadas únicamente al IMAP ya que los posibles ajustes a realizar al mismo serán aplicados con dos ejercicios de carencia.

**Tercero.-** Para el ejercicio 2017, la consulta anual de las tarifas se realizó simultáneamente a la consulta de la propuesta de DORA de Aena, recogiendo la guía de tarifas de forma lineal la bajada finalmente aprobada en el DORA.

**Cuarto.-** Con fecha 10 de abril de 2017 la Dirección de Transportes y del Sector Postal (en adelante DTSP) realizó un requerimiento de información a Aena relativo al sistema de contabilidad analítica y al resultado de la misma en el ejercicio 2016 así como a los ingresos de las Prestaciones Patrimoniales Públicas (en adelante, PPP) por aerolínea de 9 aerolíneas.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 20 de abril de 2017, solicitando el tratamiento confidencial de la información aportada.

**Quinto.-** Con fecha 12 de mayo de 2017 Aena convocó la primera reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2018 que tuvo lugar el día 1 de junio con asistencia de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas. Posteriormente se convocó una segunda reunión para el día 20 de junio en la que no se consiguió llegar a un acuerdo sobre la actualización tarifaria. Finalmente, el 20 de julio tuvo lugar la última reunión de Aena con las asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas con la que se concluyó el procedimiento de consulta anual.

**Sexto.-** Con fecha 20 de junio de 2017 la DTSP efectuó un segundo requerimiento de información a Aena sobre la conciliación entre la contabilidad

analítica de Aena, la cuenta de Pérdidas y Ganancias y el cierre de la fórmula de actualización tarifaria para 2016 así como otras cuestiones necesarias para la verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2016, al que el gestor aeroportuario dio respuesta el día 30 de junio de 2017, solicitando el tratamiento confidencial de la información aportada.

**Séptimo.-** Con fecha 6 de julio de 2017 tuvo entrada en el registro de la CNMC un escrito de Aena en virtud del cual plantea una consulta en relación con determinadas cuestiones sobre la fijación de las prestaciones públicas para 2018 surgidas en el marco de las reuniones del procedimiento de consultas. La CNMC dio contestación a la misma mediante acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de 11 de julio de 2017<sup>1</sup>.

**Octavo.-** El 26 de julio de 2017 el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2018 y el 31 de julio las comunicó a la CNMC, a las asociaciones representativas de usuarios y a la Dirección General de Aviación Civil (en adelante, DGAC).

**Noveno.-** Ni las asociaciones de usuarios ni las compañías aéreas han recurrido ante la CNMC el Acuerdo del Consejo de Administración de Aena en el plazo de 20 días indicado para ello en el artículo 39.1 de la Ley 18/2014.

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

### **I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia establece en su artículo 10.2 que corresponde a esta Comisión la supervisión del cumplimiento del procedimiento de transparencia y consulta llevado a cabo por Aena, y que las actualizaciones de sus tarifas aeroportuarias se ajustan al porcentaje que resulte de aplicar el ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ), conforme a lo previsto en la Ley 18/2014.

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

---

<sup>1</sup> Acuerdo por el que se da contestación a la Consulta formulada por AENA SME, S.A. sobre determinados aspectos de su propuesta tarifaria para 2018 (Expte. CNS/DTSP/520/17).

la CNMC podrá adoptar medidas de obligado cumplimiento en futuros procedimientos de transparencia y consulta conforme al apartado 2 del mismo artículo.

En particular, corresponde a la Sala de Supervisión Regulatoria la adopción de esta Resolución de conformidad con el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y con el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la Comisión, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto. De conformidad con el artículo 14.2.g) de dicho Estatuto Orgánico, la Resolución ha sido sometida a informe cruzado de la Sala de Competencia.

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

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

### **II.1. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias**

La Ley 18/2014 establece en sus artículos 32 a 34 el procedimiento que debe seguir la actualización de las tarifas aeroportuarias, debiendo actualizarse cada tarifa aeroportuaria mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación del ingreso máximo anual por pasajero ajustado (en adelante, IMAAJ) previsto en el correspondiente ejercicio (año t) con respecto al IMAAJ del año precedente.

No obstante lo anterior, en los dos primeros ejercicios de aplicación del primer DORA, las tarifas aeroportuarias serán las fijadas para el año inmediato anterior a su aplicación, ajustadas únicamente al ingreso máximo anual por pasajero IMAAJ, conforme establece la disposición transitoria quinta de la Ley 18/2014.

Según dispone el artículo 32.4 párrafo segundo, si la aplicación del porcentaje que corresponda a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por cada tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que remunera, la tarifa se incrementará sólo en el porcentaje que permita cubrir tales costes. Los ingresos esperados ajustados dejados de percibir como consecuencia de esta limitación se recuperarán incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas con el límite de recuperación de los costes estimados.

Como se ha expuesto, la Ley contempla expresamente el procedimiento de actualización que debe seguirse en un contexto de ajuste tarifario al alza, esto es, de incremento de tarifas. Sin embargo, no hace referencia al procedimiento de actualización aplicable en un contexto de reducción de tarifas. A juicio de esta Sala, entre todas las soluciones posibles, resulta más adecuado económicamente primar la opción que más aproxime cada tarifa a sus costes de prestación. Es decir, el mismo principio recogido en el artículo 32.4 debe aplicarse por analogía en caso de un ajuste tarifario a la baja, debiendo tender el mecanismo de ajuste a que con los ingresos estimados por cada servicio aeroportuario, puedan recuperarse los costes del mismo, como ya se ha pronunciado esta Sala tanto en la Consulta planteada por Aena en su Acuerdo antes citado de 11 de julio de 2017 como en procedimientos de consulta de ejercicios anteriores.

Por último, la Ley 18/2014 no establece la obligación de llegar al equilibrio entre los ingresos y costes de las prestaciones en un determinado plazo, ni durante la vigencia del primer DORA ni en los sucesivos. En este contexto, la Sala de Supervisión Regulatoria en la contestación a la consulta planteada por Aena, aludió al deber del gestor aeroportuario de asegurar que la elección de plazo para realizar el ajuste previsto no tenga efectos distorsionadores y respete los principios de proporcionalidad y no discriminación.

## **II.2. Procedimiento de transparencia y consulta de la actualización tarifaria anual**

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

Durante dicho procedimiento Aena deberá facilitar a las asociaciones representativas de usuarios información tanto para el conjunto de la red de aeropuertos, como individualizada para los aeropuertos cuyo tráfico anual sea superior a cinco millones de pasajeros sobre los elementos de base que sirven para fijar el sistema o nivel de sus tarifas y de sus modificaciones y actualizaciones. Como mínimo deberá incluir la información prevista en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014.

Asimismo, Aena deberá facilitar a las asociaciones de usuarios y aerolíneas participantes en el procedimiento un desglose de 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 de la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de julio de 2015 por la que se acordó la modificación tarifaria de Aena, S.A. para 2016 y se establecieron las medidas que debían adoptarse en futuros procedimientos de consulta. En dicha Resolución esta Sala determinó, además, que Aena debía

remitir dicha información en inglés, así como un resumen en dicho idioma de las diferentes reuniones mantenidas.

Por su parte, las compañías aéreas usuarias del aeropuerto y las aerolíneas deben remitir a Aena la información prevista en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014.

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

### **III. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTAS LLEVADO A CABO POR AENA DURANTE 2017 Y VALORACIÓN DEL MISMO**

#### **III.1. Descripción del Procedimiento**

El procedimiento de transparencia y consultas anual ha tenido lugar entre Aena y las asociaciones<sup>2</sup> de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos que se citan a continuación: Asociación de Compañías Españolas de Transporte Aéreo (ACETA), Asociación Española de Compañías Aéreas (AECA), Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Comité Aerolíneas Operadoras AOC, Asociación de Pilotos Propietarios de Aeronaves (AOPA), International Air Transport Association (IATA), AIRE (Airlines International Representation in Europe), la asociación Real Aeroclub de España (RACE) y las compañías aéreas Jet2.com y Ryanair. En esta ocasión, a diferencia de otros procedimientos de consulta, no se ha distinguido entre las asociaciones de la aviación comercial y las de la aviación general.

El procedimiento ha consistido en el mantenimiento de tres reuniones con las asociaciones y compañías convocadas y en el intercambio de la información prevista en la Ley 18/2014 y en la Resolución de la Sala de Supervisión

---

<sup>2</sup> Para identificar a los miembros de estas asociaciones ver:

<http://www.aceta.es/miembros-aireuropa.php>

<http://www.aecaweb.com/asociadas/>

<http://alaspain.com/socios/>

<http://www.aopa-spain.org/index.php/es/>

<http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx>

<http://aire.aero>

<http://www.xn--realaeroclubdeespaa-d4b.org/contentw/>

Regulatoria de la CNMC de fecha 23 de julio de 2015 ya citada, así como en la ampliación de la información aportada por Aena a requerimiento de los asistentes. Cabe recordar que esta Comisión tiene un papel de observadora en el procedimiento de consultas.

#### Reunión de 1 de junio de 2017

En la primera reunión del procedimiento anual de consultas, Aena centró el objeto del proceso en la aplicación del IMAP establecido en el DORA para el año 2018 a cada una de las tarifas de los servicios aeroportuarios básicos. En particular, propuso aplicar la reducción global del 2,22% prevista en el DORA de forma particularizada a cada una de las tarifas de forma que los ingresos se fueran ajustando a los costes, en lugar de la aplicación lineal realizada el año precedente. Dicha modulación de la bajada de tarifas para ajustarlas a los costes de prestación de cada una de las PPP tendría un efecto relativamente neutral sobre Aena, al mantener la cantidad por pasajero que se le permite recuperar al gestor, pero un impacto distinto para compañías aéreas en función de los servicios aeroportuarios más utilizados por su modelo de negocio.

Por ello, se propuso la utilización en la actualización de las tarifas de una metodología consistente en plantear una trayectoria provisional de incremento o reducción de cada prestación con las siguientes restricciones: i) el ingreso por pasajero debía cubrir el IMAP; ii) el servicio a personas con movilidad reducida (servicio PMR) debía recuperar todos sus costes de prestación como exige la normativa europea; y iii) cada prestación, en la mayor medida posible, debería cubrir costes al final del DORA, con la excepción de las tarifas por estacionamiento y *handling* cuyo equilibrio no llegaría a alcanzarse en el presente DORA. Todo ello teniendo en cuenta que la trayectoria provisional será simplemente indicativa ya que, en cada ejercicio se realizarán los ajustes necesarios en las prestaciones con el objetivo de cumplir con el IMAAJ definido en el DORA.

Sobre esta base, Aena presentó una primera propuesta para el año 2018 y una estimación de resultados que podrían ser aplicables en años sucesivos si así se aprobara en los correspondientes procedimientos de consulta anual.

Por parte de los usuarios se solicitó mayor desglose de la información y se aludió al distinto impacto que la propuesta podría tener sobre los distintos usuarios de acuerdo con los diferentes modelos de negocio. En particular se discutió la propuesta de congelación de las tarifas por estacionamiento y de *handling*. En la primera de ellas por ser ya muy deficitaria y considerarse que se debería comenzar ya en el primer periodo DORA con su orientación a costes y la segunda por considerar que permitiría una mayor subida dada la actualización que prevén los propios contratos con los agentes de *handling*.

#### Reunión de 20 de junio de 2017

En la segunda reunión del procedimiento de consultas se discutió fundamentalmente sobre la posible variación de la tarifa de estacionamiento y su impacto sobre la aviación general y el resto de las aerolíneas. Aena se mostró abierta a valorar todas las propuestas que garanticen el IMAP, y dispuesta a realizar los correspondientes cálculos y a ponerlos en conocimiento de los usuarios antes de la reunión conclusiva del procedimiento.

Asimismo, se comentó la necesidad de un tratamiento legal específico para la aviación general que resultaría la más afectada por un aumento de las tarifas de estacionamiento.

También se aludió a la problemática de la tarifa PMR y el posible aumento de sus costes por haber resultado desiertos los concursos convocados para su prestación y por parte de Aena se adelantó el posible aumento del coste de la misma.

La reunión finalizó sin acuerdo, en primer lugar por la dificultad de las asociaciones de usuarios para alcanzar una posición común al representar los intereses de distintos tipos de aerolínea y, en segundo lugar, por la posición de Ryanair que tildó la propuesta inicial de discriminatoria y solicitó más información. En particular Ryanair concretó sus solicitudes de información en las cartas remitidas a Aena de fecha 13 y 27 de junio y 11 de julio que se incorporaron al expediente de consultas para las tarifas 2018 y a las que Aena dio parcialmente contestación en su escrito de 4 de julio.

#### Reunión de 20 de julio de 2017

Aena comunicó en primer lugar el mantenimiento de los incentivos comerciales para 2018 y advirtió sobre la constatación de un aumento de los costes de Aena y la necesidad de aplicar un factor P. Asimismo advirtió que, con las estimaciones actuales, las tarifas podrían incrementarse en años sucesivos cuando se realicen los ajustes del IMAAJ.

En cuanto al ajuste de las PPP para 2018, Aena anunció que secundaría la opción que menos distorsionase para lo que instó a llegar a un acuerdo a los participantes en el procedimiento.

En este punto ACETA planteó una nueva propuesta consistente en la subida del *handling* un 3% y del estacionamiento un 2% para 2018.

Frente a esto ALA, Air Europa y Ryanair consideraron más objetiva la subida de *handling* y estacionamiento un 5,42% para 2018, con el horizonte de que en el siguiente periodo regulatorio pudieran cubrirse los costes del servicio de estacionamiento. A su vez, Aena, AIRE y AOPA aceptaron esta opción por ser la que mayor consenso había alcanzado.



Por su parte IATA no pudo presentar una posición común de sus asociados.

Finalmente Aena advirtió que determinadas compañías no habían enviado sus proyecciones de tráfico.

### Aprobación y Comunicación de las tarifas

Con fecha 26 de julio de 2017 el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2018. En concreto se aprobó la actualización de las tarifas aeroportuarias para 2018 que se describe en el apartado V.2 de la presente Resolución (coincidente con la opción que mayor consenso había alcanzado por los participantes en el procedimiento de consulta). Asimismo se aprobó la disminución del 2,22% del mínimo de los servicios de aterrizaje y tránsito aéreo y en el importe de los abonos de estacionamiento en los aeropuertos del grupo 4 y 5. También se amplió la reducción que se aplica en la actualidad para el uso simultáneo de una segunda pasarela a todas las pasarelas adicionales utilizadas.

Dicha aprobación, que fue comunicada a la CNMC en fecha 31 de julio de 2017 coincide con la propuesta presentada y consensuada en el procedimiento de consultas.

### **III.2. Evaluación del Procedimiento**

El procedimiento de transparencia y consulta seguido para la actualización de las tarifas 2018 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de julio de 2015 en cuanto a la duración del periodo de consultas y plazos de suministro de la información.

En cuanto al contenido de las sesiones de consulta, si bien han versado fundamentalmente sobre el mecanismo de actualización tarifaria y el ajuste previsto para 2018, también se han utilizado tanto por los representantes de la aviación comercial y general como por Aena como foro para comunicar información relativa a otros aspectos de interés sin que ello haya afectado negativamente al normal desarrollo del procedimiento de transparencia y consulta.

Debe destacarse la colaboración prestada por Aena para facilitar un posible acuerdo durante el procedimiento de consultas (desde la realización y puesta en común de los cálculos necesarios para los distintos escenarios de ajuste a la presentación de una consulta a la CNMC ante las cuestiones planteadas por las aerolíneas).

Durante el periodo de consultas se puso de manifiesto que además de la información inicialmente facilitada por Aena, para valorar el ajuste objeto del

procedimiento se hacía necesario un mayor desglose de los costes, lo cual fue requerido por las aerolíneas y aportado por Aena.

Por otra parte, contrariamente a lo previsto por el artículo 35.2 de la Ley 18/2014 (que exige remitir a Aena durante el periodo de consultas las previsiones de tráfico de las aerolíneas y composición y uso de la flota en el ejercicio siguiente así como sus proyectos de desarrollo y necesidades en el aeropuerto), a 27 de julio de 2017, de las diez principales compañías aéreas que operan en España, según Aena no se habían recibido datos de Air Berlin, Thomson Airways y Norwegian.

### **III.3. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias**

A la vista de la experiencia acumulada en este procedimiento de supervisión y en anteriores procedimientos de consulta, esta Sala considera necesario formular medidas adicionales destinadas a mejorar la transparencia y eficacia de sucesivos procedimientos de consulta que debe realizar Aena en ejercicio de la competencia de supervisión a ella atribuida en el artículo 10 de la Ley 3/2013 y consistentes en un **mayor desglose de la información sobre los costes por PPP que deberá ser aportada con la suficiente antelación.**

En efecto, la revisión anual de las tarifas, que se realizará en los siguientes procesos de consulta anual en el marco del vigente DORA, exige determinado desglose de información con el objetivo de supervisar el desequilibrio que mantienen las prestaciones patrimoniales.

Asimismo, esta Comisión como como supervisora del proceso, ha observado que determinada información resulta de interés aportarla al inicio del procedimiento para la mejora en la eficacia del mismo. Con ello se actualiza la información la requerida en la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de julio de 2015 por la que se acordó la modificación tarifaria de Aena, S.A. para 2016.

Por ello, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014 respecto a la información que Aena deberá facilitar durante los procedimientos de consulta y del resto de la información que los participantes libremente acuerden, en el procedimiento de actualización tarifaria para 2019 y sucesivos Aena deberá aportar la siguiente información:

- **Antes del 15 de mayo de cada año** (y, en todo caso, 2 semanas antes de la correspondiente reunión en el marco del procedimiento de consultas anual con las asociaciones de usuarios) 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 y previsión del siguiente ejercicio, requerida en el Anexo I de esta Resolución. Este Anexo modifica el Anexo I de la Resolución de 23 de julio de 2015 incrementando el desglose requerido de los costes.

- Asimismo, en el mismo plazo anterior, Aena deberá facilitar la información incluida en el Anexo II correspondiente al último ejercicio contable cerrado y previsión del siguiente ejercicio. De forma transitoria en el próximo ejercicio de supervisión, Aena deberá facilitar el resultado de la aplicación del 20% de contribución de las actividades comerciales, puesto que en adelante, desde 2018 no existirá contribución de las actividades comerciales a las aeronáuticas (*dual till*).

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

Por su parte, las compañías aéreas usuarias del aeropuerto y las aerolíneas deben remitir a Aena la información prevista en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014.

#### **IV. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2016**

##### **IV.1 Cálculo de los costes de Aena – Modelo de contabilidad de costes**

La supervisión del cumplimiento de las previsiones normativas que aplican a las tarifas aeroportuarias requiere que esta Sala cuente con información adecuada de costes e ingresos de Aena. Así, únicamente realizando una correcta asignación de los costes e ingresos entre los servicios, ya sean aeroportuarios regulados o relativos a las actividades no reguladas del gestor aeroportuario, esta Sala puede verificar el cumplimiento de los límites de variación establecidos para las PPP.

Para que la información contable sea fiable y permita alcanzar conclusiones, Aena debe implementar su contabilidad analítica (en adelante, CA) bajo los principios de causalidad<sup>3</sup> y objetividad<sup>4</sup> dado que, de otra forma, la información

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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,

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.

#### *IV.1.1. Descripción del modelo*

La separación y el cálculo de los costes, ingresos y márgenes de los servicios se basan en un modelo de CA de costes históricos totalmente distribuidos en función de las 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 de los correspondientes criterios de reparto.

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

Partiendo de los gastos e ingresos por naturaleza que están conciliados con la cuenta de pérdidas y ganancias de la contabilidad financiera, se inicia la CA en cada uno de los sub-modelos analíticos. En cada fase de la CA los repartos de los costes entre los elementos indicados se realizan en base a criterios de imputación, como m<sup>2</sup>, personal, criterios técnicos, uso y disponibilidad, etc. Por otro lado, los ingresos se imputan de forma directa desde los ingresos reflejados de la cuenta de pérdidas y ganancias a los servicios en función de su naturaleza.

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, según la clasificación existente en la LSA modificada posteriormente por la Ley 1/2011, de 4 de marzo y por la Ley 18/2014, de 15 de octubre. En este sentido, los servicios de la CA de Aena se organizan en las siguientes categorías:

---

excepcionalmente, se reconozca la dificultad práctica de identificarlos con generadores objetivos cuantificables, deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto.

- **Prestaciones patrimoniales públicas (PPP):** Servicios asociados a las prestaciones patrimoniales públicas que, según indica Aena, son las recogidas en la LSA y sus correspondientes modificaciones.
- **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 del ejercicio 2016 ordenados por categorías son los siguientes:

**Tabla 1. Listado de PPP, PP y PP Fuera del terminal en CA de Aena 2016**

PPP	PP	PP Fuera del terminal
Servicios de tránsito de aeródromo	<b>PP Aeroportuarios</b>	Estacionamiento de vehículos
Aterrizaje	Sistema de energía a 400 Hertzios	Explotaciones comerciales fuera terminal
Catering	Albergue de aeronaves	Hangares
Combustible aviación	Consignas	Oficinas y almacenes fuera del terminal
Estacionamiento	Servicio Fast-Track	Terrenos y superficies pavimentadas
Handling pasajeros	Sistema de extinción de incendios	CLASA (*)
Handling aeronaves	Mostradores Autocheck-in	
Utilización de infraestructuras o Pasajeros	Mostradores de facturación	
Servicio Meteorología	Otras utilizations del recinto aeroportuario	
Utilización de pasarelas telescópicas	Retirada de vehículos y carruajes	
Servicio P.M.R.	Otros servicios, materiales o productos prestados por el aeropuerto	
Seguridad	Acceso de vehículos a zonas restringidas	
	<b>PP Comerciales</b>	
	Bares y restaurantes	
	Duty-free/paid	
	Explotaciones comerciales dentro terminal	
	Filmaciones y grabaciones cinematográficas	
	Oficinas y almacenes dentro del terminal	
	Publicidad directa	
	Publicidad concesión	

PPP	PP	PP Fuera del terminal
	Rent-a-car	
	Suministro de energía eléctrica, agua, climatización...	
	Líneas de enlace, sistema de interconexión telefónica...	
	Utilización de salas y zonas no delimitadas	

(\*): Centros Logísticos Aeroportuarios S.A.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

#### IV.1.2. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2016

En el ejercicio 2016 el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**Tabla 2. Resultado PPP, PP y PP fuera del Terminal en CA de Aena 2016**  
(millones de euros)

[...]

**Tabla 3. Conciliación CA y fórmula de actualización tarifaria 2016**  
(millones de euros)

[...]

**[FIN CONFIDENCIAL]**

En conclusión, la fórmula de actualización de las tarifas del ejercicio 2016 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 deban ser recuperables por medio de las tarifas aplicadas a las PPP.

Además, debe destacarse que para obtener los ingresos regulados requeridos, a los gastos operativos y al coste de capital se le debe restar, por un lado, la parte correspondiente del margen comercial por la aplicación gradual del *dual till*, que en el ejercicio 2016 correspondía con un 40% y, por otro, el ajuste por el efecto de las actividades aeroportuarias en las comerciales para corregir el reparto de costes entre ambas incorrectamente realizado por Aena como se

explica en la Resolución de 23 de abril de 2015<sup>5</sup>. Ambos importes junto con la minoración de las subvenciones provocan 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.

#### *IV.1.3. Conclusiones y valoración*

A la vista de los elementos anteriores, esta Sala concluye que:

- Se ha conciliado los ingresos y costes de la CA de 2016 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 propio, por un importe de 538,0 millones de euros, se imputan a los servicios.
- De acuerdo con su CA, Aena ha obtenido un margen positivo global de 610,1 millones de euros, con un margen negativo de los PP aeroportuarios y con un margen positivo de las PPP, de los PP comerciales y de los PP fuera de terminal, especialmente de los PP comerciales, que suponen el 73% de margen.
- La mayor parte de los costes se reparten a través del modelo de aeropuertos (80% de los costes totales), mientras que el modelo de SSCC reparte únicamente el 20% de los costes totales.
- La fórmula de actualización de tarifas del ejercicio 2016 está conciliada con los resultados de la CA del ejercicio 2016, y las diferencias entre ambas están acotadas y explicadas.
- La CA de Aena es un instrumento adecuado para verificar por parte de esta Sala los ingresos, costes y márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.

#### **IV.2. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2016**

Esta Sala ha comprobado la correlación entre los ingresos y los costes medios 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 CA cerrada del ejercicio 2016 y del

---

<sup>5</sup> En la fórmula tarifaria Aena no incorpora el ajuste aprobado por esta Comisión en la Resolución de 23 de julio de 2015, relativa a la separación de costes entre actividades aeroportuarias y comerciales.

tráfico de pasajeros y de aeronaves. Se ha revisado, además, en qué medida la actual configuración de cada PPP se aproxima al objetivo de la regulación tarifaria en el periodo DORA; según establece la Ley 18/2014 en el artículo 32.4, 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. Los ingresos ajustados dejados de percibir como consecuencia de esta limitación se recuperarán incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas”.

Por tanto, de cara al cumplimiento del régimen tarifario establecido para el periodo DORA, y tal y como se verá posteriormente Aena deberá ajustar cada una de las PPP para compensar, mediante los ingresos obtenidos por las tasas, únicamente los costes incurridos en la prestación de cada una de ellas.

A continuación se muestra el ingreso y coste unitario de cada PPP según su naturaleza, del número de pasajeros y del número de movimientos de aeronaves en el ejercicio 2016:

**Tabla 4. Relación ingresos y costes medios por pasajero PPP (euros)**

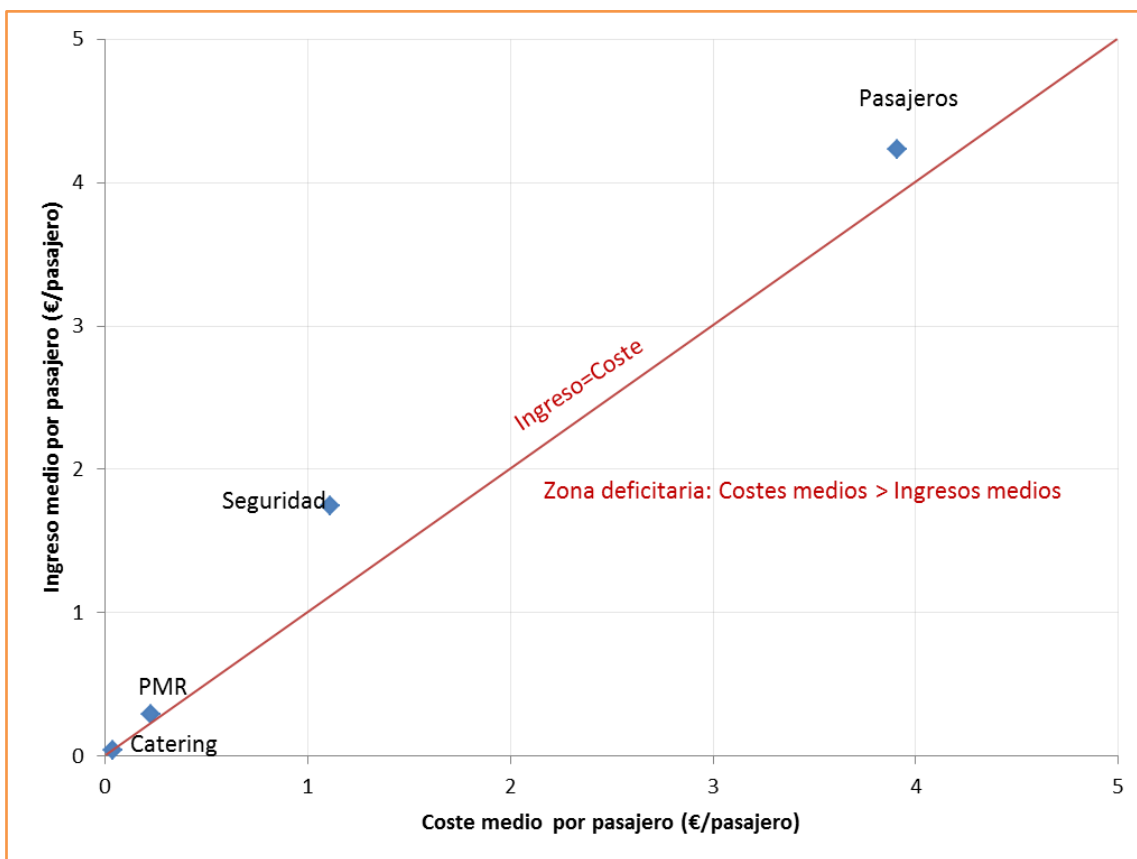
<b>Prestaciones</b>	<b>Ingreso medio (*)</b>	<b>Coste medio (**)</b>	<b>Margen</b>	<b>% Margen sobre ingresos</b>
Pasajeros	4,2	3,91	0,3	7%
Seguridad	1,7	1,1	0,6	36%
Servicios de PMR	0,3	0,23	0,07	23%
Catering	0,043	0,039	0,004	10%

(\*): Ingreso operativo según la fórmula de actualización tarifaria descontando incentivos.

(\*\*): Gastos operativos, coste de capital, subvenciones y ajuste de la Resolución de 23 de abril de 2015 según la fórmula de actualización tarifaria.



**Gráfico 1. Relación ingresos y costes medios por pasajero PPP (euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Como se puede observar, las PPP cuyos valores unitarios se calculan en función del número de pasajeros tienen margen positivo, lo que implica que sus costes son cubiertos por las tarifas reguladas, y estos márgenes varían desde el 7% hasta el 36%. Debe destacarse que unos márgenes elevados, si bien cubren los costes de prestación, podrían no responder a una situación de equilibrio. En concreto, se encuentran más cerca del equilibrio las PPP “Pasajeros” y “Catering”, en las cuales el margen positivo es el 7% y el 10%, respectivamente. Por otro lado, las PPP “Seguridad” y “Servicios de PMR” tienen un margen sobre ingresos muy elevado, un 36% y un 23% respectivamente.

**Tabla 5. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento (euros)**

<b>Prestaciones</b>	<b>Ingreso medio (*)</b>	<b>Coste medio (**)</b>	<b>Margen</b>	<b>% Margen sobre ingresos</b>
Aterrizaje	226,5	201,0	25,46	11%
Servicios meteorológicos	5,7	6,2	-0,5	-9%
Servicio de tránsito de aeródromo	107,1	115,2	-8,05	-8%

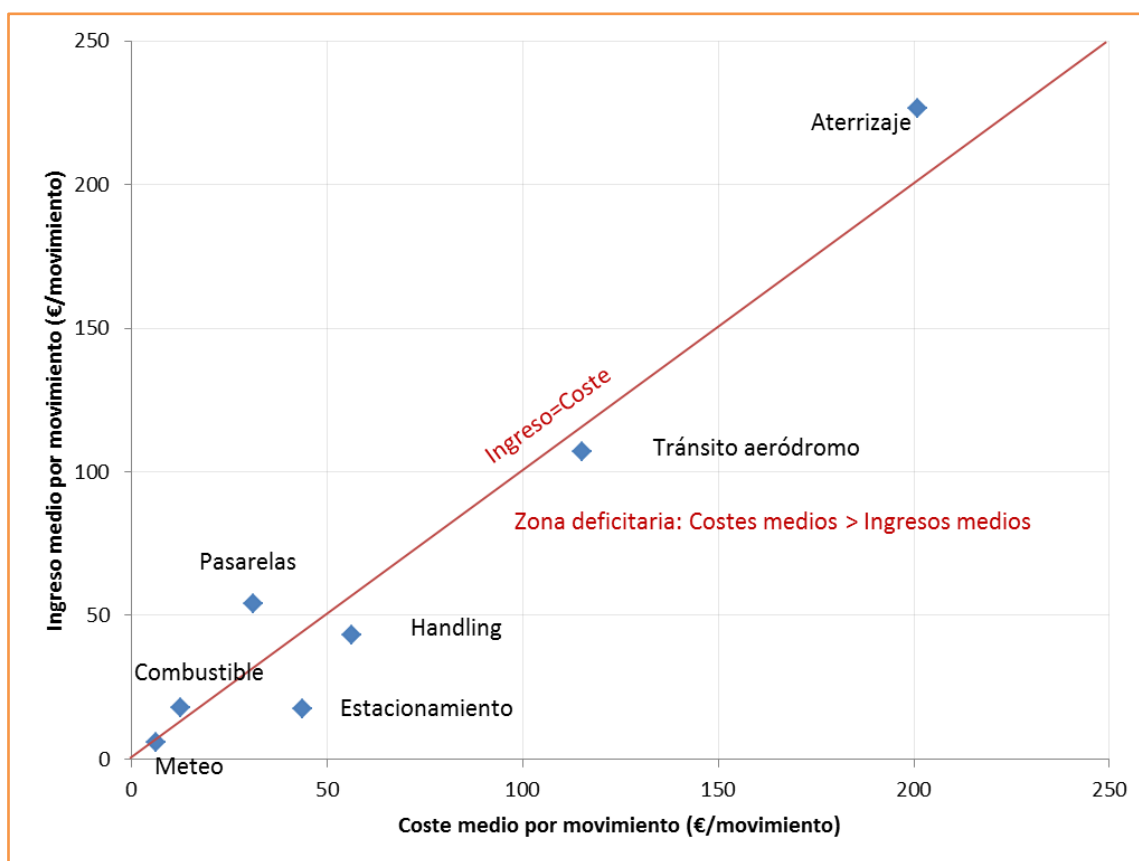
Utilización de pasarelas telescópicas	54,2	31,0	23,2	43%
Handling (***)	43,2	56,2	-12,99	-30%
Combustible aviación	17,9	12,5	5,5	31%
Estacionamiento	17,5	43,8	-26,26	-150%

(\*): Ingreso operativo según la fórmula de actualización tarifaria descontando incentivos.

(\*\*): Gastos operativos, coste de capital, subvenciones y ajuste de la Resolución de 23 de abril de 2015 según la fórmula de actualización tarifaria.

(\*\*\*) : Handling agrupa “Handling aeronaves” y “Handling pasajeros”.

**Gráfico 2. Relación ingresos y costes medios por movimiento PPP (euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

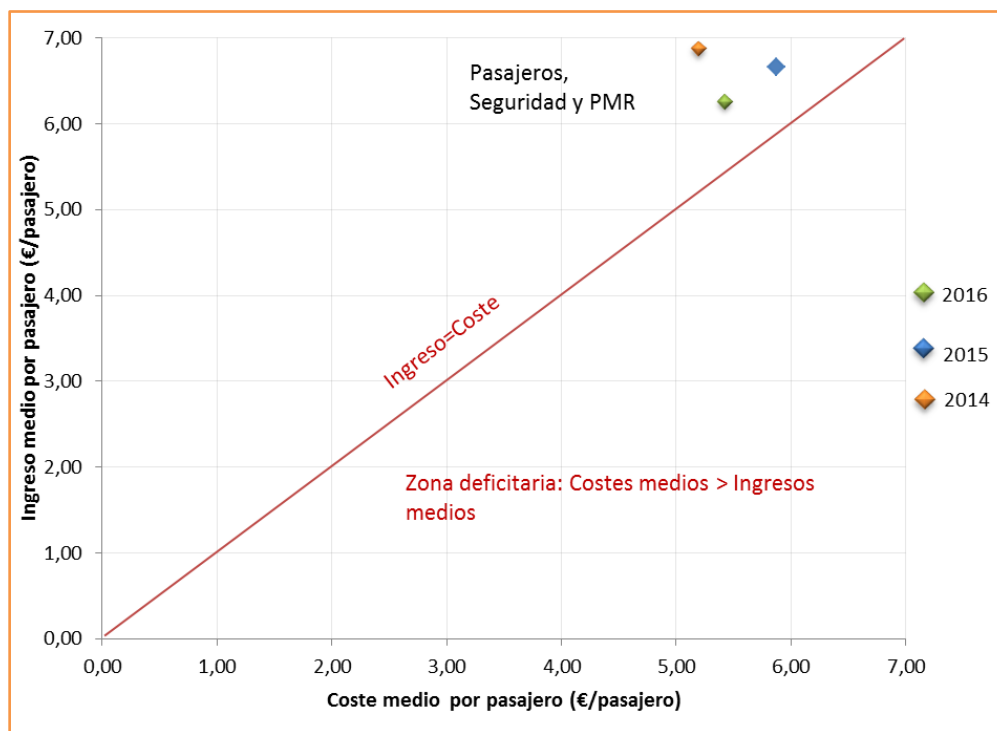
Para este grupo de PPP los valores unitarios se calculan en función del número de movimientos de aeronaves, ya que su prestación está relacionada con el volumen de operaciones con aeronaves y, en menor medida, con el número de pasajeros. Como se observa, cuatro de estas PPP (“Servicio de tránsito aeródromo”, “Handling”, “Estacionamiento” y “Servicios meteorológicos”) se sitúan en la zona deficitaria, es decir, tienen un margen negativo, siendo destacable el margen negativo que oscila entre el -8% de “Servicios de tránsito

de aeródromo” y el -150% del “Estacionamiento”. El resto de las PPP tienen margen positivo y son, por tanto, rentables, destacando el margen del 43% de la PPP “Utilización de pasarelas telescópicas”.

En resumen, si se realiza un análisis individualizado de las PPP se observan márgenes muy abultados tanto positivos como negativos. En consecuencia, a partir del ejercicio 2018, y con las estimaciones más actualizadas realizadas durante el ejercicio 2017, la aplicación de las previsiones contempladas en la Ley 18/2014 implicará la necesidad de realizar una reducción tarifaria no lineal al objeto de intentar alcanzar el equilibrio tarifario en cada PPP a lo largo del periodo DORA.

A continuación se muestra la evolución de los ingresos y costes unitarios por PPP entre los ejercicios 2014, 2015 y 2016:

**Gráfico 3. Evolución de 2014, 2015 y 2016 de la relación entre ingresos y costes medios por pasajero (euros) y total**

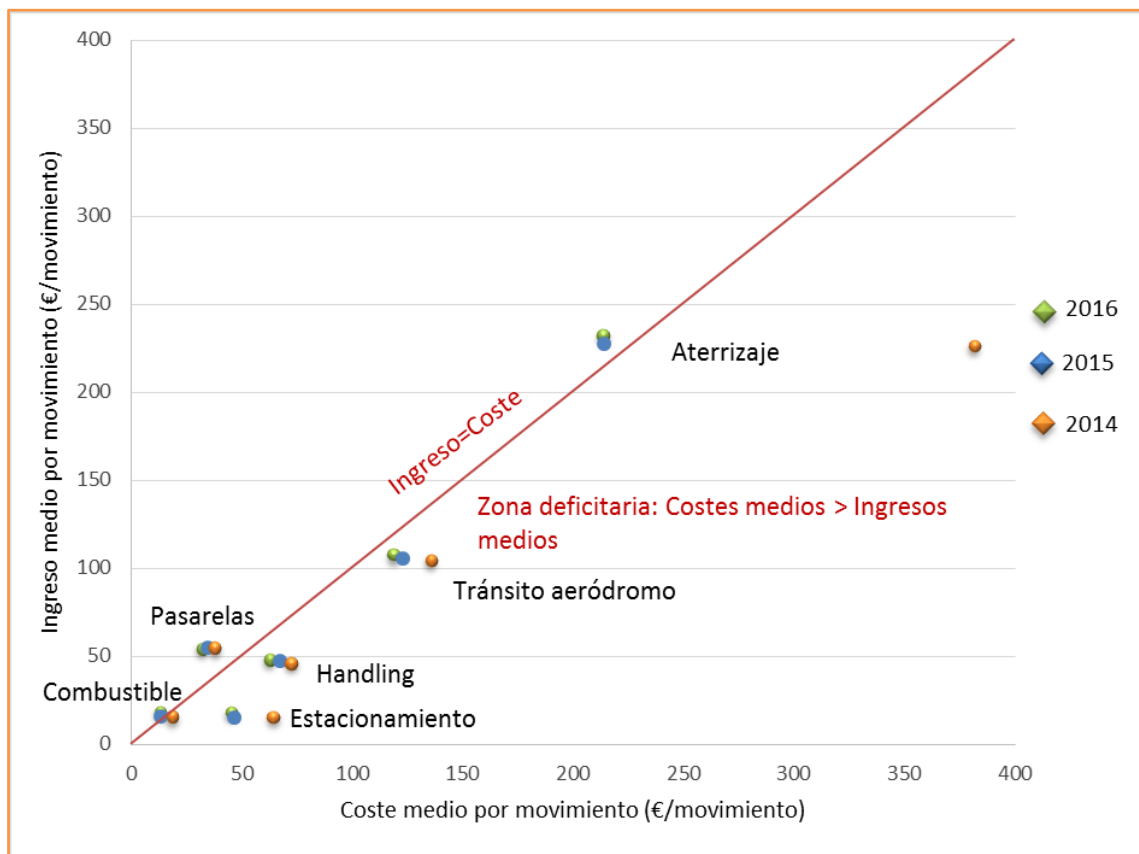


Las PPP “Pasajeros”, “Seguridad” y “PMR” se presentaban agrupadas en 2014, y para realizar la comparativa se han agrupado también en 2015 y 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Tanto en 2014, 2015 como en 2016 las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros tienen un margen positivo, aunque se observa un ligero alejamiento del equilibrio con respecto al ejercicio 2015. En 2016 el coste unitario se reduce en mayor medida que el ingreso unitario, dando lugar a un mayor margen en comparación con 2015.

**Gráfico 4. Evolución de 2014, 2015 y 2016 de la relación entre ingresos y costes medios por movimientos de aeronaves (euros)**



La PPP “*Handling*” incluye “*Handling* aeronaves”, “*Handling* pasajeros” y “*Catering*” y la PPP “*Aterrizaje*” incluye “*Servicios meteorológicos*” en 2014 y para realizar la comparativa se han agrupado también en 2015 y 2016.

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Entre 2015 y 2016 se han producido mejoras en la rentabilidad de las PPP, de forma que prestaciones que eran deficitarias en periodos anteriores son menos deficitarias (“*Servicios de tránsito de aeródromo*”, “*Handling*” y “*Estacionamiento*”) y las no deficitarias, tienen un margen positivo mayor. Como se observa, los mayores cambios fueron en el periodo 2014-2015, mientras que en el periodo 2015-2016, los cambios han sido menores.

En conclusión, aunque no todas las PPP presentaron un equilibrio tarifario, sí evolucionaron hacia el mismo en 2016, sobre todo por la reducción de los márgenes negativos de alguna de ellas. Esta tendencia positiva, y tal como verá posteriormente, se seguirá corrigiendo con el objetivo del equilibrio en cada una de las PPP al final del periodo DORA, mediante la propuesta tarifaria realizada para el ejercicio 2018.

### IV.3. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2016

A continuación se analiza el resultado de la actualización tarifaria de Aena en el ejercicio 2016 para verificar si los ingresos previstos por las PPP cubrieron todos los costes reconocidos al gestor aeroportuario (ingresos regulados requeridos) o si, por el contrario, como consecuencia de los límites máximos de incremento de cuantías que se aplican, Aena incurrió en un déficit.

En este sentido debe destacarse, tal como se constató en la Resolución de 11 de septiembre de 2014, que cuando el artículo 92.2.c) de la LSA se refiere a la recuperación del posible déficit generado entre 2014 y 2018, se trata del “déficit producido” como consecuencia de la actualización real de tarifas. Aplicando esta interpretación, esta Sala estableció 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, por un importe de 199,2 millones en el ejercicio 2016.

Los resultados reales del ejercicio 2016 y su comparación con los previstos en el momento de realizar la propuesta de tarifas de dicho ejercicio son los siguientes:

**Tabla 6. Datos previstos y cierre PPP 2016** (millones de euros)

	Previsto	Cierre	
	2016	2016	Var. (%)
<b>+Gastos de explotación (PPP)</b>	1.767,3	1.748,4	-1,1%
<b>+Costes de capital (PPP y <i>dual till</i>)</b>	563,1	549	-2,5%
<b>- Subvenciones recibidas (PPP)</b>	-33,3	-33,6	0,9%
<b>- Aplicación <i>dual till</i></b>	-245,3	-258,7	5,5%
<b>- Ajuste Resolución 23 de abril de 2015</b>	-41,9	-41,9	0,0%
<b>= Ingresos regulados requeridos</b>	2.009,9	1.963,2	-2,3%
<b>Pasajeros (millones)</b>	220,3	230,2	4,5%
<b>Ingresos requeridos/pasajero</b>	9,1	8,5	-6,5%
<b>Ingresos previstos/pasajero</b>	10,8	10,8	0,1%
<b>Ingresos previstos totales</b>	2.384,9	2.494,3	4,6%
<b>Superávit/Déficit</b>	375,0	531,1	41,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En este ejercicio Aena ha obtenido un superávit muy elevado de 531,1 millones de euros en la aplicación de la fórmula tarifaria, frente a una previsión realizada por Aena de 375,0 millones de euros.

Los resultados reales mejoran a los propuestos, especialmente en los costes de capital que se reducen un 2,5% (14,1 millones de euros). Asimismo, el

margen comercial se incrementó hasta un 5,5%. Este incremento en el margen comercial habría minorado los costes por el ajuste del *dual till*.

Respecto a los ingresos previstos, se incrementaron en un 4,6%, un 0,1% menos que el incremento de pasajeros (4,5%) hasta alcanzar 2.494,3 millones. Como consecuencia el ingreso por pasajero resultó levemente inferior en un 0,1% (10,8 euros) respecto a las previsiones.

Por tanto, el superávit no se produjo por el incremento de los ingresos y sí por la reducción de los costes totales que, conjuntamente con el incremento de pasajeros registrados (10 millones), redujo considerablemente los costes por pasajero (ingresos requeridos) hasta 8,5 euros desde los 9,1 euros previstos.

Debe destacarse que el superávit del ejercicio 2016 continúa con la tendencia positiva de los ejercicios 2014 y 2015, en los cuales Aena también obtuvo un superávit de 169,7 millones de euros y 364,3 millones de euros respectivamente.

Así, se constata que el ejercicio 2013 ha sido el único en el que Aena ha incurrido en un déficit real puesto que en 2014, 2015 y 2016 los resultados de la fórmula tarifaria de las PPP han sido positivos. Como consecuencia, al inicio del primer ejercicio del DORA (2017), Aena no tiene déficit pendiente de recuperar, de ejercicios anteriores. Sin embargo, los superávits reales registrados derivados de las tasas aeroportuarias correspondientes a los ejercicios 2014, 2015 y 2016 alcanzaron los 1.065,1 millones de euros, importe que, a diferencia de los déficits registrados, no es compensable en posteriores ejercicios.

En conclusión, Aena ha registrado un único déficit en 2013 de 169,7 millones que se ha recuperado en 2016 y, durante los ejercicios 2014, 2015 y 2016 ha registrado un superávit de 1.065,1 millones de euros.

Cabe destacar que los resultados de 2016, con un coste de 8,5 euros por pasajero, en caso de mantenerse durante el DORA supondrán la generación de superávits a Aena, puesto que los actuales ingresos por pasajero (IMAP) aprobados en el DORA, de aproximadamente 10 euros por pasajero, superan este importe.

## **V. AJUSTE DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2018**

### **V.1. Punto de partida del ajuste**

El punto de partida del ajuste por PPP correspondiente al ejercicio tarifario 2018 toma como referencia, el desequilibrio de ingresos y costes descrito en el apartado IV.2 correspondiente al ejercicio cerrado del año 2016. Así y tal y como se describe en dicho apartado, las prestaciones de pasajeros, seguridad,

servicios de PMR, aterrizaje, catering, pasarelas y combustible muestran superávit, mientras que servicios meteorológicos, servicio de tránsito, *handling* y estacionamiento resultan deficitarias.

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta que en el ejercicio tarifario 2017 se aplicó una reducción lineal a cada PPP del 2,22% y que por otra parte en la fecha de realización de las consultas, Aena ya disponía de datos más actualizados sobre el reparto de costes e ingresos entre las distintas prestaciones, el nivel de cobertura de las mismas, desde el cual se procede a aplicar la metodología de ajuste, es el que se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 7. Situación por prestación y cobertura prevista 2017**

	<b>Situación Prevista</b>	<b>Cobertura</b>
Aterrizaje	Superávit	103%
STA	Déficit	96%
Meteorología	Déficit	96%
Seguridad	Superávit	129%
Estacionamiento	Déficit	33%
Pasajeros	Superávit	108%
Servicios de PMR	Superávit	104%
Pasarelas	Superávit	150%
Handling	Déficit	70%
Catering	Superávit	108%
Combustibles	Superávit	116%

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Respecto a la tabla anterior, destacan los elevados desequilibrios de las prestaciones de estacionamiento, pasarelas y *handling*.

Sobre la posible evolución de las coberturas por prestación en el DORA, cabe destacar que, además del efecto que en equilibrio puedan tener las variaciones aplicadas por prestación y la evolución del tráfico de pasajeros, es importante tomar en consideración que existen prestaciones en las que la facturación se incrementa por la variación en el número de movimientos de aeronaves (aterrizaje, meteorología, servicio de tránsito, pasarelas, *handling*, combustible y estacionamiento). A este respecto, actualmente se está produciendo un incremento en el factor de ocupación de las aeronaves, es decir el porcentaje de pasajeros por aeronave que hace previsible que, el incremento de tráfico no se traslade completamente a los ingresos por las anteriores prestaciones puesto que el número de movimientos se incrementara en menor medida que el de pasajeros.

## V.2. Ajuste propuesto

El ajuste propuesto permite la recuperación del IMAP reconocido a Aena en el DORA y aplica la orientación al equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

El problema principal de aplicación del artículo 32.4 consiste en que el cálculo del -2,22% de reducción anual iguala las corrientes de flujos de ingresos y costes a valor actual (10.316,2 millones de euros) con independencia de que anualmente se produzca un desequilibrio de ingresos y costes. Por tanto, no resulta posible, como se muestra en la siguiente tabla, que las prestaciones cubran el coste en todos los ejercicios

Así, por ejemplo, en el último ejercicio del DORA, el coste conjunto de las prestaciones (2.537,2 millones de euros) con la reducción del -2,22% planteada supera los ingresos previstos (2.436,0).

**Tabla 8. Ingresos y costes PPP DORA (millones de euros)**

		2017	2018	2019	2020	2021
IRR (Costes)		2.456,7	2.546,1	2.516,3	2.527,0	2.537,2
<b>Valor actual IRR</b>	<b>10.316,2</b>					
Ingresos previstos		2.575,5	2.547,2	2.514,3	2.477,0	2.436,0
<b>Valor actual ingresos</b>	<b>10.316,2</b>					
		Superávit	Superávit	Déficit	Déficit	Déficit

Fuente: DORA



Como consecuencia no resulta posible, al menos con las estimaciones de que se dispone actualmente y durante el primer quinquenio del DORA, la orientación a costes recogida en el artículo 32.4 y simultáneamente, la recuperación anual del IMAP reconocido a Aena en el DORA.

No obstante, si bien es cierto que el artículo 32.4 obliga a una orientación a costes de las prestaciones, solucionando los desequilibrios existentes, no indica un plazo concreto en el que este equilibrio sea necesario alcanzarse.

A este respecto, cabe destacar que en la consulta realizada durante el proceso de consultas por Aena, esta Sala manifestó que no existía una obligación legal de que los ingresos previstos para cada prestación patrimonial de carácter público percibida por el gestor aeroportuario cubran los costes previstos en un determinado plazo.

La metodología de ajuste<sup>6</sup> propuesta de las prestaciones que permitía: (i) la recuperación por AENA en cada ejercicio del IMAP establecido en el DORA y (ii) procurar un equilibrio de ingresos y costes de las distintas prestaciones.

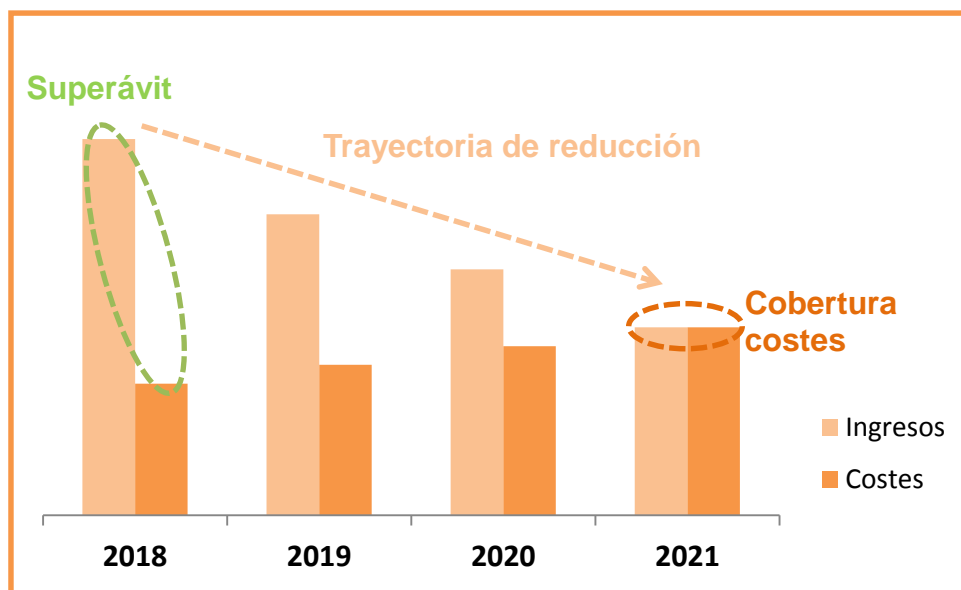
Asimismo, con el objetivo de reducir, en lo posible, la incertidumbre asociada al ajuste de tarifas a realizar anualmente en los procesos de consulta correspondientes se planteó, en la metodología, el establecimiento de una trayectoria que resulte lo más estable y previsible, en cuanto a los incrementos/reducciones que corresponden a cada prestación de modo que, por ejemplo, prestaciones que se reducen en un ejercicio no resulte necesario incrementarlas en el siguiente.

Así, esta trayectoria se establece procurando un ajuste progresivo que permita el menor desequilibrio posible en el último ejercicio del DORA. A continuación se muestra gráficamente como se establecería el ajuste en el caso de una prestación con superávit al inicio del DORA.

#### **Gráfico 5. Metodología ajuste de prestaciones**

---

<sup>6</sup> La metodología de ajuste se basa en un modelo matemático de iteraciones que repite una y otra vez el mismo proceso, tomando como punto de partida en cada repetición el resultado anterior con el objetivo de resolver el problema de ajuste planteado que en este caso no es otro que orientar al máximo los costes por prestación cumpliendo con el IMAP anual aprobado en el DORA.



Fuente: CNMC

Por tanto, en el caso de una prestación con superávit se reducirían las tarifas anualmente durante el DORA con el objetivo de que la cobertura de costes se produjera al final del mismo.

Sin embargo, en el ejercicio 2021, como se ha indicado anteriormente, si se pretende cumplir el IMAP no será posible que los ingresos cubran la totalidad de los costes, puesto que la cobertura<sup>7</sup> máxima sobre el total de las prestaciones será del 96%. El reparto más neutral sería que todas las prestaciones individualmente alcancen un grado de cobertura del 96%. No obstante se incorporan al modelo las siguientes restricciones que justifican un reparto distinto:

- El Reglamento CE 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 aéreo, establece que la prestación de PMR debe cubrir sus costes de manera individual.
- Por otra parte, la prestación de estacionamiento debería incrementarse en más de un 30% anual para conseguir el equilibrio de ingresos y costes al final del primer DORA. No se dispone de estimaciones sobre la elasticidad al precio de esta prestación. Sin embargo se considera que el efecto de un incremento anual tan elevado podría reducir el ingreso de la prestación en una cuantía tal que, en ningún caso compensaría el

<sup>7</sup> Porcentaje de los ingresos que cubren los costes (Ingresos/Costes)

incremento realizado en el precio al objeto de conseguir el equilibrio con sus costes. A este respecto, y teniendo adicionalmente en cuenta su impacto en determinados sectores de la aviación, se estima justificado, permitir que la prestación de estacionamiento se incremente, al menos en el porcentaje de la siguiente prestación que más resulte necesario incrementar y que en este caso es *handling* en un 5,4%.

La propuesta comunicada por Aena supone las siguientes variaciones en las prestaciones del ejercicio 2018:

**Tabla 9. Propuesta tarifas AENA 2018**

	<b>2018</b>
Aterrizaje	-0,55%
STA	-2,02%
Meteorología	2,76%
Seguridad	-3,66%
Estacionamiento	5,42%
Pasajeros	-2,91%
Servicios de PMR	1,14%
Pasarelas	-7,91%
Handling	5,42%
Catering	-2,11%
Combustibles	-3,81%

Fuente: Aena.

Asimismo, en relación al equilibrio de ingresos y costes, con los datos actuales, se estima que al final del DORA se producirá la siguiente cobertura de costes de las distintas prestaciones.

**Tabla 10. Cobertura de costes estimada por prestación 2021**

	<b>Cobertura</b>
Aterrizaje	98%
STA	98%
Meteorología	98%
Seguridad	98%
Estacionamiento	41%
Pasajeros	98%

Servicios de PMR	100%
Pasarelas	98%
Handling	98%
Catering	98%
Combustibles	98%

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

### V.3. Valoración

La modificación tarifaria acordada por AENA tras el procedimiento de consultas:

- Cumple con la Ley 18/2014, permitiendo que Aena recupere el IMAP establecido por el Acuerdo de 27 de enero de 2017 del Consejo de Ministros por el que se aprueba el DORA y, asimismo, aplica lo establecido en el artículo 32.4 respecto al traslado de la variación tarifaria a las distintas prestaciones.
- Desde el punto de vista regulatorio proporciona estabilidad y previsibilidad tanto a los usuarios aeroportuarios como a Aena en relación a la senda de evolución por PPP para los próximos ejercicios tarifarios.
- Finalmente, las restricciones incluidas en el modelo en relación al servicio PMR y al estacionamiento se justifican de manera objetiva. La primera por cumplir con una obligación establecida en un reglamento comunitario y la segunda por tener un efecto más neutral sobre las actuales condiciones de competencia existentes entre los distintos modelos de negocio y sobre la propia demanda del servicio. Todo ello sin perjuicio de que, para el próximo período regulatorio, en el caso concreto del estacionamiento y dado su amplio desequilibrio actual, se procure su orientación a costes, teniendo en cuenta el impacto en la demanda del servicio así como la evolución real de sus costes de prestación.

## VI. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo establecido anteriormente, esta Sala considera que:

- 1) El procedimiento de transparencia y consulta seguido para la actualización de las tarifas 2018 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de julio de 2015.

- 2) Aena deberá aportar, en futuros procedimientos de consulta y con la antelación requerida, la información contenida en el apartado III.3 de la presente Resolución.
- 3) La contabilidad analítica de Aena es un instrumento adecuado para verificar los ingresos, los costes y los márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.
- 4) Aena ha registrado un único déficit tarifario en el ejercicio 2013 por un importe de 169,7 millones de euros que se ha recuperado en 2016 y durante los ejercicios 2014, 2015 y 2016 ha registrado un superávit de 1.065,1 millones de euros.
- 5) La propuesta de variación tarifaria comunicada por Aena para el ejercicio 2018 cumple con lo recogido en la Ley 18/2014 y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de enero de 2017 por el que se aprobó el DORA.

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

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar que el procedimiento de transparencia y consulta seguido por Aena SME, S.A. para la actualización de las tarifas 2018 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de julio de 2015.

**SEGUNDO.-** Aena SME, S.A. deberá facilitar a los usuarios aeroportuarios que participen en futuros procedimientos de consulta la información contenida en el apartado III.3 de la presente Resolución con la antelación indicada.

**TERCERO.-** Declarar que la propuesta de actualización tarifaria comunicada por Aena SME, S.A. para el ejercicio 2018 se ajusta lo previsto en el artículo 32.4 y en la disposición transitoria quinta de la Ley 18/2014.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, pudiendo ser recurrida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en el

artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**ANEXO I: RELACION DE INGRESOS Y COSTES POR PPP**

<b>Prestaciones Patrimoniales Públicas</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Costes</b>	<b>Costes Explotación</b>	<b>Amortización</b>	<b>Costes Capital</b>	<b>Subvenciones recibidas</b>
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						
<b>TOTAL</b>						

**ANEXO II: ESTRUCTURA DE COSTES**

<b>Costes operativos regulados</b>	
Gastos de personal	
Aprovisionamientos	
Otros Gastos de Explotación	
Seguridad	
Mantenimientos	
Energía	
Servicio PMR	
Limpieza	
Resto OGE	
<b>Amortización</b>	
<b>Costes de capital</b>	
<b>COSTES TOTALES</b>	