

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL INDICE DE ACTUALIZACION DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS DE AENA SME, S.A. Y SE MODIFICA EL REAL DECRETO 55/2017, POR EL QUE SE DESARROLLA LA LEY 2/2015, DE 30 DE MARZO, DE DESINDEXACION DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

IPN/CNMC/019/18

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 19 de julio de 2018

Vista la solicitud de informe remitida por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, sobre el *Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de AENA SME, S.A. y se modifica el Real Decreto 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española*, la Sala de Supervisión Regulatoria, en ejercicio de la función consultiva en el proceso de elaboración de normas que afecten al ámbito de sus competencias en los sectores sometidos a su supervisión, prevista en el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), acuerda emitir el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

El 2 de julio de 2018 el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda solicitó informe a la CNMC sobre el “proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena SME, S.A. (Índice P) y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de desindexación de la economía española” (en adelante, PRD).

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) establece un mecanismo de regulación económica de las tasas aeroportuarias fijando, a través del denominado Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA), un marco estable de evolución de las tarifas en periodos quinquenales que aseguren la suficiencia de los ingresos sobre la base del cálculo de unos costes eficientes de prestación de los servicios aeroportuarios. De esta forma, el DORA, aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 27 de enero de 2017, fija un ingreso máximo anual (IMAP) que, de forma prospectiva para el conjunto del periodo, debe permitir cubrir los costes previstos de Aena S.A. (en adelante, Aena). El riesgo derivado de las previsiones de tráfico, así como de las desviaciones de costes, salvo excepciones tasadas, no se pueden trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolas el gestor aeroportuario.

El Anexo VIII de dicha Ley 18/2014 describe la metodología para la determinación del IMAP en el DORA, limitando el mismo durante cada uno de los cinco años del periodo. Así, para el año t , el IMAP se determinará mediante la aplicación de un porcentaje de variación respecto al IMAP del año anterior ($t-1$), siguiendo la siguiente fórmula:

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

Como se puede observar, la fórmula contiene un índice “P” que constituye, junto al parámetro “X”, uno de los componentes del porcentaje de variación anual del IMAP, que limita los ingresos que Aena podrá obtener por las Prestaciones Patrimoniales Públicas.

Concretamente el índice P, a diferencia del parámetro X¹, es un índice de actualización de precios cuyo objetivo es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrían las variaciones anuales del precio de inputs fuera del control de operador, pero que afectan a su actividad, conforme a los principios de eficiencia económica y buena gestión empresarial. Su cuantía se determina anualmente durante el proceso de establecimiento de las tarifas para el siguiente año.

Con posterioridad a la cuantificación del IMAP que resulte cada año de la aplicación de la fórmula anterior, la Ley 18/2014 prevé que se realice un ajuste en función del cumplimiento de los niveles de calidad e inversiones, así como de

1 La componente X, recoge todos aquellos incrementos o disminuciones de la base de costes del operador debidos a factores específicos ligados a la actividad del operador, anticipables por el operador en el momento de elaboración del DORA y convenientemente reconocidos por el regulador.

las modificaciones imprevistas en la estructura de tráfico del gestor dando lugar al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) para dicho año.

El mecanismo de cálculo del índice P, según contempla el anexo VIII de la Ley 18/2014, se determinará reglamentariamente y se incorporará en el DORA, estando sujeto este índice al régimen que, conforme a la legislación en vigor, resulte aplicable a las revisiones de valores monetarios en cuya determinación participe el sector público. Este índice no podrá estar referenciado a ningún tipo de índice general de precios o fórmula que lo contenga.

Esta referencia a la legislación en vigor debe entenderse hecha a la vigente Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante, Ley 2/2015), que persigue que los valores monetarios en cuya determinación intervenga el sector público no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que los contengan para que de esta manera el sistema de precios represente adecuadamente la información de mercado (costes y demanda), y no produzca sesgos inflacionistas. Según señala la Ley 2/2015, sólo excepcionalmente podrá establecerse un régimen de revisión periódica y predeterminada, siempre que sea en función de precios individuales e índices específicos de precios, cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera y se autorice en el reglamento de desarrollo de la Ley. Asimismo, sólo excepcionalmente se permiten las revisiones periódicas no predeterminadas o revisiones no periódicas.

Dicho desarrollo reglamentario tuvo lugar mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante, RD 55/2017).

II. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto se compone tres artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El **artículo 1** establece el objeto y ámbito de aplicación del Real Decreto.

El **artículo 2** establece la metodología para la determinación del índice P.

En el apartado 2.1 se establece cómo se calcula el P aplicable en la actualización de IMAP, como un índice de revisión periódica y determinada.

“1. El índice P aplicable en la actualización del IMAP del año t, se calculará en el año t-1. Su valor, que podrá ser positivo o negativo o nulo es el resultado del producto de los coeficientes (α), que determinan el peso de las principales partidas de coste que afectan a Aena SME, S.A., por los índices específicos (L, I, S, M, A, R, O, E, H) que reflejan la variación de precios de diferentes servicios, conforme a la siguiente fórmula:

$$P_{t-1} = \alpha_1 \cdot L_{t-1} + \alpha_2 \cdot I_{t-1} + \alpha_3 \cdot S_{t-1} + \alpha_4 \cdot M_{t-1} + \alpha_5 \cdot A_{t-1} + \alpha_6 \cdot R_{t-1} + \alpha_7 \cdot O_{t-1} + \alpha_8 \cdot E_{t-1} + \alpha_9 \cdot H_{t-1}$$

Donde:

P_{t-1} es el índice de revisión periódica y predeterminada que se empleará para la determinación del IMAP del año t .

α_1 es el porcentaje que representan los costes de personal propio de Aena SME, S.A. asociados directamente a actividades reguladas, sobre el total de los costes regulados que se deriven de la prestación de los servicios aeroportuarios básicos.

α_2 a α_7 son los porcentajes que representan, sobre el total de los costes regulados que se derivan de la prestación de los servicios aeroportuarios básicos, los costes directamente relacionados con las siguientes categorías:

1º. Los servicios de navegación aérea: los servicios de tránsito aéreo, los servicios de comunicación, navegación y vigilancia; servicios de información aeronáutica y servicios meteorológicos destinados a la navegación aérea y los servicios de información aeronáutica, a través del coeficiente α_2 .

2º. Los servicios de seguridad a través del coeficiente α_3 .

3º. Los servicios de reparación y conservación a través del coeficiente α_4 , incluyendo el coste de los recambios y repuestos.

5º. Los servicios de limpieza y recogida de carros portaequipajes a través del coeficiente α_5 .

6º. Los servicios de atención a personal con movilidad reducida (PMR) a través del coeficiente α_6 .

7º. Los servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra a través del coeficiente α_7 .

α_8 es el porcentaje que representa, sobre el total de los costes regulados que se derivan de la prestación de los servicios aeroportuarios básicos, los costes de la energía eléctrica.

α_9 es el porcentaje que representan los costes asociados al pago de tributos locales que resulten estrictamente necesarios para la prestación de los servicios aeroportuarios básicos.

L_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de las retribuciones fijadas para el personal al servicio del sector público mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P.

I_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes de los servicios de navegación aérea para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo, de acuerdo con la información obtenida en la contabilidad analítica de Aena SME. S.A.

S_{t-1} , es la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo “80. Actividades de seguridad e investigación”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo.

M_{t-1} , es la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los doce valores mensuales disponibles del índice de precios industriales (IPRI) de la división “33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo.

A_{t-1} , es la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo “81.2. Actividades de limpieza”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo.

R_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes de los servicios de atención a personas con movilidad reducida para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo, de acuerdo con la información obtenida en la contabilidad analítica de Aena SME. S.A.

O_{t-1} , es la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo “71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo.

E_{t-1} , es la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los doce valores mensuales disponibles del índice de precios industriales (IPRI) de la clase “3514 Comercio de energía eléctrica”, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo.

H_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes asociados al pago de tributos locales, para el año natural anterior al año en que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo, de acuerdo con la información obtenida en la contabilidad analítica de Aena SME. S.A.

El artículo 2.2 establece las reglas con las que se realizará el cálculo del índice P establecido en el artículo 2.1 indicando que:

- Únicamente se tendrán en cuenta los costes asociados a la prestación de los servicios aeroportuarios básicos establecidos en la Ley 18/2014, de 15 de octubre.
- La determinación de los coeficientes (α) se realizará tomando como base la estructura de los costes regulados efectivamente incurridos el año previo al periodo de vigencia del DORA que resulte de aplicación a las tarifas sujetas a actualización.

El **artículo 3** dispone el procedimiento para la determinación del índice P cuyo valor será calculado por Aena SME, S.A. antes de la determinación del IMAAJ. A continuación, ésta comunicará su propuesta a la CNMC y a las asociaciones representativas de usuarios, correspondiendo a la CNMC la supervisión de la adecuación de dicho índice a lo previsto en el Real Decreto.

A continuación, el PRD establece **normas transitorias** para el valor del índice P. Concretamente para el ejercicio 2018 dispone que el valor será de 0% y establece el procedimiento para 2019 en caso de que la fecha de adopción del real decreto no permitiese la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.

Finalmente, debe destacarse que la disposición final primera contiene una modificación del artículo 6 del RD 55/2017 para permitir que el índice P pueda ser objeto de revisión periódica y predeterminada.

III. VALORACIÓN

A continuación, se realiza una valoración de la propuesta del PRD que incluye unas observaciones generales relacionadas con la coherencia de la propuesta

con el marco legal y regulatorio vigente, y unas observaciones particulares sobre aspectos concretos del articulado y la fórmula incluida en la metodología propuesta.

A. Observaciones generales.

III.A.1 Cumplimiento de la Ley 2/2015 y del RD 55/2017

Aunque la disposición derogatoria de la Ley 2/2015 indica que mantendrán su vigencia “[...] los artículos, disposiciones y anexos relativos al régimen tarifario del gestor aeroportuario AENA, S.A., contenidos en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia”, ello no supone, a juicio de esta Sala, que el Real Decreto que desarrolle el índice P no se someta a lo previsto en la Ley 2/2015, ya que el propio Anexo VIII de la Ley 18/2014 dispone que el índice P estará en todo caso sujeto al régimen que conforme la legislación en vigor resulte aplicable a las revisiones de valores monetarios en cuya determinación participe el sector público.

Por ello debe hacerse la advertencia de que cualquier desarrollo reglamentario del índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena, S.A debe adecuarse tanto en su contenido como en los procedimientos previstos para su aprobación a las previsiones de la Ley 2/2015.

En este sentido debe destacarse que el método de cálculo elegido en el PRD para el índice P ha requerido la revisión del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de desindexación de la economía española, la cual, sólo excepcionalmente, permite aplicar un régimen de revisión periódica y predeterminada en función de precios o índices de precios o fórmulas que los contengan, si la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera y se autorice en el desarrollo reglamentario previsto en su artículo 4.3.

Además, la Ley somete dicho desarrollo reglamentario a requisitos específicos tanto en lo que se refiere a la tramitación de su aprobación como para su contenido. Por este motivo, el método de cálculo del P deberá ajustarse también a los principios generales y criterios contenidos tanto en la Ley 2/2015 como en el RD 55/2017 para las revisiones que utilicen funciones de índices específicos de precios, lo que se analizará en los apartados posteriores.

III.A.2 Costes fuera del control del gestor aeroportuario

En el PRD se presuponen como costes **no gestionables** por el gestor aeroportuario los siguientes:

- Todos los costes de personal propio de Aena.

- Los costes de los servicios de navegación aérea.
- Los costes de los servicios externos como seguridad, reparación y conservación (incluyendo el coste de recambios y repuestos), limpieza y recogida de carros portaequipaje, servicios de atención a personas con movilidad reducida (PMR) y servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra.
- Los costes de energía eléctrica.
- Los costes asociados al pago de tributos locales, estrictamente necesarios para la prestación de los servicios aeroportuarios básicos.

Como se ha indicado anteriormente, el índice P es un índice de actualización de precios cuyo objetivo es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrían las variaciones anuales del precio de inputs fuera del control de operador, pero que afectan a su actividad, conforme a los principios de eficiencia económica y buena gestión empresarial.

En este sentido, el punto 3 del artículo 4 del RD 55/2017 recoge lo siguiente:

“3. Únicamente podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico.

Se entenderá que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.”

De acuerdo con lo anterior, es claro que los costes recogidos en los índices específicos de retribuciones del personal al servicio del sector público (L), los costes de servicios de navegación aérea (I), los costes de la energía eléctrica (E) y los costes de asociados al pago de tributos locales (H) son exógenos y vienen determinados y en su caso impuestos por terceros, estando fuera del control del gestor aeroportuario.

No obstante, a juicio de esta Sala, los demás costes incluidos en la fórmula incorporada en el PRD y relacionados con los servicios de seguridad (S), los servicios de reparación y conservación (M), los servicios de limpieza y recogida de carros (A), los servicios de atención a personas de movilidad reducida (R) y los servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra (O) sí están bajo el control del gestor aeroportuario, en la medida en que éste puede influir en los precios de estos servicios cuando los contrata a través de licitaciones públicas.

En este caso, se entiende que, dado que existen múltiples proveedores, ya que los servicios prestados no son de carácter exclusivo ni monopolístico y se

ofrecen en competencia, el gestor aeroportuario podrá ejercer un cierto control sobre su precio cambiando de proveedor.

Por todo ello, se considera que los índices S, M, A, R y O se deben excluir de la fórmula que calcula el valor P.

III.A.3 Variación de los costes reales de Aena

Si, en contra del criterio expuesto en el apartado anterior, el Real Decreto finalmente incorporase a la fórmula los índices S, M, A, R y O en el cálculo del índice P, deberán tenerse en cuenta las consideraciones de este apartado en relación al estricto cumplimiento de los principios de eficiencia y buena gestión empresarial.

El RD 55/2017 dispone, en su artículo 7, una serie de principios para el establecimiento de fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas como la del índice P que se informa aquí. Entre estos principios, el punto 6 de dicho artículo indica lo siguiente:

“6. En el caso de que la normativa aplicable a la actividad de que se trate imponga la obligación de realizar una contabilidad de costes y esta haya sido aprobada conforme a dicha normativa, el órgano de contratación o la autoridad competente para la revisión de los valores monetarios podrá establecer una fórmula basada en la información contenida en dicha contabilidad.”

De acuerdo con el PRD, el índice P calcularía una variación de los costes no controlables por Aena según los parámetros definidos en dicho PRD, que, en la mayoría de los casos, responden a las variaciones de unos índices de precios industriales y de servicios determinados, publicados periódicamente por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE).

No obstante, Aena está obligada a la llevanza de una contabilidad de costes analítica desagregada por aeropuerto desde la entrada en vigor de la Ley 18/2014, por lo que, en función de los datos contables de Aena y/o a otra información de gestión interna de la que dispone el gestor, sería posible establecer la variación real de dichos costes anualmente.

De esta forma, en la revisión anual de las tarifas de Aena, se podría contar tanto con la variación real de los costes del operador² como con una variación de costes teórica calculada a partir de los diferentes índices de precios propuestos

² Obtenida directamente de su contabilidad analítica o de otras fuentes internas como los contratos o las licitaciones realizadas por el gestor aeroportuario de los distintos insumos necesarios para la prestación de los servicios aeroportuarios.

en la fórmula. Para ello, deberán aislarse los efectos de aumento en el precio, de las variaciones derivadas de cambios en el nivel de actividad o cambios en las condiciones del servicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debería recoger en fórmula de cálculo aquella opción que refleje, de manera más adecuada, la eficiencia en costes y la mejor gestión empresarial de los servicios aeroportuarios sujetos a regulación. Es decir, aquella que tenga en consideración los menores costes, especialmente en un escenario en que los incrementos efectivos de precio de los inputs de Aena hayan evolucionado por debajo de los que resulten de la aplicación de los índices propuestos.

En este caso se estaría tomando en consideración el comportamiento más eficiente por parte de Aena en la fórmula de actualización del IMAP; por el contrario, en esa misma situación, si se aplicara el índice P en la formulación propuesta en el PRD se estarían introduciendo ineficiencias que tendrían una repercusión directa en el importe de las tarifas aeroportuarias.

En concreto, se propone introducir en la fórmula el mínimo entre la variación de costes teórica, calculada a través de los índices de precios industriales y de servicios, y la variación real de los precios unitarios del operador, obtenida a través de su contabilidad analítica, para las siguientes categorías de coste: seguridad, reparación y conservación, y limpieza y recogida de carros portaequipajes.

En el caso de los servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra, el PRD propone que su índice O se calcule en base al Índice de Precios de Servicios (IPS) del grupo “71 Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis”. El contenido de este IPS no se corresponde en absoluto con la partida de los costes intensivos en mano de obra de Aena que se pretende actualizar.

Asimismo, el artículo 5 del RD 55/2017 indica que, cuando puedan trasladarse los costes de mano de obra, el incremento repercutible de los mismos no podrá ser superior al de la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado.

En consecuencia, para actualizar este coste, se propone aplicar la tasa de variación anual en tanto por uno de las retribuciones fijadas para el personal del sector público mediante la Ley de Presupuestos General del Estado, tal y como se aplica en el índice L para el personal propio de Aena.

Cabe mencionar aquí que, con respecto a los costes de la energía eléctrica, se considera adecuada la utilización de un índice externo, debido a la naturaleza exógena de estos costes.

En definitiva, en el caso de que finalmente se incluyan los índices S, M, A, R y O en la fórmula para el cálculo del índice P:

- En lo que respecta a los índices S, M y A, se propone utilizar una tasa de variación calculada como el menor valor entre la tasa de variación efectiva de los precios unitarios obtenidos de la contabilidad analítica auditada de Aena del ejercicio y la tasa de variación de los índices propuestos en el PRD.
- En el caso del índice R, en tanto en cuanto se utiliza en el propio PRD la contabilidad analítica auditada de Aena, se mantendría la formulación actual.
- En lo que respecta al índice O, se propone utilizar la tasa de variación anual en tanto por uno de las retribuciones fijadas para el personal del sector público mediante la Ley de Presupuestos General del Estado.

B. Observaciones particulares

- El factor α_1 refleja el porcentaje que representan los costes de personal propio de Aena asociados directamente a actividades reguladas, sobre el total de los costes regulados que se deriven de la prestación de los servicios aeroportuarios básicos, para aplicarlo al elemento L. Esta metodología asume que la totalidad del coste de personal del operador está sujeta a la regulación salarial por los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, si existe personal propio que no esté sujeto a esta regulación salarial, entonces esta parte del coste no es exógena y, por tanto, estaría bajo el control del operador.

Así, en cumplimiento del punto 3 del artículo 4 del RD 55/2017, se considera que el factor α_1 debe corregirse con un ponderador que refleje el porcentaje de los costes de personal del operador que estén sometidos a las variaciones salariales aprobadas por los Presupuestos Generales del Estado.

- El apartado 2.b) del artículo 2 del PRD establece que: *“La determinación de los coeficientes (α) se realizará tomando como base la estructura de los costes regulados efectivamente incurridos el año previo al periodo de vigencia del DORA que resulte de aplicación a las tarifas sujetas a actualización”.*

No se considera adecuada la fijación de un mismo coeficiente α_i para todos los periodos del DORA. Si el objetivo del índice P es compensar a Aena por la variación de *inputs* fuera de control del operador, resulta más razonable que se tome en consideración en las ponderaciones el consumo real de estos *inputs* y no los de un ejercicio base, en este caso el 2016.

Mantener las ponderaciones de 2016, si cambiaran los precios de los *inputs*, supone que, si Aena cambiara los consumos de 2016 con el objetivo de evitar el efecto de la variación en los precios, el valor del índice P no recogería este efecto. Así, por ejemplo, un incremento en el precio de un *input* incluido en el índice podría suponer evitar el consumo del mismo, lo que haría que disminuyera la ponderación en el índice. Sin embargo, manteniendo la ponderación de 2016 se estaría sobrevalorando el índice P.

A este respecto cabe destacar que, incluso, cambios en el consumo de *inputs* no incluidos en la fórmula, estarían afectados por mantener las ponderaciones fijas de 2016. Así, en tanto las ponderaciones se calculan sobre el total de los costes regulados, cambios en los importes de estos costes (incluso que no formen parte de los *inputs*), darían lugar a infra o sobrevaloraciones del índice.

Por tanto, si los costes unitarios o en su caso los índices específicos se calculan en función de los datos de cada periodo temporal, para mantener la coherencia, los coeficientes también se deberían calcular para cada periodo, reflejando así los posibles cambios en la estructura de costes del gestor aeroportuario, en tanto en cuanto el objetivo del real decreto es el de reconocer cambios fuera del control del operador.

Además, este coeficiente se obtiene directamente de la contabilidad analítica del gestor aeroportuario que estará disponible en los diferentes periodos. Por todo ello, se considera que en la fórmula para calcular P_{t-1} deberían aparecer los coeficientes con subíndice t-1 ($\alpha_{i,t-1}$) para reflejar que su actualización se producirá en cada periodo.

- El apartado 1 de la Disposición transitoria única del PRD establece que: “[...] en el caso del índice P aplicable a las tarifas del ejercicio 2018 dicha variación se correspondería con la de los ejercicios 2015 y 2016, que no forman parte del periodo regulatorio establecido en el primer DORA 2017-2021, el índice P para dicho ejercicio 2018 tomará un valor de 0%.”

Esta Sala entiende que esta justificación es inadecuada. De acuerdo a la misma, el valor del índice P de los años 2022 y 2023 correspondiente al segundo periodo DORA (2022-2026) también debería tomar un valor de 0% porque se calcularía con variaciones de los ejercicios 2020 y 2021, que tampoco formarían parte del periodo regulatorio establecido en el segundo DORA 2022-2026. Por tanto, se debería modificar dicha justificación, sustituyéndola por una indicación de que, al no existir tiempo material para determinar el índice P para el ejercicio 2018, este valor se fija en el 0%.

IV. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC considera que la fórmula de cálculo del índice P recogida en el Proyecto de Real Decreto no es coherente con la definición del índice incorporada en el Anexo VIII de la Ley 18/2014 y con los principios de eficiencia y buena gestión empresarial cuya base jurídica se establece en la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española.

Esta conclusión se deriva de la incorporación a la fórmula propuesta para el cálculo del índice P de servicios que en ningún caso pueden considerarse como exógenos al gestor aeroportuario, al existir múltiples proveedores de ellos y al disponer de un poder de negociación significativo en su proceso de contratación.

Estos costes considerados exógenos de forma incorrecta son los relativos a los servicios de seguridad (S), los servicios de reparación y conservación (M), los servicios de limpieza y recogida de carros (A), los servicios de atención a personas con movilidad reducida (R) y los servicios de apoyo intensivos en mano de obra (O)

Por tanto, y teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala emite las siguientes propuestas:

1. En relación al artículo 2 del PRD se propone lo siguiente:

- La supresión de los índices S, M, A, R y O, con sus respectivos ponderadores α_3 , α_4 , α_5 , α_6 y α_7 relativos a distintos servicios, por considerarse que no se corresponden con inputs fuera del control del operador.
- Si, a pesar de que su inclusión no está justificada, el Real Decreto incorporase finalmente los índices S, M, A, y O para el cálculo del índice P, se considera que, conforme a los principios de eficiencia económica y buena gestión empresarial, se debe aplicar el valor mínimo entre la variación efectiva del coste unitario de cada servicio, obtenida a partir de la contabilidad analítica auditada del operador de cada ejercicio, y la variación obtenida mediante el uso de los índices propuestos en el PRD.
- El IPS del grupo 71 “Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos” no refleja adecuadamente la tasa de variación anual de los servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra. Asimismo, el artículo 5 del RD 55/2017 indica que el incremento repercutible no podrá ser superior al de la retribución del personal al servicio del sector público. Por tanto, en caso de utilizarse el índice O para el cálculo del índice P, se debería utilizar como índice O la tasa de variación anual en tanto por uno de las retribuciones fijadas para el personal del sector público mediante la Ley de Presupuestos General del Estado.

- El coeficiente α_1 debe corregirse para tomar en consideración exclusivamente el porcentaje de los costes de personal del operador que estén sometidos a las variaciones aprobadas por los Presupuestos Generales del Estado.
 - Los coeficientes α_i se deben calcular en cada periodo, reflejando los posibles cambios en la estructura de costes del gestor aeroportuario, de forma que se utilicen α_{i-1} para el cálculo de índice P_{t-1} .
2. En relación a la Disposición transitoria única del PRD, se propone lo siguiente:
- La modificación de la justificación por la cual se establece que $P_{2018}=0$. El índice P para el 2018 tomaría el valor de cero no debido a que los datos para calcularlos se corresponden con periodos fuera del primer periodo DORA, sino que debido a que todavía no estaba establecido el procedimiento de cálculo cuando correspondía actualizarlo, no resulta posible aplicarlo en el ejercicio tarifario 2018.