

## **RESOLUCION DE SUPERVISION DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2019**

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**STP/DTSP/033/18**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> 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. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 10 de diciembre de 2018.

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 10.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y 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 S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) la actualización de sus tarifas aeroportuarias para el año 2019 y la revisión de la modificación tarifaria establecida por Aena para determinar si se ajusta a lo previsto en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014).

**Segundo.-** El presente ejercicio de supervisión se desarrolla en el marco del primer Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA) aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de enero de 2017.

Este 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. Para el ejercicio 2017 el DORA fijó un IMAAP de 10,66 euros cuyo cumplimiento tiene que ser verificado, de acuerdo con la Ley 18/2014, en el presente procedimiento de supervisión.

Sobre el IMAAP establecido en el DORA anualmente se realiza un ajuste de las tarifas en función del cumplimiento de los niveles de calidad e inversiones establecidos, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico del gestor respecto del previsto en el DORA que repercuten en el cumplimiento del IMAAP reconocido, dando lugar al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) para dicho año. Dicho ajuste debe ser sometido al procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC.

**Tercero.-** Las tarifas aeroportuarias correspondientes a los dos primeros ejercicios de aplicación del DORA fueron fijadas ajustadas únicamente al IMAAP ya que en la disposición transitoria quinta de la Ley 18/2014 se establecía una carencia de dos ejercicios para los posibles ajustes a aplicar al mismo. Por este motivo el presente ejercicio de supervisión será el primero en que se revise el cálculo del IMAAJ.

Según lo anterior, para el ejercicio 2017, la consulta anual de las tarifas se realizó simultáneamente a la consulta de la propuesta de DORA de Aena, ya que no era necesario calcular el IMAAJ, recogiendo la propuesta tarifaria finalmente aprobada una reducción lineal de todas las tarifas del 2,22%.

Por su parte, la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 26 de octubre de 2017 (STP/DTSP/028/17) concluyó que la propuesta de actualización tarifaria comunicada por Aena para el ejercicio 2018 se ajustaba a lo previsto en la Ley 18/2014, al tiempo que estableció la necesidad de facilitar información adicional para mejorar en el futuro el procedimiento de transparencia y consulta seguido para dicha actualización tarifaria. Asimismo, en dicho procedimiento de consultas se acordó una metodología de traslación del ajuste anual a cada una de las prestaciones patrimoniales públicas (en adelante, PPP) para lograr, en la medida de lo posible, un mayor equilibrio de los ingresos y costes asociados a cada una de ellas.

**Cuarto.-** Con fecha 12 de abril de 2018 la Dirección de Transportes y del Sector Postal (en adelante, DTSP) realizó un requerimiento de información a Aena relativo a la contabilidad analítica del gestor aeroportuario, la información desagregada por aeropuerto, ingresos y costes de las prestaciones patrimoniales públicas, cierre de los ejercicios 2016 y 2017 y demás datos necesarios para el cálculo del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 26 de abril de 2018, solicitando el tratamiento confidencial de la información aportada.

**Quinto.-** Con fecha 8 de mayo se recibió en la CNMC el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria elaborado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante, AESA) que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.2 de la Ley 18/2014, recoge el resultado de la verificación del DORA en relación con el cumplimiento de los estándares de calidad del servicio y el cumplimiento del programa de inversiones y de la ejecución de las inversiones relevantes. En dicho informe se concretan los valores del parámetro B y el parámetro D y el valor del RI que integran la fórmula de cálculo del IMAAJ contemplada en el apartado 1 del Anexo IX de la Ley 18/2014.

**Sexto.-** Con fecha 27 de abril de 2018 Aena convocó la primera reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2019 que tuvo lugar el día 21 de mayo con asistencia de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas. Posteriormente se convocó una segunda reunión para el día 21 de junio y una tercera reunión que tuvo lugar el 13 de julio y en la que se dio por concluido el procedimiento de transparencia y consulta anual.

**Séptimo.-** En paralelo a estas reuniones del procedimiento de consultas, los días 26 de abril y el 3 de julio de 2018 se mantuvieron sendas reuniones del Comité de Inversiones en los que Aena presentó a las asociaciones de usuarios aeroportuarios los Planes Directores de los Aeropuertos de Madrid y Barcelona y las inversiones correspondientes al primer y segundo DORA.

**Octavo.-** Con fecha 9 de julio Aena remitió a la CNMC copia de las cartas fechadas el 4 de julio dirigidas a las asociaciones de aerolíneas ALA, ACETA e IATA en las que daba contestación a sus escritos de fecha 28 de junio según los cuales, en el marco del procedimiento de consultas que se estaba llevando a cabo, las asociaciones manifestaban su disconformidad con la cifra de pasajeros que configura el parámetro  $Q_t$  contemplado en el apartado 2 del Anexo IX para la determinación del IMAAJ y con la información aportada por el gestor aeroportuario.

**Noveno.-** Con fecha 9 julio de 2018, AESA comunicó a la CNMC la puesta a disposición de los participantes en el procedimiento de consultas de su Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria respondiendo a las solicitudes realizadas durante dicho procedimiento.

**Décimo.-** El 24 de julio de 2018 el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2019 y el 30 de julio las comunicó a la CNMC.

**Décimo primero.-** Con fecha 4 de septiembre de 2018 la DTSP realizó un último requerimiento de información a Aena relativo a la contabilidad analítica del gestor

aeroportuario, la fórmula de actualización de las tarifas y la actualización de las previsiones de tráfico 2018 y 2019. Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 18 de septiembre de 2018, solicitando el tratamiento confidencial de la información aportada.

**Décimo segundo.-** Con fecha 17 de octubre de 2018 la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC acordó ampliar en dos meses adicionales el plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento relativo a la supervisión de las tarifas aeroportuarias de Aena para 2019.

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

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 SUPERVISIÓN 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 IMAAJ previsto en el correspondiente ejercicio (año t) con respecto al IMAAJ del año precedente. Las tarifas no representarán unos ingresos esperados que excedan de dicho IMAAJ.

El artículo 33 de la Ley 18/2014 determina que el IMAAJ correspondiente al ejercicio sobre el que se vayan a realizar las consultas se fija, conforme a las fórmulas previstas en el anexo IX de dicha Ley, aplicando, en primer lugar, las correcciones derivadas de los incentivos y penalizaciones establecidas en el DORA por calidad del servicio prestado (parámetro B de la fórmula) y las penalizaciones por retraso en la ejecución de las inversiones planificadas (parámetro RI) dentro de los rangos previstos. Asimismo, se aplicará la corrección derivada del factor de cumplimiento al 100% del IMAAJ correspondiente al ejercicio de dos años antes (factor K). Con este ajuste se pretende eliminar la diferencia que, como resultado de una composición del tráfico distinta a la prevista en el DORA, se pueda producir entre el ingreso medio por pasajero establecido en el DORA y el ingreso medio real obtenido por Aena. Finalmente, la fórmula incluye correcciones derivadas de las desviaciones de inversiones y gastos de explotación previstas en el DORA y permitidas por la Ley 18/2014 (factor D).

El ajuste del IMAAJ realizado por Aena en el presente ejercicio se valora en detalle en el apartado IV de la presente Resolución.

Una vez determinado el IMAAJ correspondiente al ejercicio sobre el que se vayan a realizar las consultas se deberá ajustar cada tarifa aeroportuaria mediante la aplicación a cada una de ellas del porcentaje que resulte de la variación de este IMAAJ con respecto al IMAAJ del año precedente.

Según 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.

Sin embargo, 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, debiendo el gestor aeroportuario asegurar que la elección de plazo para realizar el ajuste previsto no tenga efectos distorsionadores y respete los principios de proporcionalidad y no discriminación.

En esta línea, como se puso de manifiesto en la Resolución de 26 de octubre de 2017 de supervisión de las tarifas aeroportuarias para 2018<sup>1</sup> (en adelante Resolución de Tarifas 2018), durante el procedimiento de consultas correspondiente a las tarifas de 2018, las partes acordaron una metodología para la aplicación de dicho artículo 32.4 que primaba la aproximación de cada tarifa a su coste de prestación en términos económicamente razonables, dado el desequilibrio preexistente en algunas de ellas.

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 la información requerida en el apartado III.3 de la mencionada Resolución de Tarifas de 2018 en la que se determinaron las medidas que debían adoptarse en sucesivos procedimientos de transparencia y consulta.

En particular, se requiere 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 y previsión del siguiente ejercicio requerido en el Anexo I de dicha Resolución de tarifas 2018 así como la información contenida en el Anexo II sobre la estructura de los costes.

Así mismo en la citada Resolución esta Sala determinó, además, que Aena debía remitir dicha información antes del 15 de mayo de cada año, y en todo caso, 2 semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consultas, y que debía hacerlo también en inglés, junto con un resumen en dicho idioma de las diferentes reuniones mantenidas.

---

<sup>1</sup> Expediente STP/DTSP/028/17.

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

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 puestos de manifiesto por las compañías usuarias y justificar sus decisiones en caso de desacuerdo.

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

## II.2. 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), la Real Federación Aeronáutica Española (RFAE), y las compañías aéreas Jet2.com y Ryanair. En esta ocasión no se ha distinguido entre las asociaciones de la aviación comercial y las de la aviación general.

---

<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/>

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 Tarifas de 2018 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 21 de mayo de 2018

La primera reunión del procedimiento anual de consultas se inició con la presentación de Aena de su determinación del IMAAJ para los años 2017, 2018 y 2019 en la que se explicó que el ingreso real por pasajero del año 2017 había sido más bajo que el IMAJ autorizado en el DORA como consecuencia de la distinta composición del tráfico, lo que debería corregirse en el cálculo del IMAAJ.

Las asociaciones solicitaron a Aena los datos de la desviación en el mix de tráfico que ocasionaban esta dilución de ingresos y expusieron su desacuerdo con el método de cálculo utilizado por Aena para recuperar esa cantidad. En particular consideran que el parámetro K, que es el encargado de hacer que Aena recupere el IMAJ reconocido, debe tomar en cuenta para su cálculo el tráfico estimado para 2019 y no el previsto inicialmente en el DORA.

Por otra parte, las asociaciones expusieron sus dudas sobre el factor B utilizado para el cálculo del IMAAJ que recoge el resultado de las bonificaciones y penalizaciones asociadas al cumplimiento de los estándares de calidad y solicitaron a Aena explicaciones y la aportación del Informe de Supervisión Técnica emitido por AESA en el que se determinó el valor del parámetro utilizado por Aena.

En cuanto a la actualización de las distintas tarifas aeroportuarias, la mayoría de las asociaciones se mostraron de acuerdo con Aena en que la propuesta debía mantener el criterio de recuperación de costes acordado en el procedimiento de consultas del año precedente, suavizando la senda de aquellas tarifas, como *handling* o estacionamiento, que tienen que incrementarse en mayor medida. Así mismo, se aludió a la necesidad de establecer un régimen de tarifas específico para la Aviación General.

Finalmente, entre otras cuestiones, Aena informó que no existían inversiones adicionales no previstas en 2017 que afectaran al ajuste objeto de este procedimiento de consulta, pero sí estaban previstas inversiones para el redimensionamiento y nuevo equipamiento de los subsistemas de control de pasaportes para 2018 y siguientes ejercicios que el gestor aeroportuario esperaba recuperar con cargo a las tarifas aeroportuarias futuras. A este respecto las asociaciones expresaron su disconformidad con la consideración de

dichas actuaciones como inversiones reguladas, debiendo, a su juicio, ser asumidas por el Ministerio del Interior.

#### Reunión de 21 de junio de 2018

En la segunda reunión del procedimiento de consultas Aena presentó su propuesta de actualización tarifaria para 2019 que había elaborado aplicando criterios semejantes a los utilizados en la fijación de tarifas 2018, teniendo en cuenta las estimaciones de ingresos y costes por tarifa para intentar alcanzar el equilibrio en casi todas ellas al final del primer DORA. En la línea del acuerdo alcanzado en 2017, la tarifa de estacionamiento subiría igual que la tarifa que más sube (que es la de *handling*) con una variación del 5%. Excepcionalmente, Aena propuso que la tarifa PMR<sup>3</sup>, que en base a los costes estimados para 2019 debería subir notablemente, suavizase el porcentaje de subida modulándose en tres años. Es decir, las tarifas que presentan mayor déficit subirían, pero se suavizaría su senda de incremento.

Asimismo, se comentó la necesidad de un tratamiento legal específico para la Aviación General y Ejecutiva que resultaría la más afectada por un aumento de las tarifas de estacionamiento y, en su ausencia, del desarrollo por Aena de un marco de incentivos comerciales adaptado a las mismas.

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, por la solicitud de las asociaciones de usuarios de las estimaciones de tráfico utilizadas para las estimaciones de ingresos y costes de 2019 y otra información que consideraban necesaria. Así mismo las asociaciones expresaron su discrepancia con el criterio utilizado por Aena en el cálculo del factor K.

Por último, se planteó a Aena la posibilidad de aplicar en el ajuste un importe menor al que resulta del cálculo del IMAAJ, que como su nombre indica es un importe máximo.

Finalmente, Aena recordó a las asociaciones la obligación legal de presentar sus estimaciones de tráfico.

A esta reunión del procedimiento de consultas siguieron intercambios epistolares entre las asociaciones de aerolíneas ALA, ACETA e IATA y Aena en las que se puso de manifiesto de nuevo la discrepancia en la cifra de pasajeros que Aena

---

<sup>3</sup> Tarifa para pasajeros con movilidad reducida.

utiliza como parámetro  $Q_t$  en la fijación del IMAAJ así como con la información aportada por el gestor aeroportuario.

#### Reunión del 13 de julio de 2018

En la tercera reunión se informó sobre los resultados del año 2017 para los indicadores de calidad definidos en el DORA que recoge el Informe de Supervisión Técnica Aeroportuaria elaborado por AESA y de los procedimientos de medición y el funcionamiento del sistema de incentivos y penalizaciones.

Pese a que el informe registra un valor global del parámetro B del 0,20%, las asociaciones consideraron que, al menos en este primer año de aplicación, debía darse al mismo un valor del 0%, teniendo en cuenta, en primer lugar, las dificultades de puesta en marcha del proceso de supervisión de los instrumentos de medición descritas en el informe de la AESA. En segundo lugar, alegaron que se debería tener en cuenta el acuerdo alcanzado en el proceso de consultas del DORA respecto al valor que debía darse inicialmente a estos indicadores pues tanto Aena como los usuarios se habían mostrado de acuerdo, entonces, en utilizar el primer DORA para conocer y poner en marcha los procedimientos de medición de los indicadores y de supervisión estableciendo bandas de cumplimiento suficientemente anchas, si bien este criterio no fue luego recogido por la DGAC en el DORA.

En segundo lugar, Aena presentó la modificación tarifaria para 2019 con el reparto entre los distintos conceptos tarifarios.

Las asociaciones se mostraron de acuerdo con la modulación de las tarifas propuesta por Aena pero no con el cálculo del IMAAJ realizado por Aena y, en particular con el valor del parámetro  $Q_t$  utilizado para el cómputo de la K que luego se incorpora a la fórmula de cálculo del IMAAJ. Además, se reiteró que el IMAAJ es un máximo que Aena puede decidir no aplicar.

Por otra parte, en relación con las tarifas, Aena comunicó la congelación de abonos de estacionamiento de los aeropuertos de los grupos 4 y 5, la eliminación del mínimo por operación de aterrizaje y tránsito de aeródromo a las operaciones regulares comerciales de helicópteros con origen en un helipuerto y se anunció la prórroga de los incentivos comerciales para 2019 para el crecimiento en las temporadas de verano e invierno.

Finalmente, Aena advirtió, como en ocasiones anteriores, que determinadas compañías no habían enviado sus proyecciones de tráfico.

#### Aprobación y Comunicación de las tarifas

Con fecha 24 de julio de 2018, el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2019. En concreto se

aprobó la actualización de las tarifas aeroportuarias para 2019 que se describe en el apartado V.2 de la presente Resolución.

Dicha aprobación, que fue comunicada a la CNMC en fecha 30 de julio de 2018, coincide con la propuesta de variación tarifaria consensuada en el procedimiento de consultas.

### **II.3. Evaluación del Procedimiento**

El procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias 2019 ha concluido con el acuerdo de las partes en cuanto a la congelación tarifaria que resulta de la aplicación de la disposición transitoria sexta, apartado 1, de la Ley 18/2014 y con la modulación de las PPP propuesta por Aena para 2019.

Sin embargo, los usuarios aeroportuarios se han mostrado en desacuerdo con la determinación del IMAAJ realizada por Aena, y en particular, con la determinación de algunos parámetros de la fórmula de cálculo del mismo hasta el punto de llegar a presentar un recurso<sup>4</sup> ante la CNMC. Si bien la correcta determinación del IMAAJ no repercutirá en la actualización tarifaria de 2019, sí puede tener efectos en sucesivos ejercicios de actualización tarifaria.

El desarrollo de este procedimiento de transparencia y consulta ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de la Resolución de Tarifas de 2018 en cuanto a la duración del periodo de consultas y plazos de suministro de la información.

Cabe destacar que la información aportada en cada una de las reuniones ha sido completada por Aena a requerimiento de los participantes en el procedimiento de consultas. Asimismo, Aena ha atendido a las solicitudes de las aerolíneas para presentar de forma más transparente las inversiones previstas y las actuaciones destinadas a valorar la calidad de sus servicios.

Como en anteriores ocasiones, se ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con un mayor desglose de costes y la utilidad de recibir esta información al inicio del procedimiento de consultas y no en momentos posteriores. En este sentido además de la información ya requerida por la Resolución de Tarifas de 2018, se hace preciso disponer, con suficiente antelación y en un mayor desglose, de la información con la que se determina el ingreso por pasajero registrado.

Además, el procedimiento de consultas, tanto por parte de Aena como por parte de las aerolíneas, debe mejorar la información relativa a la previsión de pasajeros para el año en que se aplicarán las tarifas

---

<sup>4</sup> Expediente CTF/DTSP/038/18

Respecto de estas últimas, según refiere Aena, de las diez principales compañías aéreas por tráfico aéreo que operan en España, no se habían recibido datos de Air Nostrum, Tui Airways y Norwegian, 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.

En relación con las previsiones de tráfico de éstas últimas, además de garantizarse la entrega de dicha información, se hace necesario homogeneizar el tipo de información que se debe entregar al gestor aeroportuario, así como el plazo en que debe incorporarse al periodo de consultas al objeto de garantizar la eficacia de las reuniones.

#### **II.4. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias**

Como en anteriores ejercicios, 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 atribuida a la CNMC en el artículo 10 de la Ley 3/2013 y consistentes, por una parte, en un mayor desglose de la información con la que se determina el ingreso por pasajero registrado y por otra, en proporcionar información relativa a la previsión de pasajeros necesaria para el cálculo del factor K. Esta información complementa la que venía estando vigente para ejercicios anteriores.

Por tanto, Aena debe seguir aportando los Anexos I y II incluidos en la Resolución de Tarifas de 2018 con los plazos establecidos en la misma e incluir para ejercicios posteriores los Anexos I y II de la presente Resolución. La información de estos nuevos anexos se facilitará, por parte de Aena, 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.

Toda esta información se proporcionará por Aena sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014 respecto a la información que el gestor aeroportuario 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 2020 y sucesivos.

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.

En concreto, y atendiendo al objetivo mencionado en el apartado anterior, las diez primeras compañías por tráfico aéreo deberán aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje) segmentados, al menos, en tráfico nacional (dentro de España) e internacional (entre España y el resto de países). Adicionalmente, sería recomendable separar dentro del segmento internacional lo que es comunitario del resto, o bien entre medio y largo radio.

Por último, y con relación a los plazos de entrega de la información recogida en el párrafo anterior, esta Sala considera necesario, para garantizar la eficacia del proceso de consultas, que dicha información se aporte en un plazo máximo de dos semanas a contar desde la fecha de inicio del periodo de consultas.

### **III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2017**

#### **III.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>5</sup> y objetividad<sup>6</sup> dado que, de otra forma, la información de costes suministrada por el gestor aeroportuario respondería a asignaciones arbitrarias que no permitirían asegurar que Aena estuviera, mediante los niveles tarifarios regulados, en situación de recuperar los costes de los servicios aeroportuarios.

---

<sup>5</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>6</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, excepcionalmente, se reconozca la dificultad práctica de identificarlos con generadores objetivos cuantificables, deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto.

### III.1.1. Descripción del modelo

La separación y el cálculo de los costes, ingresos y márgenes de los servicios se basa en un modelo de CA de costes históricos totalmente distribuidos (*full cost absorption*) 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 es un modelo de costes históricos porque la valoración de los activos se realiza en función de su valor de adquisición reflejado en la contabilidad financiera, es decir, la amortización del inmovilizado es la amortización de la cuenta de pérdidas y ganancias. En otros modelos contables como los de costes corrientes, los activos se revalorizan en función de su valor actual y la amortización imputada a los servicios es diferente a la que aparece en la cuenta de pérdidas y ganancias. Por otro lado, un modelo de costes totalmente distribuidos es aquel en el cual la totalidad de los ingresos y gastos de la compañía son imputados a los servicios para obtener el margen de los mismos.

Finalmente, el modelo de CA incorpora el coste de capital calculado como el valor neto de los activos por el coste medio ponderado de capital. Este coste se incorpora a la CA sustituyendo a los gastos financieros (o coste de capital ajeno) y, adicionalmente, incluye los costes del capital propio que no se reflejan en la cuenta de pérdidas y ganancias. La consecuencia de la incorporación del coste de capital a la CA es que el resultado de la CA será distinto al resultado del ejercicio de la cuenta de pérdidas y ganancias.

La comparativa en la cuenta de pérdidas y ganancias y la cuenta de resultados de la CA es la siguiente:

**Tabla 1. Comparativa cuenta de pérdidas y ganancias y CA de Aena**

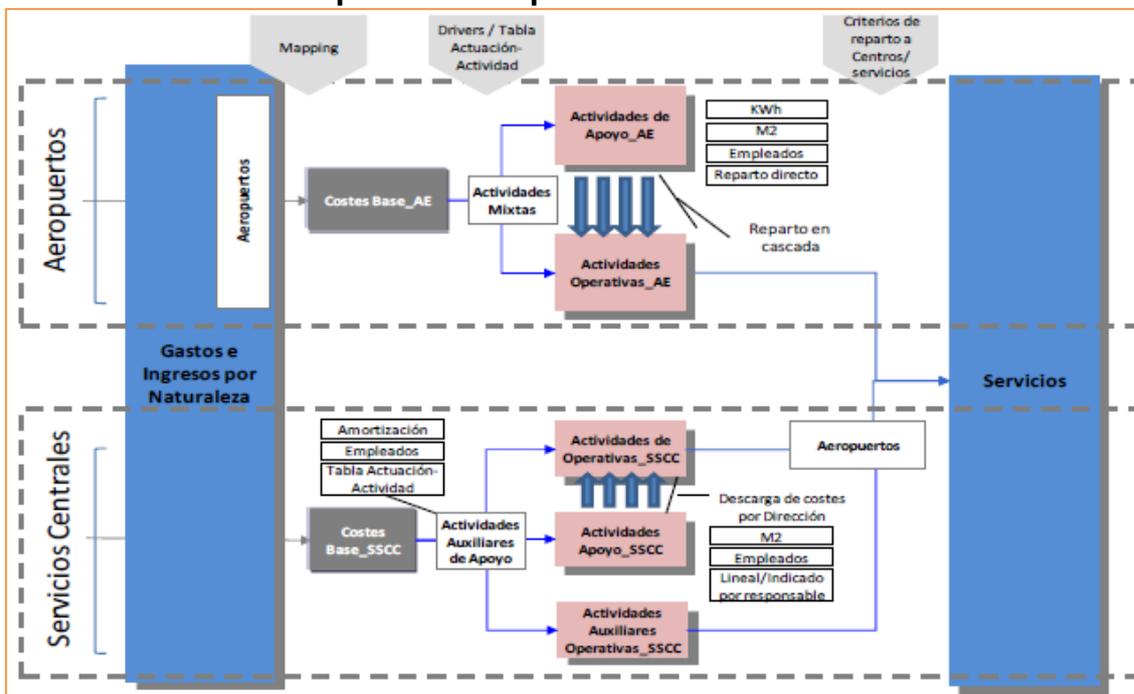
Cuenta de pérdidas y ganancias		Cuenta de resultados de la CA
Ingresos operativos	=	Ingresos operativos
Coste operativo	=	Coste operativo
Resultado explotación (EBIT)	=	Resultado explotación (EBIT)
Ingresos financieros	=	Ingresos financieros
Gastos financieros	≠	Coste de capital
Impuesto de sociedades	=	Impuesto de sociedades
Resultado del ejercicio	≠	Resultado de la CA

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.

**Gráfico 1. Esquema conceptual del modelo de CA de Aena**



Fuente: Aena.

El objetivo 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 los precios privados (en adelante, 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:

- **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
  - o PP Aeroportuarios
  - o 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 2017 ordenados por categorías son los siguientes:

**Tabla 2. Listado de PPP, PP y PP Fuera del terminal en CA de Aena 2017**

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 utilidades 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	
	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.

### III.1.2. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2017

En el ejercicio 2017 el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**Tabla 3. Resultado PPP, PP y PP fuera del Terminal en CA y Cuenta de Pérdidas y Ganancias de Aena 2017**  
(millones de euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

**Tabla 4. Conciliación CA y fórmula de actualización tarifaria 2017**  
(millones de euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

**[FIN CONFIDENCIAL]**

En conclusión, la fórmula de actualización de las tarifas del ejercicio 2017 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 costes operativos y de capital se le debe restar la parte correspondiente del margen comercial por la aplicación gradual del *dual till*, que en el ejercicio 2017 es del 20%, y las subvenciones recibidas.

En ejercicios anteriores también se restaba el ajuste derivado del incorrecto reparto realizado por Aena entre los costes de las actividades aeroportuarias y comerciales, tal y como se recogió en la Resolución de esta Sala de 23 de abril de 2015<sup>7</sup>. Sin embargo, en este ejercicio no es necesario realizar este ajuste de manera extra contable ya que el mismo ha sido implementado por Aena en la CA<sup>8</sup>, tal como se requiere en el DORA (donde se denomina ajuste por separación de costes).

El impacto de este ajuste en 2017 asciende a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** que se detraen de las PPP y se imputan a los PP.

*III. 1.3. Conclusiones y valoración*

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

---

<sup>7</sup> Resolución de 23 de abril de 2015 relativa a la separación de costes entre actividades aeroportuarias y comerciales.

<sup>8</sup> Este ajuste se realiza en la fase de Actividades operativas a Servicios, de forma que las actividades Facilitar Infraestructura al Público (APX0200), Mantenimiento Infraestructura al Público (APX0700) y Facilitar Infraestructura al Pasajero (APX0300) imputan costes no sólo a las PPP, sino también a los PP en función del uso de las superficies.

- Se han conciliado los ingresos y costes de la CA de 2017 con la cuenta de pérdidas y ganancias auditada.
- El modelo de CA de Aena es un modelo de costes totalmente distribuidos en el cual la totalidad de los costes de la cuenta de pérdidas y ganancias, con la sustitución de los gastos financieros por el coste de capital, se imputa a los servicios. El resultado final es un margen positivo de la CA de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, frente a un resultado del ejercicio de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros en la cuenta de pérdidas y ganancias.
- De acuerdo con su CA, Aena ha obtenido un margen positivo para los PP comerciales y un margen negativo para las PPP, PP aeroportuarios y PP fuera de terminal. Sin embargo, el margen positivo de los PP comerciales de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros compensa las pérdidas del resto de servicios y permite la obtención del margen global positivo de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros.
- 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 2017 está conciliada con los resultados de la CA del ejercicio 2017, y las diferencias entre ambas están acotadas y explicadas.
- La CA de Aena ha modificado uno de sus criterios de imputación de forma que se recoge el ajuste por separación de costes entre actividades aeroportuarias y comerciales indicado en el DORA.

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.

### **III.2. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2017**

Una vez finalizado el primer ejercicio de aplicación del DORA, de cara al cumplimiento del objetivo de equilibrio tarifario recogido en la Ley 18/2014, es preciso analizar la correlación que se ha producido entre los ingresos y los costes medios de los servicios de cada una de las PPP en el conjunto de la red de Aena, a partir de los datos de la CA cerrada del ejercicio 2017 y del tráfico producido de pasajeros y de aeronaves en este mismo periodo.

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”. De esta manera, 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. En este sentido, cabe indicar que no se realizó ningún ajuste tarifario específico por PPP en el ejercicio 2017, aplicándose una reducción lineal del 2,22% a todas las tarifas.

En primer lugar, la siguiente tabla muestra el balance de ingresos y costes medios de aquellas PPP cuya prestación está relacionada con el volumen de pasajeros, en el ejercicio 2017:

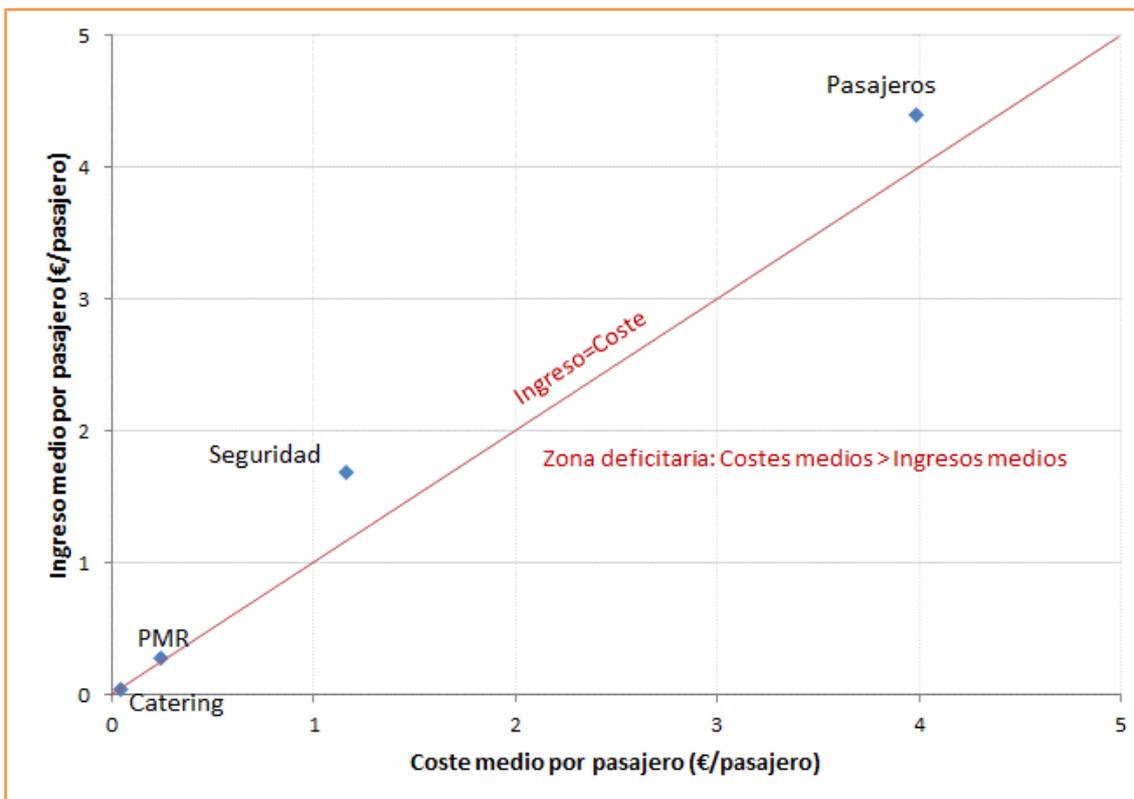
**Tabla 5. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2017 (euros)**

<i>Prestaciones</i>	<b>Ingreso medio (*)</b>	<b>Coste medio (**)</b>	<b>Margen</b>	<b>% Margen sobre ingresos</b>
Pasajeros	4,40	3,99	0,41	9,3%
Seguridad	1,68	1,16	0,52	30,9%
Servicios de PMR	0,28	0,24	0,04	15,7%
Catering	0,041	0,043	-0,002	-6,0%

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

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

**Gráfico 2. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2017 (euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En este primer año de aplicación del DORA, las PPP “Servicios de PMR” y “Catering” están cercanas a la situación de equilibrio, si bien “Catering” cuenta con un margen sobre ingresos negativo, de un -6%. Las PPP “Pasajeros” y “Seguridad” han obtenido en 2017 un superávit que las desvía de la recta de equilibrio, siendo muy significativo el margen de un 30,9% obtenido por “Seguridad”.

En la tabla siguiente se refleja la relación entre los ingresos y los costes medios, del ejercicio 2017, el resto de PPP, cuyos valores unitarios se calculan en función del número de movimientos, ya que su prestación está relacionada principalmente con el volumen de operaciones con aeronaves.

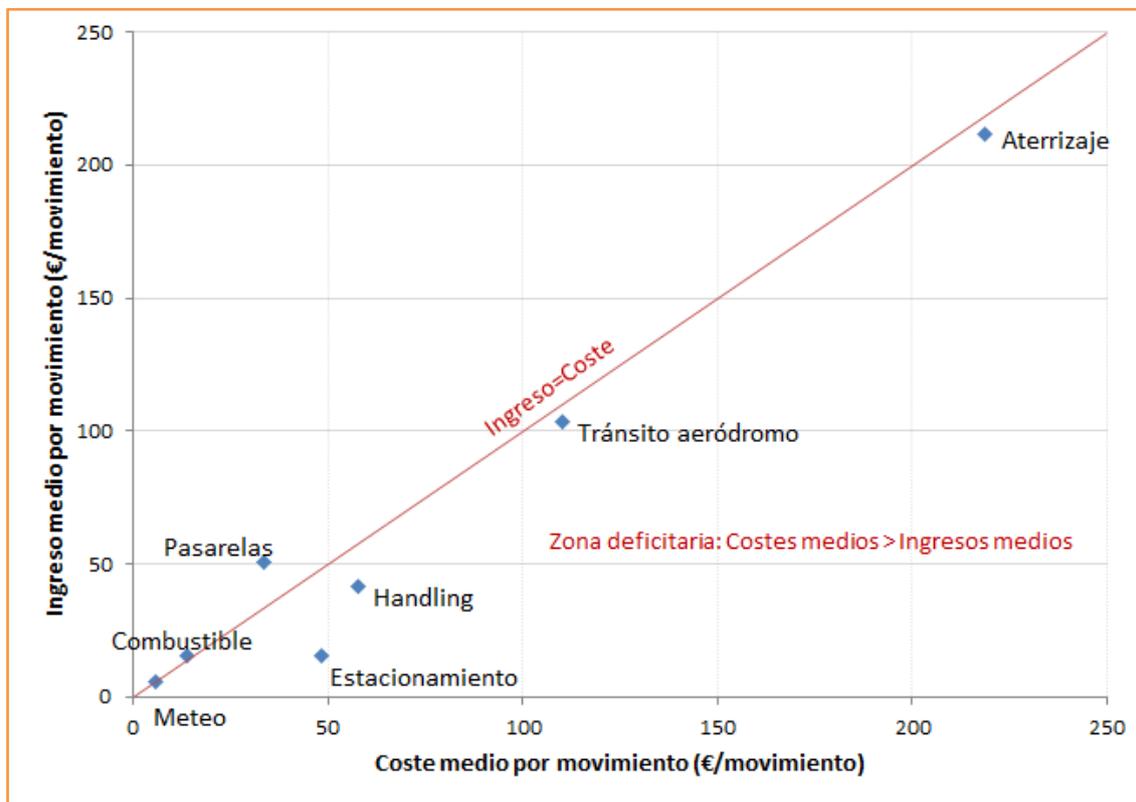
**Tabla 6. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves (euros)**

<i>Prestaciones</i>	<b>Ingreso medio (*)</b>	<b>Coste medio (**)</b>	<b>Margen</b>	<b>% Margen sobre ingresos</b>
Aterrizaje	211,91	218,66	-6,75	-3,2%
Servicios meteorológicos	5,48	6,04	-0,56	-10,2%
Servicio de tránsito de aeródromo	103,34	110,05	-6,72	-6,5%
Utilización de pasarelas telescópicas	50,67	33,72	16,95	33,5%
<i>Handling</i>	41,59	57,60	-16,01	-38,5%
Combustible aviación	15,42	13,82	1,61	10,4%
Estacionamiento	15,72	48,42	-32,70	-208,0%

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

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

**Gráfico 3. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves (euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

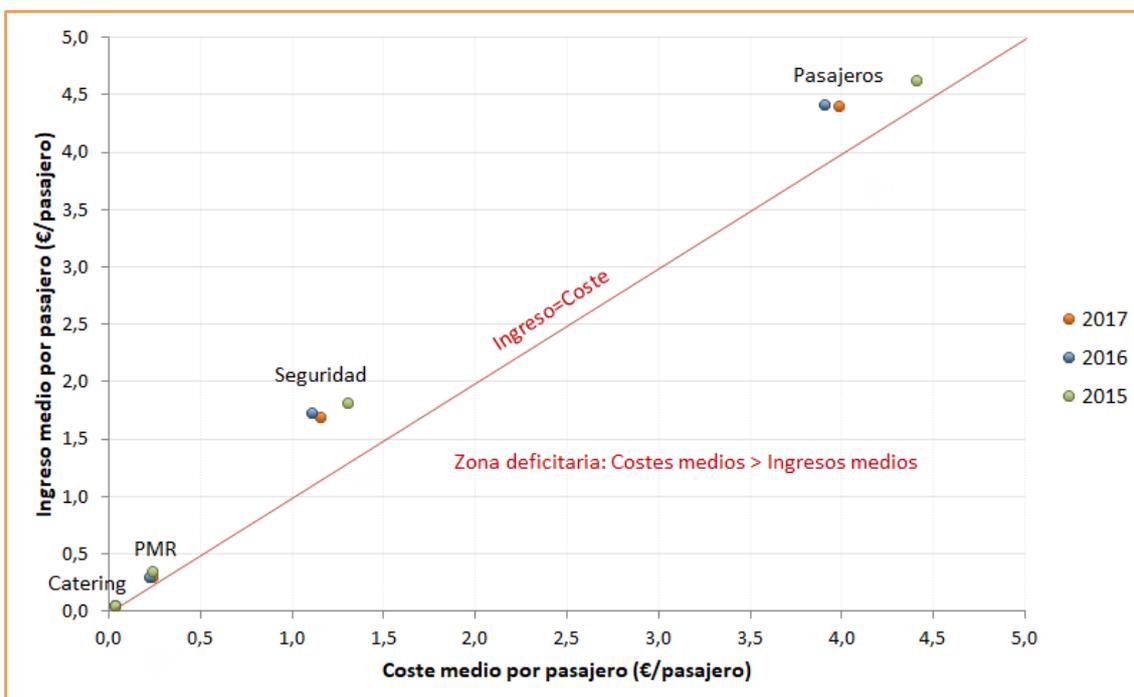
Se observa que las PPP “Aterrizaje”, “Combustible aviación”, “Servicio de tránsito de aeródromo” y “Servicios meteorológicos” se han situado en el ejercicio 2017

muy cerca del equilibrio. Salvo “Combustible aviación” y “Utilización de pasarelas telescópicas”, el resto de las PPP han resultado deficitarias, destacando el margen negativo de “Estacionamiento”, con un -208% y “Handling”, con un 38,5%.

Analizando las PPP en su conjunto, si bien en el ejercicio 2017 se habría logrado una compensación entre ingresos y costes en seis PPP sobre un total de once, se considera necesario realizar un ajuste tarifario específico al objeto de intentar alcanzar el equilibrio en cada PPP a lo largo del periodo DORA, aplicando las previsiones contempladas en la Ley 18/2014.

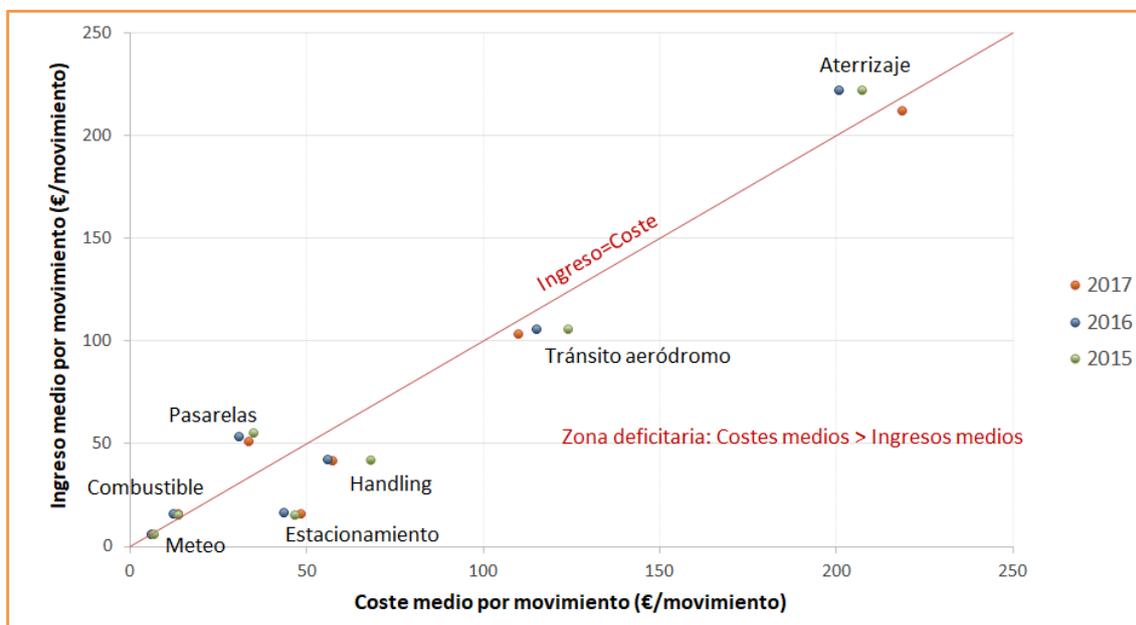
Resulta asimismo relevante analizar la evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros y de las relacionadas con el volumen de movimientos, en el periodo 2015-2017, con los datos que se muestran en los siguientes gráficos:

**Gráfico 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2015-2017 (euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

**Gráfico 5. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2015-2017 (euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros, que han venido obteniendo superávit en los últimos periodos, han experimentado en 2017 un decrecimiento de los ingresos medios. Por otro lado, se ha producido un incremento de sus costes medios sobre los del ejercicio anterior, lo que hace que estas PPP se hayan aproximado levemente hacia la línea de equilibrio, si bien se dispone de margen, por ejemplo, en “Seguridad” o en “Pasajeros”, para un ajuste tarifario posterior.

En el caso de las PPP relacionadas con los movimientos de aeronaves, se replica, en general, la situación de decrecimiento de ingresos medios e incremento de costes medios observada en las PPP relacionadas con pasajeros. Algunas de ellas, como “Servicio de tránsito de aeródromo”, que partía de una situación deficitaria, o “Utilización de pasarelas telescópicas”, con una serie histórica de superávit, se han situado progresivamente más cerca del equilibrio.

Asimismo, las PPP “Combustible aviación” y “Servicios meteorológicos” han consolidado en 2017 la tendencia al equilibrio registrada en los años anteriores, y “Aterrizaje”, si bien ligeramente deficitaria, ha compensado en este último ejercicio sus ingresos y costes medios. Por último, mencionar la particularidad de la PPP “Estacionamiento”, cuyos ingresos medios no varían apreciablemente en el periodo 2015-17, manteniendo su situación de desequilibrio elevado de ejercicios anteriores.

En resumen, se mantiene la tendencia positiva hacia el equilibrio que se informó en ejercicios anteriores. No obstante, tras analizar los datos de cierre del primer año del periodo de regulación DORA, y constatar la existencia de desajustes en los márgenes de determinadas PPP, será preciso seguir realizando un seguimiento de su evolución y ajuste, en su caso, en cada ejercicio, como se verá posteriormente, hasta alcanzar el equilibrio en cada PPP al final del periodo.

### III.3. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2017

A continuación, se analiza el resultado regulado de Aena en el ejercicio 2017 para verificar si los ingresos de las PPP cubrieron todos los costes regulados del gestor aeroportuario (ingresos regulados requeridos) o si, por el contrario, Aena incurrió en un déficit. Asimismo, se compara con el resultado en 2016.

Una de las principales diferencias en el resultado es que, en 2017, con la aprobación del DORA por parte del Consejo de Ministros, no se aplicó el ajuste establecido en la Resolución de 23 de abril de 2015 de la CNMC de 41,9 millones de euros en 2016, que reducía el coste de las actividades reguladas y que se había aplicado en ejercicios anteriores.

Con datos de cierre, en 2017 Aena ha registrado un superávit de 307,8 millones de euros que, como se observa, es inferior al de 2016 (531,2 millones de euros).

**Tabla 7. Datos cierre PPP 2016 y 2017 (millones de euros)**

	Cierre	Cierre
	2016	2017
+Gastos de explotación (PPP)	1.748,4	1.712,3
+Costes de capital (PPP y <i>dual till</i> )	549,0	757,5
- Subvenciones recibidas (PPP)	-33,6	-34,1
- Aplicación <i>dual till</i>	-258,7	-145,0
- Ajuste Resolución 23 de abril de 2015	-41,9	
= Ingresos regulados requeridos	1.963,1	2.290,7
Pasajeros (millones)	230,2	249,2
Ingresos requeridos/pasajero	8,5	9,2
Ingresos/pasajero	10,8	10,4
Ingresos totales	2.494,3	2.598,5

Superávit/Déficit	531,2	307,8
-------------------	-------	-------

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Las principales diferencias entre los resultados tarifarios de ambos ejercicios están provocadas por el incremento del tráfico y, por el cambio en el criterio de retribución en el coste de capital a partir del ejercicio 2017 derivado de lo establecido en el DORA.

Los costes de capital se han incrementado considerablemente en 2017, un 38%. El motivo fue la aprobación en el DORA de un WACC<sup>9</sup> del 6,98% respecto al 4,58% que se aplicó en el ejercicio 2016, puesto que la base de activos regulada a retribuir en 2017 no se incrementó resultando algo inferior a la de 2016.

El coste por pasajero de Aena (ingreso requerido/pasajero) se había reducido en anteriores ejercicios como consecuencia del incremento en el tráfico. En 2017, sin embargo, aunque el tráfico se incrementó considerablemente, el coste por pasajero no se redujo. El motivo es el mencionado incremento en el coste de capital. Así, aplicando el WACC del 2016 (4,58%), el coste por pasajero habría sido de 8,1 euros, inferior, por tanto, al registrado en 2016 (8,5 euros) y al obtenido en 2017 con el WACC del DORA (9,2 euros).

Respecto a los ingresos totales, se incrementaron en 2017, aunque en menor medida que el tráfico de pasajeros, por lo que el ingreso por pasajero, como en ejercicios anteriores, se redujo.

Por otra parte, cabe mencionar que, adicionalmente, y como consecuencia de lo establecido en el DORA, durante el ejercicio 2017 Aena tenía derecho a recuperar 10,66 euros por pasajero, sin embargo, a cierre de 2017, obtuvo 10,43 euros, por lo que el desajuste de 0,23 euros por pasajero puede ser recuperado por el gestor aeroportuario a través del factor K, tal y como se explicará posteriormente en el apartado IV.2.3. Es decir, Aena podrá obtener 57,8 millones de euros adicionales durante el ejercicio tarifario 2019.

Debe destacarse que el superávit del ejercicio 2017 continúa la tendencia positiva de los tres últimos ejercicios tarifarios, en los cuales Aena también obtuvo un superávit acumulado de 1.065,1 millones de euros.

Así, esta Sala vuelve a constatar un año más que el ejercicio 2013 ha sido el único en el que Aena incurrió en un déficit tarifario real (169,7 millones de euros) puesto que, en 2014, 2015, 2016 y 2017 los resultados de la fórmula tarifaria han sido positivos, siendo el superávit real un importe cercano a los 1.400 millones de euros.

<sup>9</sup> *Weighted average cost of capital* en terminología inglesa, o coste medio ponderado del capital.

En conclusión, se ha registrado un superávit tarifario de 307,8 millones de euros en 2017, lo que además supone que Aena ha obtenido una retribución de la inversión regulada del 9,82%, muy superior al 6,98% del coste de capital establecido en el DORA.

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

El DORA aprobado por el Consejo de Ministros en 2017 establecía un cálculo del ingreso máximo por pasajero que Aena podría recuperar y que el momento de la aprobación del mismo suponía una reducción provisional del -2,22% en cada uno de los ejercicios del quinquenio.

No obstante, la reducción del -2,22% se determinó sin realizar el correspondiente cálculo del índice P (ver apartado IV.1) que según la Ley 18/2014 se realizaría anualmente y con el que se obtendría el IMAP definitivo, y sin aplicar las correcciones, que según recoge la Ley son necesarias para obtener el IMAAJ.

En este sentido, el Anexo IX de la Ley 18/2014 determina cómo calcular el IMAAJ. Así, el IMAP del ejercicio correspondiente se deberá corregir por: un incentivo/penalización por el cumplimiento de los niveles de calidad del servicio en el periodo t-2 ( $B_t$ ), una penalización por retraso de determinados proyectos de inversión ( $RI_t$ ), el factor de cumplimiento al 100% del ingreso máximo por pasajero ( $K_t$ ), y las desviaciones de inversiones y gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31 ( $D_t$ ).

Como se comprobará en los siguientes apartados, estos ajustes requieren datos de cierre de dos ejercicios anteriores (en este caso, el ejercicio 2017), por lo cual el ejercicio tarifario 2019 será el primero en el que se realiza el cálculo del IMAAJ según se recoge en la fórmula siguiente:

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

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

Donde:

$IMAAJ_t$ : es el ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) del año t.

$IMAP_t$ : es el ingreso máximo anual por pasajero del año t.

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

$RI_t$ : es la penalización por retraso de determinados proyectos de inversión en el año t (con datos del t-2).

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

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

$D_t$ : son las desviaciones de inversiones y gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31, de esta Ley.

Según la fórmula anterior, es necesario calcular, previamente a la determinación del IMAAJ, el IMAP. Por tanto, a continuación, se determinará el valor del IMAP y, posteriormente, en siguientes apartados, el valor de cada una de las correcciones necesarias para obtener el IMAAJ.

#### **IV.1. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAP)**

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

**Ecuación 2** Fórmula del IMAP.

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

Donde:

La componente 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.

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

Así, el cálculo del IMAP de cada ejercicio parte del valor del IMAP del ejercicio anterior y se actualiza con un índice de actualización de precios (P) y un componente X, en este caso -2,22% tal y como se ha mencionado anteriormente.

Respecto al índice de actualización de precios, la Ley 18/2014 estableció que el mecanismo anual de cálculo del componente P se determinaría reglamentariamente y se incorporaría al DORA. Sin embargo, con posterioridad a la aprobación del DORA y hasta la fecha de aprobación de la presente Resolución, no se ha establecido legalmente dicho mecanismo de cálculo, por lo que en los ejercicios 2017 y 2018 el IMAP no ha incluido el componente P.

Por tanto, el valor del IMAJ en el ejercicio 2019 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMAJ_{2019} = IMAJ_{2018} \left( 1 + \frac{P_{2018} + X}{100} \right) = 10,42 \left( 1 + \frac{-2,22}{100} \right) = 10,19$$

Es decir, el valor de partida para aplicar los ajustes recogidos en la Ley para la obtención del IMAJ, a falta de determinación del valor del índice P, será de 10,19 euros por pasajero.

## IV.2. Ajustes sobre el IMAJ

En este apartado se analizan cada uno de los ajustes recogidos en la fórmula de IMAJ y de cuya aplicación se obtendrá la variación tarifaria a aplicar en el ejercicio 2019.

### IV.2.1. Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad (B)

La fórmula del IMAJ para un determinado año t contiene un componente  $\left(\frac{B_t}{100} IMAJ_t\right)$  relacionado con el grado de cumplimiento de los niveles de calidad alcanzado en el año t-2, que supone una bonificación o una penalización, sobre el IMAJ del año t, según se haya producido una mejora o un retroceso, respectivamente, en la calidad del servicio prestado en la red de Aena.

De acuerdo con lo anterior, la determinación del parámetro B para el año 2019,  $B_{2019}$ , se basa en los resultados de la medición de los indicadores de calidad de servicio incluidos en el sistema de incentivos/penalizaciones aprobados en el DORA, realizada durante 2017 por Aena en su red de aeropuertos.

#### *La propuesta de Aena y la posición de los usuarios aeroportuarios*

En la propuesta de IMAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro  $B_{2019}$  de 0,20% que se correspondería con una mejora en la calidad de servicio prestado en 2017, que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAJ fijado en el DORA para 2019. Este valor coincide con el determinado en el Informe anual de Supervisión Técnica aeroportuaria realizado por AESA en cumplimiento del artículo 31.2.a) de la Ley 18/2014.

Con respecto a este parámetro, las asociaciones ACETA, IATA y ALA, y la compañía Ryanair pusieron de manifiesto durante el proceso de consultas que, tras las conclusiones del informe de AESA, el valor del componente B obtenido no tiene fiabilidad suficiente ni expresa la imagen fiel del cumplimiento de los

estándares de calidad de servicio, y que, por tanto, no procede incorporar ningún ajuste por dicho parámetro en la fórmula del IMAAJ.

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

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

De acuerdo con lo anterior, AESA remitió a la CNMC su informe, en donde se resumían las conclusiones del proceso de verificación efectuado. AESA indicó en el informe que este proceso se realizó siguiendo el procedimiento de supervisión definido en la “Guía de supervisión DORA” y en el “Plan de Inspección DORA”, que fueron elaborados por AESA<sup>10</sup> el primer semestre de 2017, y que consistió en inspecciones, in situ y documentales, tanto a los servicios centrales como a una muestra de 10 aeropuertos de la red del gestor aeroportuario, realizadas entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2017.

AESA expuso en su informe que en las primeras inspecciones pudo constatar una falta de procedimientos específicos para la obtención de datos y el cálculo de los indicadores por parte de Aena. Según AESA, estos procedimientos fueron elaborados por Aena a medida que avanzó el año, y recibió una primera versión de los mismos en julio de 2017. No obstante, AESA continuó detectando deficiencias en estos procedimientos en las inspecciones realizadas posteriormente a esta fecha, cuya completa subsanación, a fecha del informe, estaba en curso por parte de Aena.

AESA indicó el estado de las deficiencias derivadas de las inspecciones en 2017 a fecha de elaboración del informe. Salvo el aeropuerto de La Gomera, cuya inspección no reveló ninguna deficiencia, el resto de los inspeccionados se encontraba en proceso de elaboración del plan de acciones correctoras o bien en proceso de subsanación de las deficiencias detectadas.

Durante este proceso de supervisión, Aena realizó hasta doce entregas a AESA con información de los valores de los indicadores de calidad, según actualizaba sus procedimientos de medida. De estas entregas, AESA tomó como datos de cierre definitivos para el cálculo del parámetro B los aportados por Aena el 26 de febrero de 2018, aunque posteriormente recibió una nueva versión de los

---

<sup>10</sup> AESA indica que para la elaboración de la Guía se involucró a diversas áreas de Aena, incluyéndose en su redacción final la mayoría de las observaciones de Aena y quedando otras a criterio de AESA.

indicadores el 20 de abril de 2018, con cambios menores con respecto a los reflejados en el informe.

Con los valores de 26 de febrero de 2018, AESA obtuvo, aplicando el procedimiento y las fórmulas descritos en el Anexo 6.1 del DORA, un valor del parámetro  $B_{2019}$  de 0,20%, valor que coincide con la propuesta de Aena para este parámetro.

*Sobre la estabilidad del procedimiento de medida de los indicadores en 2017*

Un análisis de las deficiencias detectadas por AESA en las inspecciones de los servicios centrales y de los aeropuertos, enumeradas para cada caso en el informe, revela que el procedimiento de medición de ciertos indicadores de calidad no ha contado en 2017 con la suficiente estabilidad, ya que se han producido revisiones continuas para adaptarlos a lo dispuesto en el mismo DORA o por AESA en su “Guía de Supervisión DORA”.

En la siguiente tabla se muestra, por cada inspección realizada, los indicadores sujetos al sistema de incentivos/penalizaciones afectados por las deficiencias más relevantes observadas por AESA<sup>11</sup>.

**Tabla 8. Resumen de deficiencias observadas en los indicadores de calidad**

Entidades inspeccionadas en 2017	Tipo de deficiencia			
	Falta de procedimientos	Deficiencias en procedimientos	Deficiencias en la realización de encuestas	Deficiencias en el registro de datos
Servicios Centrales		SPAX-06 TEPP-01 TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02		
Sevilla	SPAX-06 TEPP-01 TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02 OTAC-01	Resto de indicadores		
Barcelona-El Prat	TEPP-01 TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02	SPAX-01 a SPAX-05 DELA-03 OTAC-01	SPAX-06	SPAX-06
Menorca	TEPP-02	DEET-01 DELA-01 a DELA-03 OTAC-01	SPAX-06	OTAC-01
Málaga-Costa del Sol	DELA-01 DELA-02	TEPP-02 DEET-01 OTAC-01	SPAX-06	OTAC-01
Vigo		TEPP-01 TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02 OTAC-01	SPAX-01 a SPAX-06	OTAC-01

<sup>11</sup> Se omiten en la tabla los indicadores no incluidos en el sistema de incentivos/penalizaciones, algunos de los cuales también presentan deficiencias en su medición, según el informe de AESA.

Adolfo Suárez-Madrid Barajas		TEPP-01 TEPP-02 DEET-01 DELA-01		DELA-02 OTAC-01
Alicante-Elche		TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02		DEET-01 DELA-01 DELA-02 OTAC-01
Palma de Mallorca		TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02 OTAC-01	SPAX-06	SPAX-06 OTAC-01
Lanzarote		TEPP-01 TEPP-02 DEET-01 DELA-01 DELA-02		SPAX-06 DEET-01 DELA-01 DELA-02 OTAC-01
La Gomera	No se detectaron incidencias			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos DORA.

A la vista de la tabla anterior y de lo expuesto en el informe de AESA, aquellas deficiencias que se hayan producido por divergencias en los procedimientos utilizados por Aena con lo establecido en la “Guía de Supervisión DORA”, pero que hayan permitido obtener unos datos ya medidos cuya fiabilidad está contrastada no presentarían, a juicio de esta Sala, problemas para que los indicadores que se deriven de este procedimiento fueran utilizados en el cálculo del componente B.

Sin embargo, existen otros casos en donde las deficiencias observadas afectarían directamente a la fiabilidad de los datos obtenidos anteriormente, que ya no servirían para calcular el valor anual del indicador y que no es posible volver a registrar de nuevo para los periodos afectados. Así, por ejemplo:

- Cuando existen deficiencias en el registro y seguimiento de los valores de tiempos de respuesta a reclamaciones del indicador OTAC-01 (p.ej., en los aeropuertos de Madrid, Málaga, Alicante o Palma de Mallorca, entre otros).
- Cuando se producen deficiencias en el registro de indisponibilidades de equipos (p. ej., en los aeropuertos de Madrid o Alicante para los indicadores DELA-02, o Alicante y Lanzarote para los indicadores DEET-01 y DELA-01).
- Cuando se constata que las encuestas se han realizado erróneamente (p.ej., en los aeropuertos de Barcelona, Málaga y Vigo para SPAX-06 y OTAC-01) o ha habido deficiencias en la selección de las muestras (p.ej. en los aeropuertos de Madrid o Lanzarote para TEPP-01).
- Cuando se produce la realización de mediciones en periodos de cierre de los filtros o del aeropuerto (p.ej., en el aeropuerto de Lanzarote para TEPP-01), proceso que sigue en depuración a la fecha elaboración del informe de AESA.

Algunas de estas situaciones han supuesto variaciones en los valores de los indicadores entre distintos meses que no han podido ser adecuadamente explicados por Aena a AESA (p. ej., como se cita en el informe para los indicadores DEET-01 o DELA-01).

En estos últimos casos, no sería posible obtener un valor fiable o representativo del indicador para todo el año, bien porque en su cómputo se hubieran considerado periodos con datos incorrectamente registrados o, alternativamente, porque en su cálculo se hubieran descartado los periodos con datos incorrectos y el resto de periodos considerados no fueran representativos de la tendencia anual.

Esta Sala valora los esfuerzos que ha realizado y continúa realizando Aena para la medición y el registro precisos y ajustados al procedimiento definido por AESA de los indicadores de calidad. Como menciona AESA en su informe, la casuística derivada de la operación diaria de los distintos aeropuertos de la red, con una tipología muy diversa, ha implicado una labor de interpretación de los procedimientos de medida y excepciones a aplicar que se ha prolongado durante todo 2017 (y, en algunos casos particulares, ha continuado en 2018).

No obstante, se considera aquí que precisamente este periodo transitorio de depuración y ajuste de los procedimientos de medición de los indicadores de calidad, por los motivos expuestos con anterioridad, ha podido afectar a la consistencia de los valores finales de algunos de los indicadores del sistema de incentivos/penalizaciones, lo que, por ende, condicionaría la robustez del valor del elemento B obtenido. Teniendo en cuenta lo anterior, y a la vista de las debilidades detectadas, resultaría más prudente utilizar un valor neutro para este componente, no incorporando incentivo o penalización algunos por la calidad de servicio prestada en 2017, en el IMAAJ de 2019. En sucesivos periodos del DORA es de esperar que se alcance una estabilidad en los procedimientos de medición de los indicadores de calidad que permita incorporar con garantías los resultados del componente B en el cálculo del IMAAJ.

En conclusión, por todas estas razones, esta Sala estima que, en el cálculo del IMAAJ de 2019 se debe considerar un valor del componente B igual a 0.

#### *IV.2.2. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI)*

El apartado 4 del Anexo 5 del DORA establece las inversiones que se consideran estratégicas y los plazos en los que deben finalizarse las correspondientes obras.

La remodelación de la terraza del edificio terminal del aeropuerto de Almería resultó la única inversión con finalización en 2017. Según el Informe Anual de Supervisión Técnica aeroportuaria de AESA la inversión se ejecutó en plazo y no existió, por tanto, penalización por retraso. Como consecuencia el parámetro RI debe tomar un valor igual a 0.

#### IV.2.3. Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K)

Uno de los elementos de cálculo del IMAAJ que más controversia ha generado durante el periodo de consultas es el cálculo del factor K y, más concretamente, el valor de la variable  $Q_t$ , que corresponde a los pasajeros estimados en el año t, incluida en la fórmula de cálculo del mismo.

La discrepancia se produce respecto a si este valor de la variable  $Q_t$  debe resultar: (i) del previsto en el DORA o (ii) de la mejor y más actualizada estimación realizada durante el periodo de consultas.

La Ley 18/2014, en los artículos 32 (*Régimen de las tarifas aeroportuarias*), artículo 33 (*Determinación del ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ)*) y el Anexo IX (*Ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ)*) regula cómo determinar las tarifas aeroportuarias y realizar el ajuste con el que determinar el IMAAJ que resultará de aplicación.

Así, en el articulado de la Ley se indica lo siguiente:

- En el artículo 32.3 establece que “[...]Las tarifas aeroportuarias de cada ejercicio, teniendo en cuenta el tráfico esperado para dicho ejercicio, no representarán unos ingresos esperados que excedan del ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ). A estos efectos, se atenderá exclusivamente al tráfico previsto en el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA)”. Es decir, parecería que, limitándose a lo establecido en este artículo, los únicos valores que cabría utilizar en la determinación del tráfico para el cálculo del IMAAJ serían los establecidos en el DORA aprobado por el Consejo de Ministros.
- Sin embargo, en el artículo 33.b se indica que al IMAAJ correspondiente al ejercicio sobre el que se vaya a realizar las consultas se aplicará la corrección derivada de: “El factor de cumplimiento al 100% de ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) correspondiente al ejercicio de dos años antes a aquél sobre el que se vayan a realizar las consultas, conforme a la fórmula prevista en el anexo IX, apartado 2 (factor K)”. Por tanto, en este caso el artículo remite específicamente a lo establecido en el Anexo IX para la determinación del factor K y dentro de la fórmula de éste el valor de  $Q_t$ .

A este respecto, en el mencionado apartado 2 del anexo IX, en relación con el motivo del ajuste se indica que: “Esta corrección tiene como objetivo eliminar la diferencia que se puede producir entre los ingresos anuales esperados aplicando el ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) del año y los ingresos realmente obtenidos, aislando las desviaciones en nivel de tráfico, medido por el número de pasajeros, dado que el riesgo de tráfico debe absorberlo el operador” y determina que  $Q_t$

“*son los pasajeros estimados del año t*”. Es decir, el factor K, a diferencia de cualquier otro elemento contenido en el DORA, se determina *ex post*, una vez conocidos los ingresos reales por pasajero que ha obtenido el gestor aeroportuario.

A continuación, se describe la posición de las partes durante el procedimiento de consultas sobre el cálculo del factor K, así como la valoración que realiza esta Sala al respecto:

### 1. *Posición de Aena*

Aena considera, según ha puesto de manifiesto en el procedimiento de consulta, que conforme al artículo 32.3 de la Ley 18/2014, se debe atender exclusivamente al tráfico previsto en el DORA y que según el artículo 29, en el que se establece el contenido del DORA, las únicas previsiones de tráfico a utilizar son las aprobadas por el Consejo de Ministros.

Asimismo, argumenta que, según el artículo 27.1 de la Ley 18/2014, en el que se regulan las causas de modificación del DORA, no es posible modificar dichas previsiones salvo en circunstancias excepcionales como reducciones anuales del tráfico de pasajeros en el conjunto de la red superiores al 10 % ocasionadas por desastres naturales, actos terroristas o situaciones bélicas. Por tanto, según Aena, el riesgo de tráfico es del operador considerando que, este “riesgo y ventura” implica que las variaciones en el mismo deben ser soportadas o disfrutadas por el gestor aeroportuario, sin posibilidad de corrección de los parámetros que determinan su retribución dentro del quinquenio.

Aena considera además que, con carácter general, una regulación que promueva la eficiencia del gestor aeroportuario debe ser de naturaleza prospectiva y como consecuencia esos parámetros prospectivos, que se fijan para períodos de cinco años, deben mantenerse fijos e invariables salvo en los casos excepcionales expresamente previstos en la Ley.

Teniendo en cuenta todo lo anterior concluye que: “*La cifra de pasajeros que configura el parámetro  $Q_t$  en la fijación del IMAAJ, “los pasajeros estimados”, debe ser aquella prevista en el DORA para el año correspondiente.*”

### 2. *Posición de las asociaciones de usuarios*

Las asociaciones ACETA, ALA e IATA critican, respecto a la posición de Aena, que acuda a una interpretación del precepto legal asentada en la extrapolación de partes o párrafos aislados de dicha norma, y no a una interpretación unitaria del proceso de revisión de tarifas aeroportuarias, que, en todo caso, sea conforme, en última instancia, con el espíritu establecido en la Directiva 2009/12/CE, de tasas aeroportuarias.

Alegan las asociaciones que el mantenimiento de un criterio prospectivo para interpretar esta cuestión puede chocar frontalmente con otros criterios *ex post* fijados por Ley 18/2014, con ocasión del proceso de revisión, y más concretamente, durante el proceso de consultas, tras la determinación inicial del IMAAJ realizada por el gestor aeroportuario.

A este respecto, hacen referencia al cálculo de ajuste del factor K, en el cual, el factor de cumplimiento al 100% del IMAAJ tiene un claro componente *ex post*, según lo recogido por el anexo IX de dicha Ley.

Según el criterio de las asociaciones, del no reconocimiento de lo anterior, se podría llegar a la conclusión de permitir recuperar al gestor aeroportuario unos ingresos reales (tras la revisión con el criterio mantenido por este) que pudieran exceder del IMAAJ, aspecto no admitido por la propia Ley, en su artículo 32.3.

Como consecuencia, las asociaciones manifiestan una total disconformidad con el criterio del gestor aeroportuario relativo a la variable  $Q_t$ .

### 3. Valoración

A continuación, se analiza qué valor de  $Q_t$  debería considerarse en la aplicación de la fórmula de cálculo del K, teniendo en cuenta el objetivo regulatorio de dicho parámetro tal y como se define en la Ley 18/2014, conforme a una interpretación literal, sistemática y teleológica de la norma y con la regulación establecida en países comparables.

#### Objetivo regulatorio del factor de cumplimiento (K)

Una cuestión fundamental en la determinación del criterio de valoración del  $Q_t$  estriba en entender cuál es el objetivo regulatorio del factor de cumplimiento al 100% del IMAAJ, es decir del factor K.

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

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

Donde:

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

$Q_t$ : son los pasajeros estimados del año t.

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

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

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

De la fórmula anterior se desprende, como también se indica en el apartado 2 del Anexo IX de la Ley 18/2014, que esta corrección tiene como objetivo eliminar la diferencia que se puede producir entre los ingresos anuales esperados aplicando el IMAAJ del año y el ingreso por pasajero realmente obtenido por el gestor verificado de manera *ex post*.

Analizando la fórmula, se puede establecer que la expresión  $Q_{t-2}(Ingreso\ unitario_{t-2} - IMAAJ_{t-2})$  es la diferencia entre lo que Aena debería recuperar por pasajero según el DORA en 2017 (10,66 euros) y lo que realmente ha recuperado, un ingreso unitario real de 10,43.

Esta diferencia (0,23 euros/pasajero) multiplicada por los 249,2 millones de pasajeros reales del ejercicio 2017 conforman los 57,8 millones de euros que Aena tiene derecho a recuperar y que no resultan objeto de controversia entre el gestor aeroportuario y las asociaciones. Asimismo, no existe controversia en las expresiones que incluyen  $I_{t-i}/100$  y que permiten a Aena capitalizar la diferencia de lo que debería haber recuperado (57,8 millones de euros) como consecuencia de que este desajuste se produjo en 2017 y Aena no lo recuperará hasta el ejercicio 2019.

La discrepancia se encuentra, como se ha comentado, en la interpretación del valor del  $Q_t$  y, que, según la fórmula, corresponde con los *pasajeros estimados del año t*, sin aclarar en qué momento debe realizarse esta estimación, si en el momento de aprobación del DORA por el Consejo de Ministros (enero de 2017) o en un momento posterior, es decir, durante el proceso de consultas, que es en el momento en que se calcula el valor de K.

Para responder a esta cuestión es preciso atender al papel que atribuye la normativa al parámetro  $Q_t$  dentro de la fórmula, es decir a la *ratio legis* del ajuste por el factor K, que no es otro que el de trasladar el desajuste producido en las tarifas de 2017 (57,8 millones de euros, unos 66 millones capitalizados a 2019) a las tarifas de 2019.

Con este objetivo, claramente establecido en la Ley, si se utilizara como  $Q_t$  el valor incluido en el DORA del ejercicio 2019 (246,7 millones de pasajeros) se estarían infravalorando los pasajeros, puesto que a cierre de 2017 los pasajeros alcanzaron los 249,2 millones y las previsiones de cierre de 2018 se acercan a los 263 millones de pasajeros.

Como consecuencia se estarían repartiendo los 57,8 millones de euros entre un número de pasajeros inferior al que se estima actualmente, lo que haría, previsiblemente, que Aena recuperara en 2019 una cantidad por pasajero superior a lo que le corresponde, lo que resultaría contrario a la lógica del artículo

32.3 que mantiene que las tarifas no podrán representar unos ingresos estimados que excedan del IMAAJ. Es decir, con la corrección del parámetro K se trata de asegurar que Aena recupere unos ingresos por pasajero con cargo a las tarifas que se espera que se vayan a percibir en el siguiente año, por lo que tiene todo el sentido utilizar el dato de tráfico más ajustado posible a la realidad.

Por tanto, resulta más adecuado al objetivo económico que persigue el factor de ajuste K utilizar la mejor estimación correspondiente al ejercicio tarifario en curso, siendo esta interpretación coherente con lo establecido en la Ley 18/2014 y sus anexos.

Así, debe destacarse que el Anexo IX realiza una distinción al definir el parámetro  $Q_t$  que debe emplearse en la fórmula del IMAAJ (apartado 1, Ecuación 1) en que corresponde a los pasajeros *previstos* en el año t, de definición del  $Q_t$  que se utiliza para la fórmula del factor K (apartado 2) en la que se indica que el  $Q_t$  son los pasajeros *estimados* del año t.

Una interpretación literal de “pasajeros previstos” en el  $Q_t$  de la fórmula del IMAAJ estaría asociada, por tanto, a lo que se establece en el artículo 32.3 en el que se indica que se atenderá exclusivamente al “tráfico previsto” en el DORA.

Es decir, si bien en el artículo 32.3 se indica, en referencia al cálculo del IMAAJ, que se atenderá exclusivamente al tráfico previsto en el DORA, este artículo se debe considerar referido exclusivamente al apartado 1 del Anexo I que es en el que realmente se determina el IMAAJ y en el que, como se ha destacado, es en el que se emplea el término “previsto” para la definición de  $Q_t$ .

A este respecto cabe destacar que, si se hubiera pretendido utilizar el mismo  $Q_t$  que en la fórmula del IMAAJ, se podría haber incluido el factor de ajuste K en la propia fórmula del IMAAJ o, alternativamente, utilizar la misma definición de  $Q_t$  en la fórmula del IMAAJ (pasajeros previstos) que en la fórmula del K (pasajeros estimados). Esta interpretación se refuerza por el hecho de que, en la Ley, a la fórmula del factor K se le dedica un apartado distinto que a la del IMAAJ.

Abundando en lo anterior, el artículo 33.2.b se refiere, al respecto de cómo debe realizarse el cálculo del factor K, a la fórmula del anexo IX, apartado 2, por lo que cabe entender que a los efectos de su determinación lo que corresponde es ajustarse a lo dispuesto exclusivamente en dicho apartado del anexo.

Por ello, atendiendo a una interpretación literal, sistemática y teleológica de la norma (artículo 3.1 del Código Civil), debe concluirse que para la determinación del parámetro  $Q_t$  debe utilizarse la mejor estimación correspondiente al ejercicio tarifario en curso.

### Regulación comparada

El derecho comparado también se alinea con la interpretación anterior del valor que debe darse al parámetro  $Q_t$ .

En concreto, la regulación económica establecida en la Ley 18/2014 está basada en la experiencia regulatoria de otros países, fundamentalmente Francia y Reino Unido.

Así, en el caso de Reino Unido, que es el país con mayor práctica regulatoria a este respecto, se aplica una regulación económica plurianual similar a la aplicada en España. Según esta regulación, para el aeropuerto de Heathrow, se aplica un factor de ajuste equivalente al factor  $K^{12}$  ( $K_t$ : *per passenger correction factor*) incorporado en la fórmula del IMAAJ.

En este aeropuerto, el valor que toma  $Q_t$  es el de los pasajeros que se estima utilizarán el aeropuerto en el periodo en el que se realizará el ajuste, por tanto,

---

<sup>12</sup>La regulación del aeropuerto de Heathrow puede consultarse en: <https://www.caa.co.uk/Commercial-industry/Airports/Economic-regulation/Licensing-and-price-control/Economic-licensing-of-Heathrow-Airport/>. Airport Charges for 2018 Consultation Document, London Heathrow, 04 Agosto 2017. CAP 1551 Economic regulation at Heathrow from April 2014: Notice granting the licence, UK CAA, página 199, Figure B9. "CAA's Q6 passenger forecasts - 4 years and 9 months duration.

Según la misma, el factor  $K$  se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$K_t = \frac{R_{t-2} - (Q_{t-2}M_{t-2})}{Q_t} \left(1 + \frac{I_{t-2}}{100}\right)^2$$

Where:

- $R_{t-2}$  is total revenue from airport charges in respect of relevant air transport services levied at the Airport in Regulatory Period or Regulatory Year  $t-2$  expressed in pounds;
- $Q_t$  is passengers using the Airport in Regulatory Period or Regulatory Year  $t$ ;
- $M_{t-2}$  is the maximum revenue yield per passenger using the Airport in Regulatory Period or Regulatory Year  $t-2$ ;
- $I_{t-2}$  is the appropriate interest rate for Regulatory Period or Regulatory Year  $t-2$ , which is equal to:
  - the specified rate plus 3% where  $K_t$  is positive; or
  - the specified rate where  $K_t$  is negative. In both cases  $K_t$  takes no account of  $I_t$  for this purpose.

se actualiza durante el periodo de consultas correspondiente al ejercicio tarifario en curso.

Además de ser el modelo aplicado en el ámbito internacional en el que se inspira la regulación contenida en la Ley 18/2014 y tratarse de la opción económica más adecuada al objetivo establecido para el factor de ajuste K, esta interpretación resulta coherente con lo dispuesto en los artículos 32.3 y en anexo IX de la Ley 18/2014 que atribuye el riesgo del tráfico al operador, por lo que se expone a continuación.

### *Sobre el riesgo de tráfico del operador y la eficiencia del gestor*

Cabe aclarar que el hecho de que se utilice el  $Q_t$  del DORA o el estimado en el proceso de consultas, al contrario de lo que sostiene Aena, no afecta a que el riesgo de tráfico sea asumido por el operador. Esto es así puesto que lo que determina esta cuestión es el ajuste realizado en la expresión  $Q_{t-2}(\text{Ingreso unitario}_{t-2} - \text{IMAAJ}_{t-2})$ .

El marco regulador reconoce a Aena, según el DORA y de acuerdo con las previsiones de tráfico en él realizadas, el derecho a recuperar 10,66 euros por pasajero en 2017. Este derecho, se reconoce, con independencia del volumen total de tráfico que se hubiera generado realmente en dicho ejercicio. Lo que significa que, vía corrección del IMAAJ con el factor K, recuperará lo mismo por pasajero en un año en el que el tráfico coincida con las previsiones del DORA que cuando se desvíe de ellas. Esto es lo que significa que el riesgo, y en este caso, ventura, del tráfico debe soportarlo el operador. Es decir, aunque Aena ha gestionado un volumen de tráfico muy superior al recogido en las previsiones del DORA y, en consecuencia, ha obtenido muchos más ingresos que los previstos en el mismo para el ejercicio 2017, como el ingreso unitario por pasajero ha sido menor del previsto en el documento de regulación por las diferencias en el mix de tráfico, se le aplica un ajuste por pasajero que se multiplica por el número de pasajeros reales.

Por tanto, la cifra de 57,8 millones de euros en ningún caso se verá afectada por el criterio de cálculo que se establezca para el parámetro  $Q_t$ . Lo que se determina con el  $Q_t$  es cómo se traslada este “desajuste” a las tarifas de 2019: (i) con un número de pasajeros que está ampliamente superado por los pasajeros que llegarán a los aeropuertos de la red de Aena (246,7 millones de pasajeros que recordemos se estimaron en 2016) o (ii) con los pasajeros estimados actualmente (270,3 millones de pasajeros, según se explica en el apartado siguiente).

En definitiva, utilizar cualquiera de las alternativas de  $Q_t$  no modifica el carácter prospectivo del DORA y tampoco que el riesgo de tráfico, con las excepciones establecidas en el artículo 27, sea asumido por el operador.

Por otro lado, y al no modificarse el carácter prospectivo del marco regulador, se incorporan a su vez los incentivos adecuados a la eficiencia, permitiendo al gestor aeroportuario apropiarse del superávit tarifario que genere durante cada uno de los ejercicios tarifarios. Por tanto, los incentivos a la eficiencia del gestor están garantizados por la doble vía de, por una parte, la mejora en la gestión de sus costes y por otra la mejora en su volumen de ingresos derivada de un volumen de tráfico real muy superior a las previsiones establecidas en el DORA.

*Estimación del tráfico aplicable a efectos de determinación del parámetro K*

Durante el proceso de consultas, Aena realizó una previsión de pasajeros de 266,8 millones de pasajeros en 2019, lo que suponía un incremento de un 1,5% respecto al cierre previsto de 2018 (262,9 millones de pasajeros). Esta misma previsión ha sido la comunicada por Aena a esta Comisión en respuesta al requerimiento de información de fecha 4 de septiembre de 2018.

Durante los últimos ejercicios el tráfico de los aeropuertos de Aena se ha incrementado considerablemente, en gran parte, como consecuencia del crecimiento continuado de algunas de las principales economías tradicionalmente proveedoras de tráfico en los mismos.

En este sentido, cabe mencionar que el tráfico procedente de Reino Unido, Alemania, Italia y Francia, añadiendo el tráfico doméstico, representa, aproximadamente, el 70% del tráfico de la red de Aena.

En 2017, con un importante crecimiento económico de estos países, el tráfico en los aeropuertos de Aena se incrementó en un 8,2%. Posteriormente, en 2018 se ha producido una ralentización en el crecimiento del PIB de estos países que ha afectado al tráfico en la red de Aena, estimándose un crecimiento del 5,5% para final del ejercicio.

En 2019, las estimaciones del Fondo Monetario Internacional apuntan a que se continuará con la tendencia y el PIB de los principales países suministradores de tráfico no se incrementará como en años anteriores. No obstante, en los principales mercados internacionales de Aena (Reino Unido y Alemania) se mantendrá prácticamente el incremento del PIB de 2018.

**Tabla 9. Variación del PIB principales orígenes Aena**

	<b>2017</b>	<b>2018 (E)</b>	<b>2019 (E)</b>
<b>España</b>	3,0%	2,7%	2,2%
<b>Reino Unido</b>	1,7%	1,6%	1,5%

<b>Alemania</b>	2,5%	1,9%	1,9%
<b>Italia</b>	1,5%	1,2%	1,0%
<b>Francia</b>	2,3%	2,3%	1,6%

(E): Estimación

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Revisión octubre 2018.

La principal conclusión que se alcanza de las previsiones anteriores del PIB es que esta ralentización supondrá un incremento del tráfico en 2019 inferior al 5,5% que previsiblemente se registrará en 2018. Sin embargo, la previsión realizada por Aena<sup>13</sup> (1,5%) para 2019 resulta conservadora a la vista de la reducción del PIB prevista y de las previsiones que otros organismos internacionales realizan.

En concreto, Eurocontrol<sup>14</sup> estima, en el escenario base para 2019, un incremento de las operaciones de un 2,8%, por lo que asumiendo que los pasajeros se incrementen, al menos, en el mismo porcentaje<sup>15</sup>, la previsión de Aena infraestimaría el tráfico de pasajeros de 2019.

Por otra parte, se ha estimado un modelo ARIMA<sup>16</sup> de corto plazo cuya previsión de pasajeros a cierre de 2018 coincide con la realizada por Aena para este ejercicio, es decir un 5,5% y, sin embargo, sitúa por encima del 3% la previsión para 2019. Esta misma tendencia se ve corroborada en base a los datos disponibles en la actualidad sobre las plazas ofertadas por las compañías aéreas para la temporada 2019.

Como consecuencia, a la vista de las estimaciones analizadas y tomando como referencia la información más actualizada disponible a fecha de aprobación de la presente Resolución, se concluye lo siguiente:

<sup>13</sup> Cabe destacar que esta previsión, según indica Aena, se realiza sin tomar en consideración el tráfico del Aeropuerto de San Javier que se prevé cerrar al inicio de 2019. En cualquier caso, incluso tomando en consideración el tráfico de dicho aeropuerto (1,4 millones de pasajeros aproximadamente) la previsión de Aena sería aproximadamente de un 2,0%.

<sup>14</sup> Eurocontrol Seven-Year Forecast. September 2018.

<sup>15</sup> En los últimos cuatro ejercicios el tráfico de pasajeros se ha incrementado más que las operaciones.

	2014	2015	2016	2017
<b>Pasajeros</b>	4,5%	5,9%	11,0%	8,2%
<b>Operaciones</b>	2,3%	3,8%	7,5%	6,3%

Fuente: Aena

<sup>16</sup> Modelo autorregresivo integrado de media móvil.

- La estimación realizada por Aena para 2018 es consistente con el tráfico registrado actualmente. Aena estimó un incremento del 5,5% y puesto que hasta octubre el incremento interanual alcanzó el 6,0%, y los meses hasta el cierre del ejercicio no resultan los de mayor demanda, una previsión del 5,5% se considera adecuada. Asimismo, se ha estimado un modelo ARIMA que confirma los resultados anteriores.
- La estimación realizada por Aena para 2019 es de un 1,5%. Esta Sala ha valorado las previsiones de otras instituciones internacionales como Eurocontrol, la oferta de plazas realizada por las compañías aéreas para la temporada 2019 y su propia estimación y todas ellas confirman que las previsiones realizadas por el gestor aeroportuario infraestimarían el volumen de pasajeros en 2019.

Por tanto, esta Sala considera necesario modificar al alza la previsión de tráfico de Aena para 2019. No obstante, y puesto que el objetivo es que la estimación de pasajeros permita a Aena recuperar, a través del factor K, el desajuste en el IMAP registrado en 2017, resulta conveniente utilizar un criterio conservador.

Por ello, y puesto que las distintas previsiones ofrecen un rango de incremento de pasajeros, desde con este enfoque conservador se tomará como referencia la estimación realizada por Eurocontrol para 2019.

Así, asumiendo un cierre de 2018 con un incremento del 5,5% (262,9 millones de pasajeros) y un incremento, según el escenario base de Eurocontrol, del 2,8%, esta Sala estima un tráfico para 2019 de 270,3 millones de pasajeros.

#### 4. Conclusiones

Esta Sala considera que para la determinación del factor de cumplimiento al 100% del IMAAJ (K) del anexo IX, apartado 2, de la Ley 18/2014, deberá utilizarse el valor de  $Q_t$  estimado durante el proceso de consultas correspondiente al ejercicio tarifario en curso.

Así resulta de una interpretación literal, sistemática y teleológica de la norma analizada, que toma en cuenta la *ratio legis* y la lógica económica de dicho factor de corrección, así como la experiencia internacional comparada.

No hacerlo así provocaría que se repercutiera a los usuarios de Aena, en las tarifas de 2019, un ajuste correspondiente a un número de pasajeros, el previsto en el DORA, que no se corresponde con el que realmente se estima y que, sesga por tanto desde su inicio el valor del ajuste del factor K.

Cabe destacar, asimismo, que una buena práctica regulatoria exige mantener un criterio que pueda resultar estable y aplicable, no ya sólo para este ejercicio regulatorio, sino para los siguientes en los que pudiera ser de aplicación. A este

respecto, en el contexto actual, el tráfico de pasajeros se aleja cada vez más de las previsiones establecidas en el DORA, que como ya puso de manifiesto esta Sala en su informe sobre el mismo resultaban altamente conservadoras.

Como consecuencia se considera necesario modificar el cálculo del factor K utilizando como valor de  $Q_t$  la mejor estimación disponible en el momento de la determinación. Así, tomando en consideración una estimación del tráfico en 2019 de 270,3 millones de pasajeros, el valor de K sería de 0,245 euros por pasajero.

#### *IV.2.4. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)*

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

El Informe Anual de Supervisión realizado por esta entidad determinó que, en el caso de las inversiones, en el ejercicio 2017 existió una desviación de un -3,6% (es decir de 13,04 millones de euros) entre la inversión certificada en el negocio regulado (352,61 millones de euros) y la programada en el DORA (365,65 millones de euros).

De estos 13,04 millones de desviación, 9,95 millones de euros corresponden a las inversiones consideradas estratégicas, por lo que a efectos de cálculo del parámetro D se tomarán en consideración únicamente 3,09 millones de euros.

Esta desviación de 3,09 millones de euros y el traslado de la misma a la retribución de Aena, según el Anexo 6.3. sobre el cálculo del parámetro D del DORA estará compuesta por la suma de los costes anuales, incluyendo amortización y costes de capital.

El informe de AESA no aporta información sobre los costes asociados a la inversión no realizada de 3,09 millones de euros y tampoco indica la amortización correspondiente. Como consecuencia el valor del parámetro D que se puede obtener con dicha información es únicamente el correspondiente al coste de capital imputable a los 3,09 millones de euros, es decir 0,22 millones de euros.

No obstante, el informe de AESA concluye que el parámetro D resulta en un valor igual a 0, debido a que toda la inversión regulada ejecutada está incluida en el alcance de los proyectos descritos en el plan de inversiones del Anexo 5 del DORA, asumiendo en este punto la interpretación de la DGAC, según alude AESA en su Informe.

Sin embargo, esta interpretación, según la cual las desviaciones no serán de aplicación cuando la inversión esté dentro del alcance de las partidas recogidas en el Anexo 5 del DORA, no está recogida en la Ley 18/2014 y tampoco se

desprende de lo establecido en los apartados “3.5.2 Programa de inversión y desviaciones sobre la inversión programada” y “A6.3 Cálculo del parámetro D del DORA”.

Además, no parece una interpretación correcta de la normativa aplicable puesto que lleva a consecuencias incompatibles con la misma. En efecto, dicha interpretación tendría como consecuencia directa que el parámetro D tomase siempre un valor 0 y, por tanto, se alterara la fórmula de cálculo del IMAAJ, que tiene un carácter imperativo, con la supresión de facto de uno de sus componentes del ajuste, lo que resulta contrario a la normativa ya que dicha fórmula resulta obligatoria en todos sus términos también cuando las desviaciones alcanzan a las partidas recogidas en el Anexo V.

Además, en el Anexo A6.3 no se hace, en ningún momento, referencia al “alcance” de las inversiones como criterio para no tomar en consideración sus desviaciones. Este criterio, además, estaría sujeto a un alto grado de discrecionalidad por parte del gestor aeroportuario ya que, como se observa en el siguiente gráfico, que muestra algunas de las partidas contenidas en el Anexo 5 del DORA, éstas son muy genéricas<sup>17</sup> permitiendo en base al criterio del alcance aumentarlas o disminuirlas de manera significativa.

---

<sup>17</sup> A modo de ejemplo, y tal y como se puede observar en la tabla anterior, en el aeropuerto de Algeciras, la inversión prevista se recoge en una partida denominada “*Inversiones de apoyo y mantenimiento*”. Aplicando la interpretación dada por la DGAC a AESA, se podría producir una desviación en esta partida y, automáticamente por su carácter genérico, no afectaría al cálculo del parámetro D al encontrarse dentro del alcance de la partida recogida en la tabla.

**Gráfico 6. Imagen del Anexo 5.1 del DORA**

**Tabla Anexo 5.1. Volumen económico del plan de inversiones por aeropuerto, 2017-2021**

<i>Comunidad/centro/proyecto</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>Total</i>
<b>Andalucía</b>	<b>29,14</b>	<b>35,65</b>	<b>34,50</b>	<b>54,75</b>	<b>38,93</b>	<b>192,96</b>
<b>Algeciras</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,29</b>
Inversiones de apoyo y mantenimiento	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,29
<b>Almería</b>	<b>2,94</b>	<b>0,33</b>	<b>3,50</b>	<b>4,83</b>	<b>0,32</b>	<b>11,93</b>
Desarrollo y mejora del sistema de ayudas a la navegación	0,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,70
Inversiones de apoyo y mantenimiento	2,23	0,33	0,33	0,33	0,32	3,56
(E) Remodelación de la terraza del edificio terminal	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11
Resto Inversiones de apoyo y mantenimiento	2,12	0,33	0,33	0,33	0,32	3,44
Seguridad de personas e instalaciones	0,00	0,00	3,17	4,50	0,00	7,67
<b>Córdoba</b>	<b>0,28</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,51</b>
Inversiones de apoyo y mantenimiento	0,28	0,06	0,06	0,06	0,06	0,51
(R) Actuaciones para cambio de umbral 21 a posición ampliación pista	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21
Resto Inversiones de apoyo y mantenimiento	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,30
<b>Federico García Lorca Granada-Jaén</b>	<b>1,32</b>	<b>2,12</b>	<b>0,75</b>	<b>1,13</b>	<b>1,86</b>	<b>7,17</b>
Desarrollo y mejora del sistema de ayudas a la navegación	0,21	1,10	0,40	0,00	0,00	1,71
(R) Sistema ATM en la TWR del aeropuerto	0,10	0,60	0,00	0,00	0,00	0,70
Resto Desarrollo y mejora del sistema de ayudas a la navegación	0,11	0,50	0,40	0,00	0,00	1,01
Inversiones de apoyo y mantenimiento	0,61	0,32	0,35	1,12	0,32	2,72
Mejoras campo de vuelos y plataforma	0,50	0,70	0,00	0,01	0,05	1,26
(R) Ampliación drenaje campo de vuelo	0,44	0,67	0,00	0,00	0,00	1,10
Resto Mejoras campo de vuelos y plataforma	0,06	0,03	0,00	0,01	0,05	0,16
Seguridad de personas e instalaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	1,48	1,48

Fuente: Elaboración propia a partir de datos DORA.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas anteriormente, esta Sala considera que debería haberse incorporado, en la fórmula del IMAAJ, el valor D que se obtiene como resultado de la desviación certificada por AESA en su informe de supervisión<sup>18</sup>.

### IV.3. Valor del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ)

En el apartado anterior se han valorado los ajustes a realizar en el IMAP para la determinación del IMAAJ. Del análisis realizado se concluye que, respecto a la propuesta de Aena, sería necesario modificar los valores del factor K y de los parámetros B y D. Como consecuencia de estos valores y las limitaciones establecidas en la Ley 18/2014, a continuación se determina el valor del ingreso máximo por pasajero para 2019 que resulta de la supervisión de la CNMC y que debe servir de punto de partida en el ajuste de las tarifas del ejercicio.

<sup>18</sup> En la presente Resolución se incorpora un valor de 0,22 millones de euros al disponerse únicamente del coste de capital imputable a la desviación calculada por AESA, sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 6.3 del DORA, el cálculo del parámetro D estaría compuesto por la suma de los costes anuales, incluyendo la amortización y los costes de capital.

#### IV.3.1. Valor corregido del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ)

El valor que Aena propuso como IMAAJ del ejercicio 2019 durante el procedimiento de consultas, suponía un ingreso por pasajero de 10,48 euros. No obstante, como se ha argumentado se considera necesario modificar los valores del factor K y de los parámetros B y D de la fórmula del IMAAJ. La modificación de dichos valores supone que el IMAAJ calculado por esta Sala resulte en 10,43 euros por pasajero.

Cabe destacar que los valores de B, RI y D de los apartados anteriores que se utilizan en el cálculo del IMAAJ no se aplican directamente a la fórmula. Así, conforme a la Ecuación 1, los valores a considerar y el cálculo del IMAAJ se muestran a continuación.

**Tabla 10. Valor IMAAJ 2019 propuestas de Aena y CNMC (euros)**

	$IMAP_t$	$\frac{B_t}{100}IMAP_t$	$\frac{RI_t}{Q_t}$	$K_t$	$\frac{D_t}{Q_t}$	$IMAAJ_t$	Variación <i>IMAAJ</i>
<b>Aena</b>	10,19	0,03	0,00	-0,268	0,00	10,48	0,59%
<b>CNMC</b>	10,19	0,00	0,00	-0,245	-0,001	10,43	0,12%

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia, la variación en el IMAAJ, sin tomar en consideración las limitaciones que se mostrarán en el siguiente apartado, supondría que el incremento tarifario necesario se reduciría hasta un 0,12% respecto al 0,59% propuesto por Aena.

#### IV.3.2. Limitación del incremento en el ingreso máximo por pasajero

La Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 establece las condiciones de eficiencia que se aplicarán en el periodo 2015-2025. Así, en el artículo 1 se indica:

*“1. Si se produjera la circunstancia de que en los Documentos de Regulación Aeroportuaria (DORA) se hubieran de definir valores del ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) para los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025 y que la aplicación de la metodología para el cálculo del ingreso máximo anual por pasajero (IMAP) condujera a un incremento superior a los porcentajes que se recogen en la siguiente tabla:*

<b>Año</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

*El incremento máximo a aplicar será el que resulte de aplicar tales porcentajes, con las salvedades señaladas expresamente en esta disposición. Estos límites también aplicarán al cálculo del ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) durante esos años.*

*Para los ejercicios anteriores al primer Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) también aplicarán dichos incrementos máximos de subida a las cuantías de las tarifas.”*

Como consecuencia de lo anterior, aunque el IMAAJ calculado en 2019 es de 10,43 euros por pasajero y esto supondría un incremento respecto a los 10,42 euros de 2018 del 0,12%, al limitarse el incremento máximo en un 0%, el ingreso máximo ajustado por pasajero de Aena para 2019 debería ser de 10,42 euros.

## **V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2019**

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

El punto de partida del ajuste por PPP correspondiente al ejercicio tarifario 2019 toma como referencia la recuperación del IMAAJ calculado en el apartado anterior y la limitación establecida en la Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014. Tal y como se describe en dicho apartado, en 2019 Aena podrá recuperar un ingreso máximo por pasajero de 10,42 euros, cantidad que corresponde a un incremento medio del 0% sobre las tarifas de Aena vigentes en el ejercicio tarifario 2018.

No obstante, la variación individual de cada una de las PPP de Aena puede resultar distinta de un 0% en tanto en cuanto no se obtenga el equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

El ajuste de las tarifas por prestación con el objetivo de permitir el equilibrio de ingresos y costes se comenzó a aplicar en las tarifas correspondientes a 2018. Por tanto, el último cierre contable del que se dispone, el de 2017, no refleja aún el ajuste que se realizó en dicho ejercicio.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala considera que el modelo de ajuste por prestaciones debería aplicar la misma metodología de ajuste utilizada en el ejercicio 2018, tomando en consideración los cambios producidos en el IMAAJ y la previsión de incremento de costes relacionada con las mejoras en las prestaciones de los servicios PMR y su regulación específica<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Los servicios PMR están sujetos a una regulación comunitaria específica recogida en el Reglamento CE 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 por el cual esta prestación debe financiarse individualmente en el periodo tarifario.

Esta obligación del Reglamento CE 1107/2006 ha supuesto que las modificaciones en los costes del servicio de PMR que Aena prevé que se producirán durante la vigencia del DORA se incluyan necesariamente en el ajuste que se realizará en 2019 con el objetivo de que, efectivamente, se pueda cumplir con lo establecido en el Reglamento.

A continuación, se muestran las previsiones con relación al margen de cada una de las PPP que sirven como punto de partida para el ajuste a aplicar en el ejercicio 2019:

**Tabla 11. Situación por prestación y cobertura prevista en 2018**

	Situación Prevista	Cobertura
Aterrizaje	Déficit	98%
STA	Déficit	93%
Meteorología	Déficit	96%
Seguridad	Superávit	123%
Estacionamiento	Déficit	34%
Pasajeros	Superávit	103%
Servicios de PMR	Déficit	93%
Pasarelas	Superávit	133%
Handling	Déficit	74%
Catering	Superávit	102%
Combustibles	Superávit	108%

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En relación con la evolución de las coberturas por prestación en el periodo DORA, cabe destacar que, como se ha indicado, aún no se dispone de datos de cierre de 2018 con el primer ajuste por prestación realizado individualmente, por lo que no se puede valorar, en el momento actual, el efecto que hayan podido tener las variaciones aplicadas en el ejercicio anterior sobre la facturación de cada una de ellas.

A este respecto, 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) y no de pasajeros. Además, desde hace varios ejercicios se está produciendo un incremento en el factor de ocupación de las aeronaves, es decir el porcentaje de pasajeros por aeronave, lo que hace previsible que el incremento de tráfico no se traslade completamente a los ingresos de estas prestaciones puesto que el número de movimientos se incrementará en menor medida que el de pasajeros.

Por tanto, los resultados reales de 2018 y el análisis de los mismos, serán determinantes en el establecimiento del ajuste por prestación en ejercicios tarifarios posteriores a 2019.

## V.2. Ajuste propuesto

El ajuste propuesto permite la recuperación de 10,42 euros por pasajero 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.

Como en el ejercicio anterior, destacan los elevados déficits de las prestaciones de estacionamiento y *handling*.

Así, 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.

En el ejercicio anterior, al no disponerse de estimaciones sobre la elasticidad al precio de esta prestación se consideró adecuado no efectuar un incremento tan elevado, vinculando el mismo al porcentaje de la siguiente prestación que más resultara necesario incrementar y que es *handling*.

Este criterio se ha mantenido en la propuesta de 2019, ya que como se ha comentado anteriormente se considera la opción más conservadora a la espera de disponer de datos reales de 2018 sobre la facturación de cada una de las PPP.

Por otra parte, la propuesta establece que la prestación de PMR debe cubrir sus costes de manera individual, conforme al Reglamento CE 1107/2006. Por tanto, y puesto que los costes del servicio se incrementarán en el resto de ejercicios del DORA, en 2019 el modelo arroja un ajuste del 12,0% que permitiría su equilibrio al final del primer DORA.

La propuesta comunicada por Aena supone las siguientes variaciones en las prestaciones del ejercicio 2019:

**Tabla 12. Propuesta tarifas AENA 2019**

	<b>2019</b>
Aterrizaje	-0,26%
STA	-2,57%
Meteorología	-3,07%
Seguridad	0,00%
Estacionamiento	5,00%
Pasajeros	0,00%
Servicios de PMR	12,00%
Pasarelas	-5,46%
Handling	5,00%
Catering	-2,35%
Combustibles	-5,39%

Fuente: Aena.

Asimismo, con 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 13. Cobertura de costes estimada por prestación 2021**

	<b>Cobertura</b>
Aterrizaje	102%
STA	99%
Meteorología	99%
Seguridad	96%
Estacionamiento	42%
Pasajeros	97%
Servicios de PMR	104%
Pasarelas	102%
Handling	98%
Catering	98%
Combustibles	98%

Fuente: 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 con relación a la senda de evolución por PPP para los próximos ejercicios tarifarios.
- Finalmente, las restricciones incluidas en el modelo con 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 del estacionamiento, en la medida en la que se disponga de datos reales sobre su demanda en relación con el ajuste individual realizado en 2018, se procure su orientación a costes de una manera más acelerada.

## 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 2019 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 26 de octubre de 2017.
- 2) Tanto Aena como las diez principales compañías aéreas por tráfico de pasajeros, deberán aportar, en futuros procedimientos de consulta y con la antelación requerida, la información contenida en el apartado II.4 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, 2016 y 2017 ha registrado un superávit cercano a los 1.400 millones de euros.

- 5) La correcta determinación del IMAAJ aplicable para el ejercicio 2019 exige modificar los parámetros B, K y D utilizados por Aena en su propuesta en el sentido descrito en el apartado IV.2 de la presente Resolución, lo que arrojaría un valor para el IMAAJ, sin tomar en cuenta las limitaciones del incremento tarifario recogidas en la Ley, de 10,43 euros por pasajero.
- 6) La aplicación del IMAAJ supervisado por la CNMC no modifica la actualización de las tarifas aeroportuarias fijadas para 2019 por Aena en su acuerdo de 24 de julio, por aplicación de lo previsto en la Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

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 S.M.E., 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 26 de octubre de 2017.

**SEGUNDO.-** Aena S.M.E., S.A. deberá facilitar a los usuarios aeroportuarios que participen en futuros procedimientos de consulta la información contenida en el apartado II.4 de la presente Resolución con la antelación indicada.

**TERCERO.-** Aena S.M.E., S.A. deberá requerir a las diez principales compañías aéreas por tráfico de pasajeros que le faciliten la información contenida en el apartado II.4 de la presente Resolución con la antelación indicada en dicho apartado, en futuros procedimientos de consulta.

**CUARTO.-** Declarar que, según resulta de la supervisión realizada por la CNMC de los parámetros de la fórmula de determinación del IMAAJ contenida en el Anexo IX de la Ley 18/2014 que se describe en el apartado IV.2 de la presente Resolución, el IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas de 2019 es de 10,43 euros por pasajero.

**QUINTO.-** Declarar aplicable la actualización tarifaria comunicada por Aena S.M.E., S.A. para el ejercicio 2019, al resultar compatible con el IMAAJ revisado

por la CNMC en la presente Resolución y con el artículo 32.4 y la Disposición transitoria sexta 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 LCNMC, y en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### ANEXO I: INGRESOS REGISTRADOS POR AEROPUERTO

	Ingresos	Tráfico	Operaciones
<b>Comunitario</b>			
<b>Internacional</b>			
<b>Nacional</b>			
<b>Nacional en Baleares-Canarias-Ceuta-Melilla</b>			
<b>Interinsular</b>			
<b>O.C.T. + Tránsitos</b>			

## ANEXO II: PREVISIÓN DE PASAJEROS

	Pasajeros n		Pasajeros n+1	
	DORA	Estimación	DORA	Estimación
Total Aena				

Nota: Pasajeros n (pasajeros en el ejercicio en el que se realiza la consulta)

Pasajeros n+1 (pasajeros en el ejercicio para el que se realiza la consulta)