

RESOLUCION SOBRE EL INDICE P APLICABLE A LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS DE AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2020

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/037/19

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo.

En Barcelona, a 7 de noviembre de 2019

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 10.7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el artículo 3 del Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. (índice P) y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la Sala de Supervisión Regulatoria emite la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 12 de junio de 2019 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito del Director General de Aeropuertos de Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) dirigido al Director de Transportes y del Sector Postal de la CNMC en el que se acompaña la propuesta de cálculo de índice P correspondiente a las tarifas aeroportuarias de 2020 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante, Real Decreto 162/2019).

En dicho escrito se solicita que, en aplicación de la excepción permitida por el apartado f) del punto 2 del artículo 2 del Real Decreto 162/2019, la CNMC adopte, para los valores correspondientes a las partidas de Seguridad y

Limpieza, como tasa de variación la correspondiente a la variación real de los costes unitarios que efectivamente se produzca, dada la sustancial diferencia entre los valores de los costes unitarios reales de Aena respecto a los correspondientes índices de referencia.

Con todo ello presenta un valor del índice P resultante de aplicar la fórmula sobre los costes de 2018 de un 1,44%, si bien, en virtud de la limitación impuesta en la disposición transitoria sexta, punto 2, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, Ley 18/2014) el valor final del índice P propuesto es de un 1%.

Con fechas 19, 23, 30 y 31 de julio, 1 y 12 de agosto y 20 y 27 de septiembre de 2019, Aena realizó sucesivas entregas de información a través de la sede electrónica de la CNMC hasta completar la información necesaria para poder supervisar su propuesta de cálculo de índice P

SEGUNDO.- Con fecha 4 de octubre de 2019, la Dirección de Transportes y del Sector Postal de la CNMC acordó el inicio del procedimiento de supervisión del índice P aplicable en el procedimiento de actualización de las prestaciones patrimoniales públicas aeroportuarias de 2020 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 162/2019 y en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, lo que fue notificado a Aena en la misma fecha.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) establece en su artículo 10.7 que, en materia de supervisión de tarifas aeroportuarias la CNMC realizará cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto.

Por su parte el Real Decreto 162/2019 en su artículo 3, punto 2 dispone que *“La CNMC supervisará la adecuación de dicho índice a lo previsto en este real decreto y resolverá sobre el que resulte aplicable”*.

En virtud de lo anterior la presente Resolución tiene por objeto la supervisión del índice P aplicable en el procedimiento de actualización de las prestaciones patrimoniales públicas (en adelante, PPP) de Aena para el ejercicio 2020 y la determinación de la adecuación del índice propuesto por Aena a lo previsto en el Real Decreto 162/2019.

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.

SEGUNDO.- MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION DEL INDICE DE ACTUALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES PUBLICAS (INDICE P)

Las tarifas aeroportuarias de Aena 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. La Ley 18/2014 establece el mecanismo de regulación económica de estas tasas fijando, a través del Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA), un marco estable de evolución de las tarifas en periodos quinquenales que aseguren la suficiencia de los ingresos sobre la base del cálculo de unos costes eficientes de prestación de los servicios aeroportuarios. Para ello el DORA fija un ingreso máximo anual (en adelante, 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 tasadas, no se pueden trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolas el gestor aeroportuario. En la actualidad está vigente el primer DORA que fue aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 27 de enero de 2017.

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

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

Con posterioridad a la cuantificación del IMAP que resulte cada año de la aplicación de la fórmula anterior, la Ley 18/2014 prevé que se realice un ajuste en función del cumplimiento de los niveles de calidad e inversiones, así como de las modificaciones imprevistas en la estructura de tráfico del gestor dando lugar al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (en adelante, IMAAJ) para dicho año.

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

El parámetro X se fija en el DORA y recoge todos aquellos incrementos o disminuciones de la base de costes del operador debidos a factores específicos

ligados a la actividad del operador, anticipables por el operador en el momento de elaboración del DORA y convenientemente reconocidos por el regulador.

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

Su cuantía se determina anualmente durante el proceso de establecimiento de las tarifas para el siguiente año.

El mecanismo de cálculo del índice P, según contempla el anexo VIII de la Ley 18/2014, ha sido desarrollado reglamentariamente por el ya citado Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, siendo éste el primer ejercicio en que se aplicará en la determinación de la actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena.

El Real Decreto en su artículo 2 contiene la fórmula de determinación del índice y establece las reglas para su aplicación:

En concreto, en el apartado 2.1 se establece el cálculo de P aplicable en la actualización de IMAP como un índice de revisión periódica y predeterminada.

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

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

Donde:

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

b) α_1 a α_9 , son los porcentajes que representan, sobre el total de los costes regulados que se derivan de la prestación de los servicios aeroportuarios básicos, los costes directamente relacionados con las siguientes categorías:

1.^a Los costes de personal propio de Aena, asociados directamente a actividades reguladas a través del coeficiente α_1 .

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

3.^a Los servicios de seguridad a través del coeficiente α_3 .

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

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

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

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

8.^a Los costes de la energía eléctrica a través del coeficiente α_8 .

9.^a Los costes de asociados al pago de tributos locales que resulten estrictamente necesarios para la prestación de los servicios aeroportuarios básicos, a través del coeficiente α_9 .

c) L_{t-1} , es el menor de los valores entre:

1.^o La tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de las retribuciones fijadas para el personal al servicio del sector público mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante, LPGE).

2.^o La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de personal, de acuerdo con la información contenida en la contabilidad analítica de Aena.

d) I_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes de los servicios de navegación aérea, de acuerdo con la información contenida en la contabilidad analítica de Aena.

e) S_{t-1} , es el menor de los valores entre:

1.^o La tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo «80. Actividades de seguridad e investigación», publicado por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE).

2.º La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de seguridad.

f) M_{t-1} , es el menor de los valores entre:

1.º La tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los doce valores mensuales disponibles del índice de precios industriales (IPRI) de la división «33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo», publicado por el INE.

2.º La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de mantenimiento.

g) A_{t-1} , es el menor de los valores entre:

1.º La tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo «81.2 Actividades de limpieza», publicado por el INE.

2.º La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de limpieza.

h) R_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes de los servicios de atención a personas con movilidad reducida.

i) O_{t-1} , es el menor de los valores entre:

1.º La tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de las retribuciones fijadas para el personal al servicio del sector público mediante la LPGE.

2.º La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra.

j) E_{t-1} , es la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los doce valores mensuales disponibles del índice de precios industriales (IPRI) de la clase «3514. Comercio de energía eléctrica», publicado por el INE.

k) H_{t-1} , es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes asociados al pago de tributos locales de acuerdo con la información contenida en la contabilidad analítica de Aena.

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

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

III. VALORACION DE LA PROPUESTA DE AENA Y DETERMINACION DEL INDICE P

En la tabla siguiente se muestra la propuesta presentada por Aena ante esta Comisión, indicándose los valores tomados por el gestor aeroportuario para cada uno de los elementos que configuran el índice:

Tabla 1. Propuesta de índice P de Aena
[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Aena

El resultado de la aplicación de estos valores en la fórmula es el siguiente:

$$P_{2018} = 12,6\% \times 0,018 + 7,0\% \times (-0,012) + 5,9\% \times 0,077 + 6,5\% \times (-0,001) + 2,2\% \times 0,019 + 2,2\% \times 0,31 + 2,7\% \times 0,01 + 1,9\% \times 0,053 + 4,2\% \times 0,0 = 0,0144$$

Como se puede observar, el valor del índice obtenido por Aena es del 1,44%, no obstante, como se ha indicado, en virtud de la limitación impuesta en la disposición transitoria sexta, punto 2, de la Ley 18/2014 el valor final del índice P propuesto es del 1%.

III.1. Descripción del Procedimiento de supervisión llevado a cabo por esta Comisión

El 12 de junio de 2019 Aena presentó su propuesta de cálculo del índice P en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 162/2019, tal como se indica en el Antecedente Primero.

Esta propuesta ha sido revisada a partir de los datos contenidos en las siguientes fuentes de información: contabilidad analítica de los ejercicios 2017 y 2018, respectivamente, expedientes de contratación renovados o modificados durante el ejercicio 2018, información adicional proporcionada por Aena como soporte de los cálculos realizados y, por último, reuniones de revisión *ad hoc* realizadas en las dependencias del gestor aeroportuario.

El objetivo principal de la revisión practicada ha sido determinar las variaciones anuales de precios de *inputs* fuera del control del operador, tal y como establece

la metodología de determinación del índice P recogida en el Real Decreto 162/2019.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando lo establecido en el artículo 2 apartado e) del mencionado real decreto, el cálculo de los costes reales se ha realizado sobre la base de la información contenida en la contabilidad analítica de Aena. Adicionalmente, y en la medida en que la mayor parte de la información correspondiente a los servicios externalizados por el gestor aeroportuario proviene de gastos derivados de la ejecución de distintos expedientes de contratación pública, ha sido necesario utilizar la información contenida en los mismos. Esta información complementa la información contable y permite, a su vez, identificar las variaciones de costes unitarios entre ejercicios, así como, dependiendo del caso, separar la variación del precio unitario de la variación del coste total derivada de modificaciones en el alcance¹ del servicio que deben excluirse de la fórmula de cálculo del índice P.

El criterio seguido para el análisis de los expedientes o contratos de servicios ha sido considerar únicamente aquellos que tengan una continuidad en el tiempo, que hayan sido renovados o modificados en el periodo de referencia (ejercicio 2018) y cuya trazabilidad en la variación del precio unitario se pueda verificar por parte de esta Comisión.

Para ello, y una vez constatada la modificación del contrato del servicio, ha sido necesario evaluar si la variación del precio ha sido consecuencia únicamente de una variación en el precio unitario del mismo o si, en su caso, se ha producido además como consecuencia de una variación en su alcance.

En el primero de los supuestos, es decir, cuando no ha existido modificación significativa del alcance, la variación del precio se ha incorporado directamente a la fórmula de cálculo del índice P. En el segundo de los supuestos, cuando se han producido además modificaciones significativas del alcance, ha sido necesario evaluar si la documentación soporte aportada por Aena permitía aislar estas modificaciones de alcance para proceder al cálculo de la variación del precio unitario de servicios equivalentes. En este caso, y en la medida en que dicha trazabilidad se ha podido verificar por parte de esta Comisión, se ha incorporado la parte de variación del precio a la fórmula del índice. En caso contrario, es decir, cuando dicha trazabilidad no se ha constatado documentalmente, la tasa de variación del precio unitario incorporada al elemento correspondiente del índice ha sido del 0%.

¹ Los cambios de alcance pueden venir derivados entre otros motivos por variaciones en el volumen de actividad, variación en los servicios objeto de contratación o en su caso nuevas condiciones de calidad y prestación del servicio.

Por otra parte, cabe mencionar que la información adicional requerida durante el proceso de verificación del índice P y proporcionada por Aena hace referencia a los siguientes elementos: costes de personal propio (L), seguridad (S), reparación y conservación (M), limpieza (A), PMR (R), servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra (O), tributos locales (H) y coeficientes de ponderación (α).

En concreto, para los costes de personal (L), Aena ha entregado una certificación firmada por la Directora de Organización y Recursos Humanos sobre el porcentaje de la subida salarial aplicada a sus empleados.

Para seguridad (S), se ha requerido información documental sobre los incrementos de precio en los expedientes relativos a los aeropuertos Málaga-Costa del Sol, Valencia, Bilbao, Jerez de la Frontera y Vigo, así como sobre los incrementos de precio y las modificaciones en el alcance en los expedientes asociados a los aeropuertos Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat y Palma de Mallorca.

Para reparación y conservación (M), se han requerido los expedientes relativos a las cuentas contables que recogen estos gastos que tengan un saldo superior a diez millones de euros en el ejercicio y a los 7 aeropuertos más importantes que concentran el 80% del gasto, que son Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat, Palma de Mallorca, Málaga-Costa del Sol, Alicante-Elche, Gran Canaria y Fuerteventura.

Para limpieza y recogida de carros portaequipajes (A), Aena ha enviado información documental sobre los incrementos de precio y alcance en los nuevos expedientes relativos a los aeropuertos de Gran Canaria, Ibiza, Menorca, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Vigo, Vitoria y Málaga-Costa del Sol.

Para PMR (R), se ha requerido información documental sobre los incrementos de precio en los expedientes relativos a los aeropuertos de Gran Canaria, Tenerife Sur, Alicante-Elche, Valencia y Sevilla y sobre los incrementos de precio y alcance en los expedientes asociados a los aeropuertos Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat y Palma de Mallorca.

Para los servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra (O), se han requerido los expedientes relativos a las cuentas contables que recogen estos gastos que tengan un saldo superior a un millón de euros en el ejercicio y a los 7 aeropuertos más importantes que concentran el 80% del gasto de la red que son Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat, Palma de Mallorca, Málaga-Costa del Sol, Alicante-Elche, Gran Canaria y Fuerteventura.

Y para los tributos locales (H), Aena ha entregado justificación documental de los pagos por IBI de los aeropuertos Barcelona-El Prat, Bilbao, Burgos, La Coruña, Gerona, Gran Canaria, La Palma, Adolfo Suarez Madrid-Barajas,

Murcia-San Javier, Pamplona, Reus, San Sebastián y Vigo y de los pagos por IAE de los aeropuertos de Bilbao, Jerez, Lanzarote y Sabadell.

Finalmente, para la verificación de los coeficientes de ponderación que determinan el peso de las partidas (α), Aena ha entregado los cálculos a partir de los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio.

III.2. Valoración de la propuesta de Aena y determinación del índice P

III.2.1. Determinación de las tasas de variación de los índices del INE

Según se describe en el apartado II de la presente resolución, la variación de los precios de una gran parte de las partidas que componen la fórmula del índice P se calculan como el menor de dos valores: por un lado, la tasa de variación del índice correspondiente del INE y, por otro, la tasa de variación real de los costes unitarios de Aena relativos a esa partida.

Por tanto, y teniendo en cuenta que en el caso de los costes reales de Aena el periodo temporal de referencia de los mismos se corresponde con el ejercicio contable (del 1 de enero al 31 de diciembre), se ha determinado por coherencia entre las partidas que se comparan utilizar el mismo periodo de cálculo en el caso de los índices del INE. Además, este criterio por homogeneidad de la fórmula se aplicará también al resto de índices del INE que no se comparan con la tasa de variación real de los costes del gestor aeroportuario.

Así, tomándose las tasas de variación de los costes de 2018 con respecto a los de 2017, se utilizará el mismo periodo en el caso de los índices específicos del INE, incluso aunque existan valores publicados disponibles posteriores, evitándose de esta manera la posible discrecionalidad según la disponibilidad de valores o el momento en que se realice la propuesta.

Respecto a la metodología de cálculo de la variación interanual de los índices, se seguirá lo establecido en el real decreto, tomándose los valores correspondientes a 2018, y la media anual de los mismos se comparará con la media de los valores correspondientes al ejercicio 2017, obteniéndose de esta manera la tasa de variación interanual que se incorporará a la fórmula de cálculo.

III.2.2. Determinación de las ponderaciones

Según lo detallado en el apartado II, las ponderaciones de cada uno de los servicios se establecen como el porcentaje que representan cada uno de ellos sobre el total de los costes regulados que se derivan de la prestación de los servicios aeroportuarios básicos.

Aena ha calculado la ponderación de cada servicio (α) tomando el coste en 2018 sobre el total de costes regulados. En 2018 el coste regulado total alcanzó los

2.482,2 millones de euros, por lo que este importe será el que se utilice en la determinación de cada uno de los ponderadores. La siguiente tabla muestra los importes registrados y las ponderaciones correspondientes.

Tabla 2. Costes servicios incluidos en el Índice P, coste total regulado y ponderaciones 2018 (miles de euros)

	Costes	Ponderaciones
	[INICIO CONFIDENCIAL]	
Personal propio Aena		12,6%
Servicios de navegación aérea		7,0%
Servicios de seguridad		5,9%
Servicios de reparación y conservación		6,5%
Servicios de limpieza y recogida de carros		2,2%
Servicio PMR		2,2%
Servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra		2,7%
Energía eléctrica		1,9%
Asociados al pago de tributos locales		4,2%
Total regulados	[FIN CONFIDENCIAL]	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Analítica de Aena

Cabe destacar que el total de costes operativos incluidos en el Índice P representan, según lo recogido en la tabla anterior, 1.123,5 millones de euros, es decir, un 45,3% del total de los costes regulados.

Se ha verificado, a partir de los datos de la contabilidad analítica de Aena correspondiente al ejercicio 2018, que el cálculo de ponderadores aportado por el gestor aeroportuario en su propuesta es correcto a los efectos de la aplicación de la fórmula del índice P.

III.2.3. Índice L_{t-1} (personal)

El índice L_{t-1} , según lo establecido en el real decreto, debe ser el menor de los siguientes dos valores:

1. La tasa de variación de las retribuciones del personal público de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
2. La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de personal, de acuerdo a la información contenida en la contabilidad analítica de Aena.

Propuesta Aena

En el caso de la tasa de variación real de los costes unitarios en materia de personal, Aena ha aportado un certificado de la subida salarial efectuada a sus empleados que se ajusta a lo que indica la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que el incremento considerado es de un 1,825%.

Valoración

Para el caso concreto de Aena, la tasa de variación de las retribuciones del personal público según la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 estableció un incremento de las retribuciones del 1,5% y de un 0,25% adicional, con efectos desde el 1 de julio de 2018, en caso de que el PIB de 2017 alcanzara o superase el 3,1%. Además, permitió autorizar un incremento adicional del 0,2% de la masa salarial para, entre otras medidas, el establecimiento de planes o proyectos de mejora de la productividad o la eficiencia, la revisión de complementos específicos entre puestos con funciones equiparables, la homologación de complementos de destino o la aportación a planes de pensiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el incremento medio de 2018, tomando en consideración el incremento en el primer y segundo semestre de 2018 y el 0,2% adicional, se situó en el 1,825%, por lo que este será el valor del índice a considerar. Por tanto, el valor propuesto por Aena es correcto ya que el valor obtenido por el índice y la tasa de variación real del incremento del coste de su personal coinciden.

III.2.4. Índice I_{t-1} (navegación aérea)

El Índice I_{t-1} es la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes de los servicios de navegación aérea, de acuerdo con la información contenida en la contabilidad analítica de Aena.

Propuesta Aena

En el cálculo realizado por Aena, la variación de costes de estos servicios resultó un -1,2% de 2018 respecto a 2017. Según indican, en el cálculo se han analizado las variaciones en los precios del Acuerdo con Enaire, el segundo operador de control y el servicio de dirección de plataforma del Aeropuerto Madrid-Barajas.

Valoración

Se ha verificado a partir de los importes registrados en la contabilidad analítica (cuenta base de aprovisionamientos) de aeropuertos y servicios centrales que la tasa de variación efectiva entre el cierre de la contabilidad de 2018 y el de 2017 es de un -1,2%. Los importes correspondientes se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 3. Costes servicios navegación aérea según contabilidad analítica
(euros)

[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Analítica de AENA

Como consecuencia, el cálculo realizado por Aena es correcto y la variación a incorporar a la fórmula en el ejercicio 2018 será de un -1,2%.

III.2.5. Índice S_{t-1} (seguridad)

Este índice corresponderá al menor de los valores entre:

1. La tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo «80. Actividades de seguridad e investigación», publicado por el INE.
2. La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de seguridad.

Propuesta Aena

Aena ha propuesto que en el cálculo del índice S_{t-1} se considere la tasa de variación real de los costes unitarios en materia de seguridad (7,7%) y no el menor de los valores anteriormente indicados, por ser la tasa de variación reflejada a través del índice sustancialmente inferior, según permite el apartado f) del punto 2 del artículo 2 del Real Decreto 162/2019 de manera excepcional.

El gestor aeroportuario calcula la variación del coste unitario por aeropuerto, obteniendo para el expediente antiguo y el expediente renovado las diferencias en el importe correspondientes a variaciones en los precios y excluyendo las variaciones derivadas por cambios en el alcance de los servicios.

Para obtener las variaciones en los precios se calcula el coste medio por hora de seguridad en el expediente antiguo y en el expediente renovado, considerando el salario base, los pluses de convenio fijos y variables y los pluses fuera de convenio y de responsabilidad. Estos dos costes unitarios por hora permiten calcular el porcentaje de incremento del coste unitario por expediente y aeropuerto.

Este porcentaje de incremento de coste unitario se aplica sobre el importe de licitación del expediente anterior y se le aplica también el porcentaje de baja en la licitación del nuevo expediente, lo que permite obtener finalmente el incremento en el precio del servicio por aeropuerto. Por último, este importe se pondera en función del momento del año en que entró en vigor el expediente

nuevo para calcular de esta manera la variación de precio del ejercicio 2018 con respecto al anterior.

Aena ha calculado el incremento del precio de la actividad de seguridad para todos los aeropuertos, ya que los expedientes de renovación del servicio han afectado a toda la red. En el caso de los aumentos en el alcance, estos se han separado para no considerarse en el incremento de precios, como ocurre con los aeropuertos Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat y Palma de Mallorca.

Como resultado de estos cálculos, el incremento en los precios en el ejercicio 2018 con respecto al ejercicio 2017 asciende a 10,9 millones de euros, mientras que el importe del nuevo alcance se valora en 13,9 millones de euros:

Tabla 4. Costes de la seguridad presentados por Aena (euros)
[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por AENA

Valoración

Sobre la tasa de variación del índice

Con anterioridad a realizar la valoración de la excepcionalidad solicitada por Aena, es necesario determinar la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo 80 (actividades de seguridad e investigación). Según el cálculo realizado por Aena, este valor es de un 0,6%.

En la siguiente tabla, y a partir de los datos publicados por el INE, se muestran los valores trimestrales, la media anual de estos y la correspondiente tasa de variación interanual del índice mencionado anteriormente.

Tabla 5. Índice de precios de servicios (IPS) del grupo 80. Actividades de seguridad e investigación, media anual y variación interanual

	2018T4	2018T3	2018T2	2018T1	2017T4	2017T3	2017T2	2017T1
80 Actividades de seguridad e investigación	99,672	99,243	98,767	98,448	98,134	98,373	98,547	98,885
Media anual	99,033				98,485			
Variación interanual	0,6%							

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Por tanto, la tasa de variación interanual del índice aportada por Aena es correcta y se utilizará como referencia a la hora de comparar con el coste real aportado por el gestor y, en su caso, la valoración de la excepcionalidad solicitada.

Sobre la metodología de cálculo de la tasa de variación del coste unitario

La variación del coste unitario se calcula por aeropuerto en función de los nuevos expedientes, distinguiendo entre las variaciones en el alcance y en el precio. Esta distinción se realiza en base al análisis por parte de Aena de los pliegos de condiciones de los expedientes de contratación.

Esta Comisión ha verificado la metodología de cálculo y sus resultados para una muestra de expedientes relativos a los aeropuertos Málaga-Costa del Sol, Valencia, Bilbao, Jerez de la Frontera y Vigo y para los aeropuertos Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Barcelona-El Prat y Palma de Mallorca.

De la revisión metodológica practicada se puede concluir que su verificación presenta una elevada complejidad al no estar directamente basada en los datos contenidos en la contabilidad analítica del operador y tener que sustentarse en la información incluida en los expedientes de contratación del servicio. Sin embargo, y pese a la complejidad del cálculo, se puede concluir que la metodología es razonable y permite obtener un valor de la variación del coste unitario para el periodo de referencia.

Sobre la valoración de la solicitud de aplicación excepcional de la tasa de variación real de los costes unitarios

El artículo 2 del Real Decreto 162/2019 dispone en su apartado 2, f) que *“excepcionalmente, en aquellos casos en los que la tasa de variación reflejada a través de un índice específico del Instituto Nacional de Estadística sea sustancialmente inferior a la variación real de los costes unitarios de la partida correspondiente, la CNMC podrá a propuesta de Aena S.M.E., S.A., valorar la adopción como tasa de variación la correspondiente a la variación real de los costes unitarios que efectivamente se produzca”*.

En la valoración que se realiza a continuación, la CNMC ha de tener en cuenta el sentido del Real Decreto 162/2019 de 22 de marzo y su incardinación en el marco establecido por la Ley de desindexación de la economía española² y su reglamento de desarrollo³. Como se explica en el Anexo VIII de la Ley 18/2014 y en la exposición de motivos del Real Decreto 162/2019, el índice P contempla las variaciones anuales de precios de *inputs* fuera del control del operador, pero que afectan a su actividad, conforme a los principios de eficiencia económica y buena gestión empresarial. Para ello, el mecanismo de cálculo del índice P debe responder a los principios de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial y no podrá referenciarse a ningún índice general de precios.

² Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

³ Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española.

Por tanto, la aprobación de la propuesta de Aena cuando se produzca una diferencia sustancial entre ambas tasas de variación no puede tener carácter automático, sino que ha de ser valorada por la CNMC en el marco de la normativa aplicable. Al tratarse de una excepción a la regla general, se deberá supervisar, en primer lugar, si la tasa de variación reflejada en el INE es sustancialmente inferior a la variación real de los costes unitarios y, en segundo lugar, si concurren circunstancias excepcionales, que se aparten de lo ordinario y justifiquen la aplicación de esta excepción.

Según lo anterior, la CNMC deberá tomar en cuenta los principios de eficiencia y buena gestión empresarial en su valoración de la variación del coste unitario y de si, excepcionalmente, debe aplicarse esta variación en lugar de atender a los índices específicos determinados por el real decreto que es la opción preferente del legislador.

En el caso que nos ocupa, el incremento en el coste unitario de los servicios en el ejercicio 2018 con respecto al ejercicio 2017 descrito en el apartado precedente se debe, en parte, a la concurrencia de ciertas circunstancias que pueden considerarse que escapan al control del gestor aeroportuario y que éste no habría podido anticipar ni evitar.

En concreto, se debe reconocer como excepcional y no previsible únicamente el aumento del coste unitario de los servicios de seguridad que se deriva de la aplicación del Acuerdo específico para el ámbito aeroportuario suscrito el 21 de noviembre por el Grupo de Trabajo sobre seguridad privada en las infraestructuras estatales de competencia estatal.

Dicho acuerdo vino a poner fin a una situación de conflictividad laboral que requirió, en primer lugar, la adopción de un laudo arbitral en fecha 31 de agosto de 2017 de aplicación a los trabajadores del aeropuerto de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, y cuya solución terminó afectando a toda la red nacional de aeropuertos, de modo que para abordar dicha situación de conflictividad laboral y su posible impacto en la seguridad privada en las infraestructuras estatales de competencia estatal el Consejo de Ministros constituyó *ad hoc* un grupo de trabajo con la participación de los Ministerios de Fomento, Interior y Empleo y Seguridad Social y de organizaciones sindicales y empresariales. Dicho grupo de trabajo adoptó en fecha 21 de noviembre del 2017 un Acuerdo en que se incluyó un Anexo específico para el ámbito aeroportuario en el cual, con carácter general para todos los aeropuertos, se establecen y se valoran para 2018, 2019 y 2020 los pluses de aeropuerto, radioscopia y de filtro/rotación.

El establecimiento de estos concretos pluses y el incremento de los costes unitarios que conlleva su aplicación deben considerarse excepcionales tanto por las circunstancias como por los instrumentos jurídicos que los originaron y su impacto en los costes unitarios de seguridad de Aena, al ser consecuencia de la aplicación de un acuerdo de semejantes características, que difícilmente habría

podido ser anticipado o controlado por parte de Aena con una gestión más eficiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión establece que la variación interanual reflejada por el índice de precios de servicios IPS del grupo 80 del INE debe ser ajustada de manera excepcional por el incremento del coste unitario real derivado de los pluses de aeropuerto, radioscopia y filtro/rotación establecidos en el Acuerdo del grupo de trabajo mencionado anteriormente.

De esta forma, en atención a los principios de eficiencia y buena gestión empresarial se parte del incremento de coste del 0,6% según el índice de referencia del mercado, al que se añade un 5,3% de incremento de coste unitario por hora originado exclusivamente por los pluses indicados y sin considerar otros conceptos como las subidas salariales del convenio colectivo que, como se explicará más adelante en referencia al coste de los servicios de limpieza, constituyen instrumentos comunes, de carácter no excepcional, de modificación de los salarios y cuyos incrementos, además, ya se incluyen en la metodología de elaboración de los índices de precios.

Por tanto, el valor establecido por esta Comisión para el índice S_{t-1} que formará parte de la fórmula del índice P es de 5,9%.

III.2.6. Índice M_{t-1} (reparación y conservación)

El índice M_{t-1} corresponde a los servicios de reparación y conservación y, según el real decreto, será el menor de los valores entre:

1. La tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los doce valores mensuales disponibles del índice de precios industriales (IPRI) de la división «33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo», publicado por el INE.
2. La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de mantenimiento.

Propuesta Aena

La propuesta de Aena ha calculado la variación interanual del índice del grupo de reparación e instalación de maquinaria y equipo en un -0,1% y de la tasa de variación real de los costes unitarios en materia de mantenimiento en un 0,5%, concluyendo que el valor del índice M_{t-1} , el menor de los dos valores, es -0,1%.

En el caso de los costes unitarios, el cálculo se ha realizado a partir de los expedientes de los aeropuertos que representan el 80% del gasto total (los 7 aeropuertos con mayor número de pasajeros de la red ya indicados) y de las cuentas de mantenimiento cuyo importe es superior a 10 millones de euros.

Valoración

En primer lugar, se procederá a calcular el índice específico del INE. La tasa de variación se obtendrá siguiendo el método de cálculo utilizado en el apartado anterior con S_{t-1} , aunque en este caso referenciada a datos mensuales, según se indica en el real decreto. La tasa de variación interanual que se obtiene, como se muestra a continuación, es de un -0,1%. Por tanto, la tasa de variación interanual aportada por Aena es correcta y se aplicará en la fórmula del índice al ser inferior al coste unitario real del gestor aeroportuario.

Tabla 6. Índice de precios industriales (IPRI) de la división 33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo, media anual y variación interanual

Mes	2018	2017
12	101,123	101,011
11	100,956	101,093
10	101,089	101,058
9	100,713	100,815
8	100,545	101,048
7	100,637	100,825
6	100,444	100,785
5	100,874	101,427
4	101,038	101,056
3	101,424	101,03
2	101,329	101,313
1	101,785	101,291
Media anual	100,996	101,063
Variación interanual	-0,1%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

III.2.7. Índice A_{t-1} (limpieza)

En este caso, el índice es el menor de los valores entre:

1. La tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los cuatro valores trimestrales disponibles del índice de precios de servicios (IPS) del grupo «81.2 Actividades de limpieza», publicado por el INE.
2. La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de limpieza

Propuesta Aena

En este índice Aena ha solicitado, al igual que en el caso del servicio de seguridad, aplicar la excepción recogida en el artículo 2.2. f) Real Decreto 162/2019 por resultar la tasa de variación del índice específico del INE (0,0%) y ser esta sustancialmente inferior a la variación real de los costes unitarios de la partida correspondiente a la tasa de variación real de sus costes unitarios en materia de limpieza (1,9%).

Para obtener la tasa de variación de los costes unitarios de este servicio se han tenido en cuenta los expedientes renovados entre 2017 y 2018 (nuevas licitaciones y modificaciones de contrato) que conllevan un incremento de importe por precio debido a adecuaciones de costes salariales a incrementos recogidos en convenios colectivos e incrementos salariales por acuerdos extra-convenios. Por otro lado, el incremento del alcance se produce como consecuencia de la creación de un centro de gestión del servicio, la aplicación de nuevos indicadores de calidad derivados de la aplicación del DORA y, por último, por el incremento del tráfico.

Como resultado de estos cálculos, el incremento en los precios en el ejercicio 2018 con respecto al ejercicio 2017 asciende a 1,3 millones de euros:

Tabla 7. Costes de la limpieza presentados por Aena
(millones de euros)
[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de información entregada por Aena

Valoración

Sobre la tasa de variación del índice

En primer lugar, y como en el caso de los servicios de seguridad, se comenzará por la revisión del cálculo de la tasa de variación interanual del índice de precios de servicios (IPS) del grupo «81.2 Actividades de limpieza». Según se muestra en la siguiente tabla, esta variación es del 0,0%.

Tabla 8. Índice de precios de servicios (IPS) del grupo 81.2 Actividades de limpieza, media anual y variación interanual

	2018T4	2018T3	2018T2	2018T1	2017T4	2017T3	2017T2	2017T1
81.2 Actividades de limpieza	100,899	100,793	100,724	100,623	100,742	100,796	100,652	100,693
Media anual	100,760				100,721			
Variación interanual	0,0%							

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Sobre la metodología de cálculo de la tasa de variación del coste unitario

La variación del coste unitario se calcula, en base a los pliegos de condiciones de los expedientes, para cada uno de los 8 aeropuertos en los que se renuevan los mismos, distinguiendo entre las variaciones en el alcance y en el precio.

Se ha verificado, para los aeropuertos afectados por estas renovaciones (Gran Canaria, Ibiza, Menorca, Tenerife Norte, Tenerife Sur, Vigo, Vitoria y Málaga-Costa del Sol), que la metodología aplicada por Aena, pese a la complejidad derivada del análisis de los expedientes, es adecuada para el cálculo de la variación del coste real unitario.

Sobre la valoración de la solicitud de aplicación excepcional de la tasa de variación real de los costes unitarios

Como se ha explicado anteriormente, la excepción permitida por el apartado 2. f) del artículo 2 del Real Decreto 162/2019, no se aplica de manera automática a propuesta de Aena siempre que se produzca una diferencia sustancial entre las tasas de variación, sino que corresponde a la CNMC valorar la pertinencia de aplicar la excepción y, en su caso, autorizarla, teniendo en cuenta el sentido del Real Decreto 162/2019 de 22 de marzo y su incardinación en el marco establecido por la Ley de desindexación de la economía española y su reglamento de desarrollo así como por la Ley 18/2014.

Atendiendo a lo anterior, y tal como se aprecia en los apartados anteriores, no se ha producido ninguna situación excepcional en el ejercicio 2018 que permita, para el índice A_{t-1} , concluir que debería aplicarse la variación real del coste de Aena en lugar del índice del INE. Como se ha indicado, las variaciones en el coste se han producido por la renovación de los convenios colectivos y otros acuerdos laborales, que son instrumentos comunes de modificación de los salarios y de las condiciones laborales y cuya gestión debe abordar Aena como parte de su desempeño habitual. Por otra parte, el índice de precios del sector servicios incluye también para su cálculo en su metodología de elaboración los incrementos de los precios de los servicios de limpieza derivados de los convenios colectivos correspondientes constituyendo una referencia de precio eficiente del mercado.

Por ello, teniendo en cuenta los principios de eficiencia y de buena gestión empresarial a que debe responder el mecanismo de cálculo del índice P, y dado que dicha diferencia entre las variaciones no puede considerarse que derive de una situación excepcional no previsible por parte del gestor aeroportuario, no procede aplicar la variación del coste real en lugar de atender al índice específico determinado por el Real Decreto 162/2019, que es la opción preferente del legislador según se deduce de lo previsto en la letra f) del artículo 2.2.

Por tanto, esta Comisión considera que el valor del índice A_{t-1} debe ser el menor entre la tasa de variación interanual del IPS 81.2 y la tasa de variación del coste unitario en materia de limpieza, esto es, el 0,0%.

III.2.8. Índice R_{t-1} (pasajeros con movilidad reducida)

En este caso, el índice se obtiene directamente, sin aplicación de mínimos, siendo la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes de los servicios de atención a personas con movilidad reducida para el año natural anterior al año en que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo, de acuerdo con la información obtenida en la contabilidad analítica de Aena.

Propuesta Aena

Aena ha calculado para los servicios PMR del índice R_{2018} el incremento en el coste por aeropuerto en función de los expedientes licitados en 2017 y 2018, como se explica a continuación.

En el ejercicio 2017 se debió proceder a la renovación del servicio en 20 aeropuertos de la red de Aena⁴, incluyendo los de mayor tráfico (estos expedientes a renovar se denominarán de forma agregada “expediente 1 antiguo”); sin embargo, debido a que los proveedores no consideraron adecuado el balance entre los servicios y el precio licitado, no hubo concurrencia y la licitación quedó desierta (este expediente 67/17 se denominará “expediente 2 desierto”). Este expediente desierto incorporaba un mayor alcance con respecto a los expedientes antiguos, y no incluía un aumento de los precios, además de que agrupaba en un único expediente la licitación de los 20 aeropuertos.

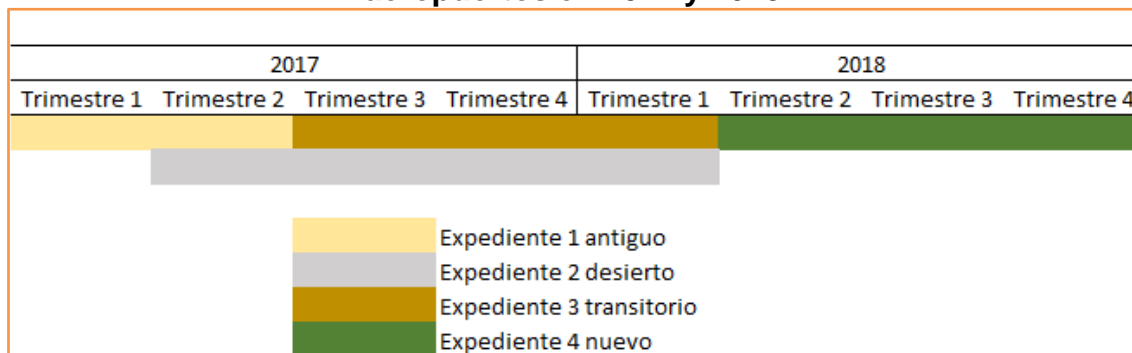
Para evitar una interrupción del servicio, Aena tramitó varios expedientes transitorios o expedientes puente (“expediente 3 transitorio”) con incrementos en el precio (y no en el alcance) con respecto al expediente 1, que se mantuvo vigente hasta que se produjeron las nuevas adjudicaciones en el ejercicio 2018.

A partir del primer trimestre de 2018, se produjeron las adjudicaciones del servicio en los aeropuertos con el expediente 373/17 (“expediente 4 nuevo”). Este nuevo expediente, con el objetivo de atraer a los proveedores a la licitación, se diseñó, según la opinión de Aena, con el mismo alcance que el expediente 2 desierto y con una mejora en los precios de los servicios licitados.

⁴ Estos 20 aeropuertos de la red de Aena son los siguientes: Adolfo Suárez Madrid Barajas, Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, Palma de Mallorca, Gran Canaria, Tenerife Sur, Lanzarote, Fuerteventura, Tenerife Norte, La Palma, Málaga, Alicante, Ibiza, Sevilla, Menorca, Santiago de Compostela, Reus, Oviedo, Murcia, Jerez y Almería.

El cronograma de los expedientes en los ejercicios 2017 y 2018 es el siguiente:

Gráfico 1. Cronograma de los expedientes de PMR para el grupo de 20 aeropuertos en 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Tal como se observa en la gráfica anterior, después del expediente 1 entró en vigor el expediente transitorio durante la segunda mitad de 2017 y el primer trimestre de 2018, hasta que en el segundo trimestre de 2018 entró en vigor el expediente 4 nuevo.

El expediente 2 desierto habría debido entrar en vigor en el segundo trimestre de 2017, y Aena considera que se mantiene subyacente hasta que finalmente, en el segundo trimestre de 2018, entra en vigor el expediente nuevo⁵.

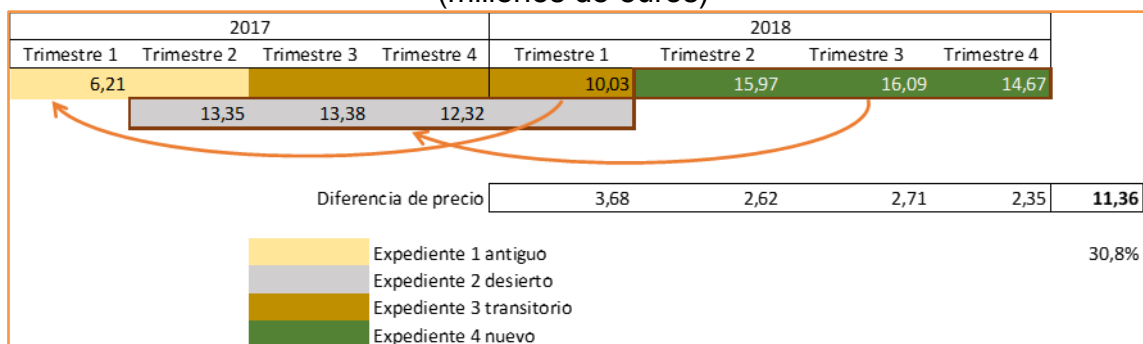
A partir de esta sucesión de expedientes, Aena plantea el incremento del coste del servicio en el ejercicio 2018 con respecto a 2017 para estos 20 aeropuertos de la siguiente forma:

- Para el primer trimestre de 2018, compara directamente el incremento de precio del expediente transitorio 3 con respecto al expediente antiguo 1, ya que ambos tienen el mismo alcance.
- Para los trimestres segundo, tercero y cuarto de 2018 compara el incremento de precio del expediente nuevo 4 con respecto al expediente desierto 2, ya que considera que ambos también tienen el mismo alcance.

Gráficamente, los expedientes, sus importes y el resultado de los cálculos se muestran a continuación:

⁵ Debe destacarse que el cambio en la prestación de los servicios bajo el expediente correspondiente no se produjo al mismo tiempo en todos los aeropuertos y coincidiendo con el cambio de trimestre. Hay algunos casos en los cuales no hubo expediente transitorio (PMI, TFS, ALC y REU) y otros en los cuales el expediente nuevo entró en vigor durante el primer trimestre de 2018 y no en el segundo (PMI, ACE, SPC, SCQ, OVD, MJV, LEI). Debido a esto, la variación de precios se calcula por aeropuerto en función de la fecha de entrada en vigor de los expedientes en cada uno de ellos.

Gráfico 2. Costes de PMR para el grupo de 20 aeropuertos en 2017 y 2018
(millones de euros)



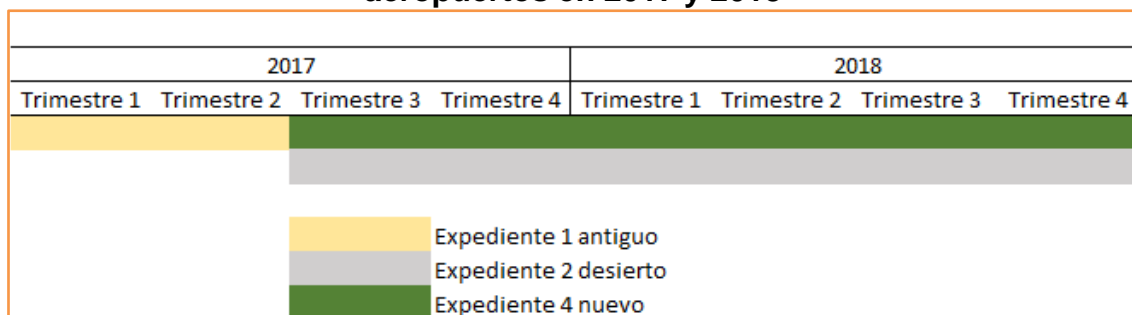
Para el trimestre 1, el incremento de precio no es exactamente la diferencia del importe agregado entre el expediente 3 y el 1, ya que en 7 aeropuertos la puesta en marcha del expediente 4 se produjo a lo largo de este trimestre

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Como se puede observar, en el primer trimestre de 2018 el incremento de precios (3,68 millones de euros) se calcula como la diferencia entre el importe del expediente transitorio 3 y el antiguo 1, mientras que para el resto de trimestres el incremento de precios (2,62+2,71+2,35 millones de euros) es la diferencia por trimestres entre los importes del expediente nuevo 4 y del desierto 2.

Para otro grupo de 4 aeropuertos⁶, también se debía proceder a la renovación del expediente en julio de 2017; sin embargo, el expediente que se lanzó a licitación (553/16) quedó desierto y se licitó un nuevo expediente (11/17) con un incremento en el alcance y en precio. Para este caso, Aena plantea el incremento del coste del servicio en el ejercicio 2018 con respecto a 2017 para estos 4 aeropuertos de forma que para todo el ejercicio 2018 compara directamente el incremento de precio del expediente nuevo con respecto al expediente desierto. El cronograma de los expedientes en los ejercicios 2017 y 2018 es el siguiente:

Gráfico 3. Cronograma de los expedientes de PMR para el grupo de 4 aeropuertos en 2017 y 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

⁶ Estos 4 aeropuertos de la red de Aena son los siguientes: Bilbao, Vitoria, Gerona y Valencia.

Tal como se observa en la gráfica, después del expediente antiguo entró en vigor el expediente nuevo sin que, en este caso, haya existido un expediente transitorio. Gráficamente, los expedientes, sus importes y el resultado de los cálculos se muestran a continuación:

Gráfico 4. Costes de PMR para el grupo de 4 aeropuertos en 2017 y 2018
(millones de euros)

2017				2018				
Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	
				0,26 0,49 0,53 0,36				
				0,20 0,39 0,42 0,28				
Diferencia de precio				0,06	0,10	0,11	0,08	0,36

	Expediente 1 antiguo
	Expediente 2 desierto
	Expediente 4 nuevo

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Como se puede observar, en 2018 el incremento de precios se calcula como la diferencia entre el importe del expediente nuevo en 2018 y el importe del expediente desierto también en 2018, lo que arroja un importe total de 0,36 millones de euros.

Para el resto de aeropuertos de la red no se han producido variaciones en el precio, además de que en dichos aeropuertos el servicio PMR se licita conjuntamente con las actividades de handling y su coste no está separado. El resultado de la aplicación de esta metodología es un incremento en el coste del ejercicio 2018 con respecto al ejercicio 2017 de 11,7 millones de euros, que supone un valor para el índice R_{2018} del 31,7%:

Tabla 9. Costes de PMR presentado por Aena
(millones de euros)

[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Valoración

La primera valoración que se debe realizar sobre la metodología aplicada por Aena es que dos de los expedientes utilizados para el cálculo, los denominados expedientes desiertos (67/17 y 553/16), no han llegado a materializarse en una adjudicación; por tanto, los servicios incluidos en los mismos con su alcance y precio no son una referencia aceptada por el mercado.

Por otra parte, y lo que es más relevante a los efectos del cálculo de la variación real del coste de Aena, es que sus importes no son un coste que haya sido

soportado por el gestor aeroportuario y, por tanto, no se refleja en su contabilidad analítica, que según dispone el artículo 2.2, letra e) del Real Decreto es la fuente de información que debe servir de base para el cálculo de los costes reales.

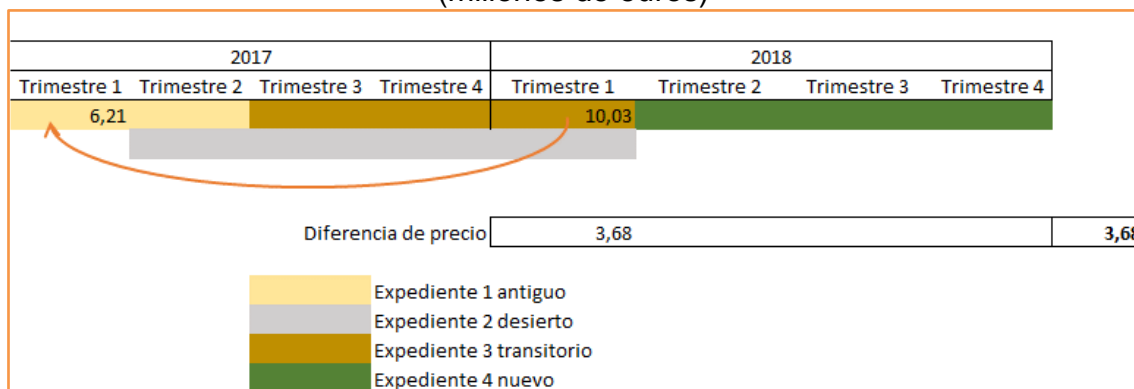
La segunda valoración a realizar se refiere a las relaciones entre los expedientes en lo relativo a variaciones en precio y alcance. Para el grupo de 20 aeropuertos estas variaciones son:

- El expediente antiguo 1 y el expediente desierto 2 presentan una variación en el alcance, por lo que la diferencia de importe entre ambos no se puede considerar a los efectos del cálculo del índice.
- El expediente antiguo 1 y el expediente transitorio 3 tienen el mismo alcance, recogiendo el expediente transitorio 3 un incremento de precio con respecto al expediente antiguo 1; por tanto, esa diferencia en el importe derivada únicamente del efecto precio se puede considerar a los efectos del cálculo del índice P para el periodo afectado por los mismos, en este caso, el primer trimestre de 2018 con respecto al primer trimestre de 2017.
- El expediente actual 4 supone un incremento de alcance⁷ y precio con respecto al expediente antiguo 1, y supone un incremento de alcance con respecto al transitorio 3, por lo que las diferencias en precio no se pueden considerar a efectos de cálculo del índice.
- El expediente actual 4 con respecto al expediente desierto 2 supone un incremento de precio. Sin embargo, como se ha indicado, los expedientes desiertos (en este caso, el 67/17) no han llegado a materializarse en una adjudicación y, por tanto, no son una referencia de mercado ni un coste que haya sido soportado por el gestor aeroportuario. Por todo ello, esta diferencia de precios no se puede considerar a efectos del índice P para los trimestres segundo, tercero y cuarto.

Por tanto, y teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que únicamente se identifica una diferencia en precio y no en alcance entre el expediente antiguo 1 y el expediente transitorio 3 y que además dicha variación en el precio solo afecta a un trimestre del ejercicio sujeto a valoración, en este caso, el primer trimestre del ejercicio 2018.

⁷ Por ejemplo, la creación de un centro de coordinación 24 horas donde se gestionen y supervisen todas las operaciones en tiempo real o la obligación de que cada PMR esté acompañado durante todo el proceso de asistencia por agentes del servicio.

Gráfico 5. Coste corregido de PMR para el grupo de 20 aeropuertos en 2017 y 2018
(millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Para el grupo de 4 aeropuertos, se debe resaltar que la renovación de los expedientes se produjo en julio del ejercicio 2017, por tanto, la variación del precio se debe obtener a partir de las diferencias identificadas en los expedientes entre el primer semestre de 2018 y el primer semestre de 2017, ya que entre el segundo semestre de 2018 y de 2017 no se produce una variación de precios porque en ambos momentos temporales está vigente el mismo expediente (expediente 4 nuevo).

A continuación, se analizan también las relaciones entre los expedientes en lo relativo a variaciones en precio y alcance en el primer semestre de 2017 y 2018:

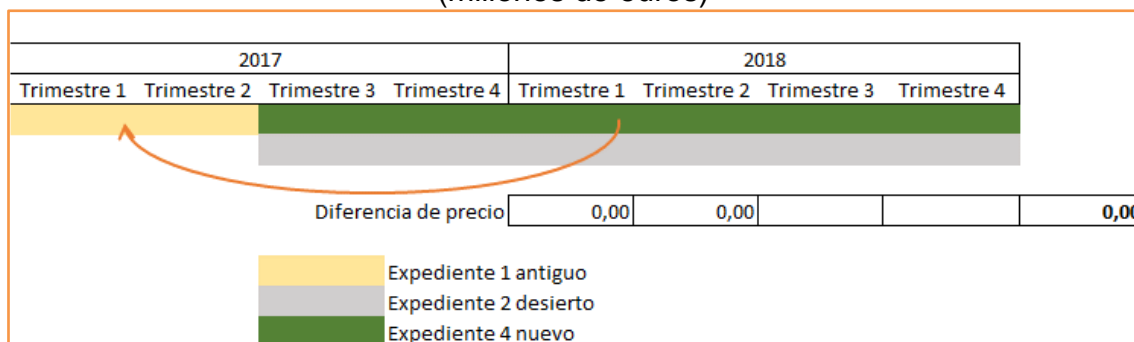
- El expediente antiguo 1 y el expediente desierto 2 presentan una variación en el alcance, por lo que la diferencia de importe entre ambos no se puede considerar a los efectos del cálculo del índice.
- Por otro lado, como se ha indicado, los expedientes desiertos (en este caso, el 553/16) no han llegado a materializarse en una adjudicación y, por tanto, no son una referencia de mercado ni un coste que haya sido soportado por el gestor aeroportuario. Por todo ello, esta diferencia de precios no se puede considerar a efectos del índice P para el primer semestre.
- El expediente actual 4 supone un incremento de alcance⁸ y precio con respecto al expediente antiguo 1, por lo que las diferencias en precio no se pueden considerar a efectos de cálculo del índice.

⁸ Por ejemplo, la creación de un centro de coordinación 24 horas donde se gestionen y supervisen todas las operaciones en tiempo real.

- El expediente actual 4 con respecto al expediente desierto 2 no se puede comparar ya que en el primer trimestre de 2017 el expediente desierto aún no se había licitado. Además de que, como se ha indicado, los expedientes desiertos no pueden considerarse una referencia válida a los efectos de calcular las variaciones de precios del índice P.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que únicamente se identifica un período objeto de comparación que es el primer semestre de 2018 con respecto al primer semestre 2017. Sólo en este semestre se podrían analizar las diferencias en precios entre los expedientes antiguo y nuevo. No obstante, entre estos dos expedientes las diferencias de alcance impiden aislar el efecto precio, por lo que no se pueden considerar para el cálculo del índice. Por tanto, para el grupo de 4 aeropuertos no se puede verificar un incremento de precios, por lo que el valor que se tomará para el índice es 0.

Gráfico 6. Coste corregido de PMR para el grupo de 4 aeropuertos en 2017 y 2018
(millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

En conclusión, esta Comisión considera que la tasa de variación del índice R_{2018} , con la información aportada por Aena, sólo permite verificar una tasa de variación del precio para el primer trimestre de 2018 en relación con el grupo de 20 aeropuertos, siendo su valor de 10,0%, frente al 31,7% propuesto por Aena.

III.2.9. Índice O_{t-1} (servicios operativos e intensivos en mano de obra)

En este índice se aplica el menor de dos valores que serán:

1. La tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de las retribuciones fijadas para el personal al servicio del sector público mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado.
2. La tasa de variación real, en tanto por uno, de los costes unitarios en materia de servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra.

Según se ha indicado para el índice L sobre los costes de personal, la tasa de variación de las retribuciones del personal público según la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 asciende, para el caso de Aena, al 1,825%, mientras que la tasa de variación de los costes unitarios se ha cuantificado en un 1%, por lo que Aena concluye que el valor del índice O_{2018} es 1% al ser el menor de los dos valores.

La variación de los costes unitarios se ha calculado a partir de los expedientes de los aeropuertos que representan el 80% del gasto total (los 7 aeropuertos con mayor número de pasajeros de la red ya indicados) y de las cuentas de servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra cuyo importe es superior a 1 millón de euros.

La variación del coste unitario se calcula por servicio y aeropuerto analizando para cada expediente el incremento de coste y determinando qué parte corresponde a un aumento de precio y qué parte corresponde a un mayor alcance.

Como resultado de estos cálculos, el incremento en los precios en el ejercicio 2018 con respecto al ejercicio 2017 asciende a 0,8 millones de euros:

Tabla 10. Costes de servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra presentado por Aena (millones de euros)

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Valoración

La variación del coste unitario se calcula por servicio prestado debido a la heterogeneidad de los mismos, en función de los nuevos expedientes distinguiendo entre las variaciones en el alcance y en el precio.

Esta distinción se realiza en base al análisis por parte de Aena de los pliegos de condiciones de los expedientes. Se ha verificado dicho cálculo para una muestra de expedientes relativos a los aeropuertos Málaga-Costa del Sol, Barcelona-El Prat y Palma de Mallorca.

En definitiva, de la revisión de la metodología aplicada por Aena se considera que, pese a su complejidad al basarse en expedientes en lugar de en datos extraídos directamente de la contabilidad analítica, la misma es razonable y permite calcular adecuadamente la variación del coste unitario.

III.2.10. Índice E_{t-1} (energía eléctrica)

Este es un índice de aplicación directa a través del cálculo de la tasa de variación interanual, medida en tanto por uno, del valor promedio de los doce valores

mensuales disponibles del índice de precios industriales (IPRI) de la clase “3514 Comercio de energía eléctrica”, publicado por el INE para el año natural anterior al año en el que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo.

Propuesta Aena

Según la propuesta de Aena, el valor del índice es del 5,3%.

Valoración

La valoración se limitará, en este caso, al cálculo de la tasa de variación conforme se ha realizado en el resto de índices específicos del INE. La siguiente tabla muestra el cálculo, del que se desprende que la tasa de variación interanual del 2018 con respecto a 2017 fue de un 3,9%.

Tabla 11. Índice de precios industriales (IPRI) de la clase 3514 Comercio de energía eléctrica, media anual y variación interanual

Mes	2018	2017
12	100,508	96,479
11	99,177	95,643
10	101,372	93,987
9	101,236	92,341
8	99,993	90,981
7	100,133	93,52
6	97,882	94,341
5	93,118	92,097
4	94,045	92,786
3	95,039	92,49
2	97,768	97,376
1	97,221	101,212
Media anual	98,124	94,438
Variación interanual	3,9%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Como consecuencia existe una discrepancia entre el valor propuesto por Aena (5,3%) y el recogido en la tabla anterior (3,9%) derivada del distinto periodo de tiempo sobre el que se ha calculado la tasa de variación del índice. Por tanto, siguiendo lo indicado en el apartado III.2.1 en relación con las tasas de variación de los costes de 2018 con respecto a 2017, en la fórmula del índice P se aplicará este último valor para el índice E_{t-1} .

III.2.11. Índice H_{t-1} (tributos locales)

Este índice corresponde a la tasa de variación anual, medida en tanto por uno, de los costes asociados al pago de tributos locales, para el año natural anterior al año en que se realice el cálculo del índice P, con respecto al valor equivalente del año previo, de acuerdo con la información obtenida en la contabilidad analítica de Aena.

Propuesta Aena

La propuesta de Aena para este índice es 0% ya que no ha habido una variación significativa en los importes de los tributos locales contabilizados.

Valoración

Se ha verificado que la cuenta contable que recoge los tributos locales en la contabilidad analítica de 2018 con respecto a 2017 (“631000 Tributos”) no ha variado significativamente:

Tabla 12. Costes de los tributos locales según contabilidad analítica
(euros)
[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Analítica de Aena

Adicionalmente, se han verificado las liquidaciones presentadas por Aena del IBI de los aeropuertos Barcelona-El Prat, Bilbao, Burgos, La Coruña, Gerona, Gran Canaria, La Palma, Adolfo Suarez Madrid-Barajas, Murcia-San Javier, Pamplona, Reus, San Sebastián y Vigo y de los pagos por IAE de los aeropuertos de Bilbao, Jerez, Lanzarote y Sabadell, sin detectar variaciones significativas entre los ejercicios 2017 y 2018.

Como consecuencia, el cálculo realizado por Aena es correcto y la variación a incorporar a la fórmula en el ejercicio 2018 será de un 0,0%.

IV. CONCLUSIONES

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

- En líneas generales y salvo para los aspectos mencionados en el apartado III.2, la metodología de cálculo del índice P aplicada por Aena para el ejercicio 2018 es adecuada.
- Para el cálculo del índice de Seguridad (S) en el ejercicio 2018, procede aplicar la excepción prevista en la letra f) del apartado 2 del artículo 2 del Real Decreto 162/2019, en la medida en que parte del incremento de

precios de los servicios se produjo por causas excepcionales y no previsible por parte del gestor aeroportuario.

- Para el índice de Limpieza (A), en el ejercicio 2018 no procede aplicar la excepción prevista en artículo 2.2. f) del Real Decreto 162/2019 solicitada por Aena, ya que el incremento de precios se produjo como consecuencia de acontecimientos ordinarios y previsible por parte de Aena en el ámbito de su actividad habitual de gestor aeroportuario como son las modificaciones de los convenios colectivos.
- Para el índice PMR (R), en el ejercicio 2018 procede modificar el cálculo propuesto por Aena ya que toma como referencia dos expedientes de contratación que quedaron desiertos en su licitación. Esto implica que la combinación de alcance y precio de los servicios incluidos en los mismos no han sido una referencia aceptada por el mercado y que sus importes no han constituido un coste soportado por el gestor aeroportuario. Por tanto, se ha procedido a corregir la variación de los costes del servicio PMR en función únicamente de los expedientes efectivamente adjudicados a los prestadores del servicio.
- Para el índice de Energía (E), se ha identificado una discrepancia en su cálculo con respecto al valor propuesto por Aena procediéndose a modificar su valor.

Por tanto, el valor corregido por esta Comisión de los distintos elementos que configuran la fórmula del índice P correspondiente al ejercicio 2018 es el siguiente:

Tabla 13. Índice P corregido por la CNMC
[INICIO CONFIDENCIAL]

* Valor modificado con respecto a la propuesta de Aena

[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

El resultado de la aplicación de estos valores en la fórmula es el siguiente:

$$P_{2018} = 12,6\% \times 0,018 + 7,0\% \times (-0,012) + 5,9\% \times 0,059 + 6,5\% \times (-0,001) + 2,2\% \times 0,0 + 2,2\% \times 0,100 + 2,7\% \times 0,010 + 1,9\% \times 0,039 + 4,2\% \times 0,0 = 0,0080$$

Por tanto, el valor del índice P corregido por esta Comisión para el ejercicio 2018 es del 0,8%.

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

RESUELVE

UNICO. – Declarar aplicable el valor del índice P de 0,8% en el procedimiento de actualización de las prestaciones patrimoniales públicas de Aena S.M.E., S.A. del ejercicio 2020, a los efectos y con el alcance contemplados en el Real Decreto 162/2019 y en el anexo VIII.1 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.