

RESOLUCION DE SUPERVISION DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2020

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/024/19

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. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 11 de diciembre de 2019.

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 2020 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 se configura como 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 para cada año del periodo 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. Para la determinación del IMAP para cada uno de los años del periodo quinquenal el DORA fijó una senda de reducción de los ingresos por pasajero obtenidos de los servicios aeroportuarios básicos de un -2,22% anual.

Junto con la anterior senda de reducción establecida en el DORA, en cumplimiento de lo previsto en el anexo VIII de la Ley 18/2014, la determinación del IMAP anual debe ser completada a partir del presente ejercicio de supervisión, con el valor del índice de actualización de precios de inputs fuera de control del operador pero que afectan a su actividad (índice P) que determine anualmente la CNMC en aplicación del 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 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, el Real Decreto 162/2019).

Sobre el IMAP determinado de esta forma para cada ejercicio la Ley 18/2014 dispone que se realice 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 IMAP 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 IMAP 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 ello, la primera vez que se revisó el cálculo del IMAAJ fue en el ejercicio de supervisión tarifaria de las tarifas aplicable en 2019 recogido en la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 10 de diciembre de 2018 (STP/DTSP/033/18), en adelante, “la Resolución de Supervisión de Tarifas 2019”. En dicha Resolución la CNMC declaró aplicable la actualización tarifaria comunicada por Aena que mantenía un IMAAJ de 10,42 euros por pasajero por aplicación de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014. Además, en dicha Resolución la CNMC estableció la información que debía facilitar y requerir Aena en futuros procedimientos de consulta.

Cuarto.- Con fecha 4 de abril de 2019 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 2017 y 2018 y demás datos necesarios para el cálculo del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 17 de abril de 2019, solicitando el tratamiento confidencial de la información aportada.

Quinto.- Con fecha 6 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 de lo previsto en el 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. Dicho informe se refiere a 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 23 de abril de 2019 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de la primera reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2020 que tuvo lugar el día 13 de mayo con asistencia de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas. Posteriormente se convocó una segunda reunión para el día 17 de junio y una tercera reunión que tuvo lugar el 16 de julio y en la que se dio por concluido el procedimiento de consultas.

Séptimo.- En paralelo a estas reuniones del procedimiento de consultas, el día 13 de mayo se mantuvo la reunión del Comité de Inversiones convocada por Aena, en la que el gestor aeroportuario presentó a las asociaciones de usuarios la ejecución de las inversiones reguladas en 2018, la previsión de la ejecución de las inversiones relevantes del DORA con finalización prevista en 2019 y el estado de los proyectos de inversión previstos en el mismo y relacionados con la capacidad para el ejercicio 2020.

Octavo.- El 30 de julio de 2019 el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2020 y las comunicó a la CNMC el siguiente día 31.

Noveno.- Con fecha 19 y 20 de agosto respectivamente, las asociaciones de usuarios ALA, IATA y ACETA presentaron un escrito de interposición de recurso contra el acuerdo del Consejo de Administración de Aena mencionado en el antecedente anterior en el que muestran su disconformidad con las proyecciones de tráfico realizadas por Aena así como con el criterio para determinar el valor del índice P de actualización de las tarifas aeroportuarias para 2020.

Décimo.- Con fecha 10 de octubre de 2019 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 2020.

Undécimo.- Mediante Resolución de fecha 7 de noviembre de 2019 que puso fin al procedimiento STP/DTSP/037/19, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC acordó determinar el valor del índice P resultante de la supervisión de la adecuación del valor del índice propuesto por el gestor aeroportuario a lo previsto en el Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de Aena.

Duodécimo.- Informe de la Sala de Competencia.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio y del artículo 14.2.g) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

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 (en adelante, LCNMC) 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 LCNMC, y con el artículo 14.2.g) del Estatuto Orgánico de la Comisión, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto. De conformidad con el artículo 14.2.g) de dicho Estatuto Orgánico, la Resolución ha sido sometida a informe cruzado de la Sala de Competencia.

II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL

Las tarifas aeroportuarias de Aena, reguladas en la Ley 18/2014 y en la Ley 21/2003, de 7 de julio de Seguridad Aérea (en adelante, LSA), son las contraprestaciones que ésta tiene derecho a percibir por los servicios aeroportuarios básicos. Tienen la naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública (en adelante, PPP) 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.

Por ello, como se puso de manifiesto en la Resolución de 26 de octubre de 2017 de supervisión de las tarifas aeroportuarias para 2018¹, 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. Este enfoque metodológico se mantuvo en la supervisión de las tarifas de 2019 como recogía la citada Resolución de Supervisión de Tarifas 2019.

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 II.4 de la Resolución de Tarifas de 2019 en la que se determinaron las medidas que debían adoptarse en sucesivos procedimientos de transparencia y consulta. En dicha Resolución la CNMC mantiene los requerimientos de la Resolución de Tarifas 2018 y añade otros nuevos.

¹ Expediente STP/DTSP/028/17.

Así Aena deberá facilitar, como ya lo venía haciendo, el desglose de ingresos y costes asociados a cada PPP con el nivel de desagregación de información correspondiente al último ejercicio contable cerrado y previsión del siguiente ejercicio requerido en el Anexo I de la Resolución de tarifas 2018 así como la información contenida en el Anexo II sobre la estructura de los costes.

Junto a esto, además deberá facilitar la información de ingresos registrados por aeropuerto y de previsión de pasajeros contenida en los Anexos I y II de la Resolución de las tarifas 2019.

Esta información deberá ser remitida antes del 15 de mayo de cada año, y en todo caso 2 semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consultas, y deberá hacerse también en inglés, junto con 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 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.

En concreto la Resolución de tarifas 2019 determinó que en el plazo máximo de 2 semanas desde la fecha de inicio del periodo de consultas las 10 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, la Resolución recomendaba separar dentro del segmento internacional lo que es comunitario del resto, o bien entre medio y largo radio.

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 asociaciones² de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos que se citan a continuación: Asociación de Compañías Españolas de Transporte Aéreo (ACETA), Asociación Española de Compañías Aéreas (AECA), Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Comité Aerolíneas Operadoras (AOC), Asociación de Pilotos Propietarios de Aeronaves (AOPA), International Air Transport Association (IATA), AIRE (Airlines International Representation in Europe), la asociación Real Aeroclub de España (RACE) y las compañías aéreas Jet2.com, Ryanair y Norwegian. En esta ocasión no se ha distinguido entre las asociaciones de la aviación comercial y las de la aviación general, aunque se ha mantenido una reunión *ad hoc* con estas últimas para tratar de temas económicos y operativos.

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 Supervisión de Tarifas de 2019 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 13 de mayo de 2019

La primera reunión del procedimiento anual de consultas se inició con la presentación de Aena de las inversiones ejecutadas en el año 2018 y previstas en el año 2019, destacando las incidencias en las inversiones relevantes y las relacionadas con la capacidad prevista para 2020.

A continuación, se presentaron los indicadores de calidad de 2018 y primer semestre de 2019 a partir de los datos contenidos en el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria 2018 de AESA. En términos generales los datos de calidad registraron una mejoría si bien por discrepancias en la medición de las reclamaciones del indicador PMR (pasajeros con movilidad reducida), AESA no contabilizó este indicador en el cálculo del parámetro B, lo que obliga

² 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/>

a definir nuevos valores de referencia para poder calcular el indicador en el futuro. Como conclusión de todo lo anterior se presentó un valor del parámetro B calculado por AESA de 0,22 en 2018.

Seguidamente se mostró el cálculo del parámetro K y del IMAAJ con los datos disponibles en ese momento señalando que, a falta de cálculo del índice P, se establecería una disminución tarifaria del -2,15%.

Aena propuso, salvo que las Asociaciones presentasen otra solución alternativa, trasladar la disminución que correspondiera ajustando los ingresos y costes por servicio como en años anteriores, es decir igualando los incrementos de estacionamiento y *handling* y buscando el equilibrio en el cierre de 2021.

Se comentaron y discutieron otras cuestiones que deberían abordarse en la elaboración del próximo DORA como son la estimación de los OPEX por ATU³, (en 2017 y 2018 han sido un 8% inferiores a los previstos en el DORA), la rentabilidad de la parte regulada (mayor al 7% previsto en el DORA en estos dos primeros años) y la recuperación de ingresos que representa el factor K. Asimismo, se comentó la necesidad de una regulación específica para la aviación general y se solicitó información adicional sobre la BAR por aeropuerto, desglose de costes por naturaleza y por aeropuerto y las ayudas recibidas del fondo FEDER.

Finalmente, Aena recordó a las compañías su obligación de enviar a Aena sus estimaciones de tráfico de acuerdo con lo establecido en la Resolución de tarifas 2019 de la CNMC.

Reunión de 17 de junio de 2019

En la segunda reunión del procedimiento de consultas se trató fundamentalmente la determinación del índice P, su incorporación al cálculo del IMAAJ y la propuesta de reparto por servicio.

En relación con la determinación del índice P, Aena presentó un valor de 0,98% para el índice P si bien advirtió que había solicitado la excepcionalidad que permite el artículo 2.2 f) del Real Decreto 162/2019 para los conceptos de seguridad y limpieza en los que la variación real de los costes de Aena había sido sustancialmente superior a la tasa de variación recogida en el índice publicado por el INE. En caso de ser admitida esta solicitud la variación sería del 1,44% pero por aplicación de lo establecido en la disposición transitoria sexta punto 2 de la Ley 18/2014 la propuesta de valor final del índice P sería de 1%. Con este valor de P se aplicaría una variación del IMAAJ del -1,17%.

³ Air Traffic Unit (pasajeros + 10 x toneladas de carga + 100 x operaciones).

Las asociaciones cuestionaron que todos los costes incluidos estuvieran fuera de control del operador. Siguiendo con los argumentos avanzados en la reunión anterior del procedimiento de consultas, la asociación ALA formuló una presentación en la que alegó que los OPEX recogidos en el DORA estarían sobrestimados, como ya pusieron de manifiesto las Asociaciones durante el proceso de consultas del DORA. En este sentido se indicó que el DORA ya recogió un incremento sustancial de OPEX por ATU en 2017 frente al año anterior y que los costes por ATU de los dos primeros años del DORA han sido un 9% inferiores a los previstos en el DORA, generando Aena 450 millones de euros más que el retorno regulado previsto en el DORA (8,5% frente al WACC del 6,98% previsto), tanto como consecuencia del incremento de tráfico como por la sobreestimación de los OPEX. Teniendo en cuenta lo anterior, además de insistir en la necesidad de afinar las previsiones de tráfico y de los OPEX en el próximo DORA, las asociaciones mostraron su desacuerdo con la aprobación de un índice P del 1,44% que implicaría por parte de Aena la recuperación de 40 millones de euros adicionales.

Por otra parte, las asociaciones cuestionaron que pudiera incluirse en el índice P el incremento del precio asociado a los servicios de PMR. Dicho incremento, según explicó Aena vino ocasionado por haberse declarado desiertas las correspondientes licitaciones en las que se ampliaba la calidad de los servicios contratados y haberse visto obligada Aena a prorrogar los contratos anteriores a un precio más alto y a adjudicar posteriormente los concursos a un precio superior.

Aena explicó al respecto que desde 2015 se habían producido incrementos de precios de los distintos servicios de proveedores con origen en los incrementos salariales pactados en convenio tras la salida de la crisis lo que ha afectado a toda la contratación de las administraciones públicas incluida Aena y que ha afectado tanto a PMR, como a limpieza y a seguridad privada, habiéndose firmado en este último caso un convenio colectivo específico con subidas sustanciales para los trabajadores de los aeropuertos.

En relación con el reparto por servicio de la variación tarifaria Aena explicó que su propuesta conduce en 2021 al equilibrio en la cobertura de los costes para el conjunto de los servicios, excepto para el servicio de estacionamiento que continuaría siendo deficitario.

Finalmente, Aena manifestó que no podía comunicar datos de las previsiones de tráfico acumulado de las compañías dado que algunas no habían remitido sus estimaciones y otras no aportaban datos comparables, destacando la heterogeneidad de los datos y la amplitud de los márgenes utilizados por algunas compañías.

Reunión del 16 de julio de 2019

En la tercera reunión Aena presentó la modificación tarifaria para 2020 con el reparto entre los distintos conceptos tarifarios según su propuesta de la reunión anterior de forma que todas las tarifas convergían con sus costes con la excepción de la tarifa de estacionamiento. Asimismo, explicó que el incremento de la PPP de aterrizaje se debía a que se quería corregir con ello el incremento de costes previstos para el aterrizaje en 2020 y 2021. Además, la propuesta incorporaba previsiones específicas para la aviación general. Dicha propuesta mantenía una disminución del IMAAJ del - 1,17% respecto del año anterior.

Los usuarios aeroportuarios pusieron de manifiesto su desacuerdo con el cálculo del IMAAJ, pero no con el reparto de la modificación tarifaria entre las distintas prestaciones.

En primer lugar, se pusieron en cuestión las previsiones de tráfico utilizadas por Aena para el cálculo del IMAAJ (crecimiento de 3,2% para el tráfico de 2019 y un 1,3% para 2020) y se contrastaron las metodologías empleadas ya que las asociaciones aportaron estudios que indicaban que las previsiones de Aena eran demasiado conservadoras.

Las asociaciones presentaron unas estimaciones de crecimiento de un 8,2% para 2019 de las 9 primeras compañías de AOC. Asimismo, presentaron un informe realizado por el Departamento económico de IATA en Ginebra, con datos macro, previsiones de crecimiento europeo y español, y ajustes derivados de entrevistas a CFO's y de datos facilitados por ACETA y AIRE, en el que un contraste con estimaciones basadas en multiplicadores del PIB daba un crecimiento del 5,6% para 2019, tomado un PIB del 2,8% y un multiplicador de valor 2, y del 5% para 2020.

Se debatió intensamente sobre la metodología utilizada, al considerar Aena que las compañías aéreas habían tomado en cuenta crecimientos del PIB que no se compadecían con la desaceleración de la economía reportada por los principales organismos internacionales. Consideraba además que los datos de las 10 primeras compañías no eran concluyentes de un incremento total del tráfico, puesto que el suyo podría crecer en detrimento de compañías más pequeñas.

Por otra parte, en relación con las previsiones del tráfico Aena puso de manifiesto que todavía faltaba una compañía por aportar información sobre tráfico de las diez que debían facilitar datos. Además, se quejó de que otras compañías no aportaban la información al primer requerimiento o no era acorde con la evolución de su propio tráfico.

En cuanto al índice P, se discutió el incremento del servicio PMR que hubo de ser primeramente prorrogado a un precio muy alto por haberse declarado desierto el concurso y luego adjudicado a un mayor precio. Las asociaciones

mostraron su disconformidad con la incorporación del incremento de su coste al índice P, al considerar que el mayor coste asumido por Aena debería considerarse alcance y no precio. Las asociaciones de usuarios aeroportuarios alegaron que el precio que Aena asignó a los concursos que quedaron desiertos no estaba acorde con la mejora de la calidad requerida y que por tanto el coste adicional que se considera precio no debe ser tal, sino que debe ser alcance al reflejar una calidad distinta, no pudiendo un concurso que fue declarado desierto ser considerado referencia para separar entre precio y alcance. Por otro lado, los costes adicionales hasta la adjudicación de los nuevos contratos tampoco deberían ser considerados precio ya que se produjeron, en opinión de las compañías aéreas, por una gestión ineficiente al ofertar concursos con precios no acordes con la calidad solicitada. Si los concursos se quedaron desiertos y hubo que pagar más a las concesionarias para mantener el mismo servicio, sin mejora de calidad, se debe a una gestión ineficiente de Aena, cuya responsabilidad no debería ser trasladada a las compañías.

Aena por su parte considera que la situación fue excepcional y que al haberse convocado los correspondientes concursos es posible distinguir con claridad las diferencias entre alcance y precio de las distintas contrataciones, al estar todo claramente documentado.

En cuanto al incremento de precio de la seguridad, Aena explicó que a raíz de la huelga en el Aeropuerto de Barcelona se decidió, en un Consejo de Ministros extraordinario, la celebración de un arbitraje para acabar con la situación de caos. En dicho arbitraje se dictó un laudo que implicó una subida salarial en Barcelona para los vigilantes de seguridad privada, que se extendió al conjunto de aeropuertos de competencia estatal al constituir, el Consejo de Ministros, un grupo de trabajo *ad hoc* con la participación de los Ministerios de Fomento, Interior y Empleo y Seguridad Social y de organizaciones sindicales y empresariales. Esta negociación fue ajena a Aena y culminó en un nuevo convenio con un Anexo específico para los aeropuertos, incluyendo la citada subida que representó un importante incremento de costes en el nuevo concurso.

Aena además puso de manifiesto que los costes reales totales están a nivel del DORA, aunque no lo están los costes unitarios por el incremento del tráfico registrado, que de haberse previsto hubiera implicado a su vez el planteamiento de inversiones adicionales.

La reunión concluyó con el acuerdo de las asociaciones con la modulación de las tarifas propuestas y con su disconformidad 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, y con el valor del índice P en los aspectos señalados.

Aprobación y Comunicación de las tarifas

Con fecha 30 de julio de 2019, el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2020. En concreto se aprobó la actualización de las tarifas aeroportuarias para 2020 que se describe en el apartado V.2 de la presente Resolución y que coincide con la sometida al proceso de consultas. Dicho acuerdo fue comunicado a la CNMC en fecha 31 de julio de 2019.

II.3. Evaluación del Procedimiento

El procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias 2020 ha concluido con el acuerdo de las partes en cuanto a la modulación de la disminución tarifaria que corresponda en 2020 entre las diferentes PPP.

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 procedimiento de conflicto ⁴ ante la CNMC.

El desarrollo de este procedimiento de transparencia y consulta ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de la Resoluciones de Tarifas de 2018 y 2019 en cuanto a la duración del periodo de consultas, plazos de suministro de la información y contenido de misma que debe aportar Aena para determinar el ingreso por pasajero.

Cabe destacar que no resulta necesario requerir información adicional a la contenida en los Anexos I y II de las anteriores Resoluciones de Tarifas de la CNMC y que la información aportada en cada una de las reuniones ha sido completada por Aena a requerimiento de los participantes cuando dicha información era relevante para el procedimiento de consultas.

No obstante, en cuanto a las estimaciones de tráfico es preciso que Aena someta al procedimiento de consultas sus previsiones más actualizadas, y en el caso de que las mismas experimenten modificaciones durante el transcurso del mismo, lo ponga en conocimiento de los participantes, adjuntando una propuesta de actualización tarifaria completa que incluya tanto la modificación de la previsión del tráfico como la de los demás parámetros que puedan verse afectados por la misma.

Por lo que se refiere a las estimaciones de tráfico de las aerolíneas, ya se puso de manifiesto en anteriores procedimientos que debía mejorar la información relativa a la previsión de pasajeros.

⁴ Expediente CFT/DTSP/086/19.

Para ello la Resolución de Tarifas 2019 estableció que las diez primeras compañías por tráfico aéreo deberían 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). Dicha información debía ser aportada en un plazo máximo de dos semanas a contar desde la fecha de inicio del periodo de consultas.

A este respecto, de la documentación enviada por Aena se concluye que Aena ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Resuelve Tercero de la Resolución de Tarifas 2019, habiendo solicitado en fecha 20 de mayo de 2019 la información requerida a las diez primeras compañías por tráfico de pasajeros que operan en España.

De estas diez primeras compañías, Vueling, Air Europa, Easyjet e Iberia Express facilitaron toda la información en plazo, y Jet2.com con un con quince días de retraso. Por el contrario, Aena hubo de reiterar la solicitud a Air Nostrum y Eurowings y pedir información complementaria a Iberia, Ryanair y Norwegian.

Debe destacarse que pese a haberse reiterado los requerimientos, no se recibieron datos de Eurowings, lo que además de ser contrario a lo previsto en la Resolución de la CNMC infringe lo dispuesto en 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.

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

A la vista de la experiencia acumulada en este y anteriores procedimientos de supervisión, esta Sala, en ejercicio de la competencia de supervisión atribuida a la CNMC en el artículo 10 de la LCNMC, considera necesario mantener las medidas destinadas a mejorar la transparencia y eficacia de los procedimientos de consulta que debe realizar Aena formuladas en los anteriores ejercicios de supervisión. Por tanto, Aena debe seguir aportando los Anexos I y II incluidos en la Resolución de Tarifas de 2018 y los Anexos I y II de la Resolución de Tarifas 2019. Dicha información 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 2021 y sucesivos.

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

Por otra parte, pese a que la respuesta de las compañías aéreas en 2019 sobre sus datos de tráfico ha sido desigual, esta Sala considera que debe insistirse en la entrega al gestor, en plazo, de las previsiones de tráfico, tanto del ejercicio en curso como del ejercicio siguiente, y facilitar que la información sea lo suficientemente homogénea y con el nivel de desagregación requerido para que pueda resultar de utilidad durante el proceso de consultas.

Para ello, como ya se incluyó en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2019, 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 al menos entre medio y largo radio. En todo caso las previsiones se referirán tanto al año en curso como al ejercicio para el cual se aprueben las tarifas.

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 2018

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 causalidad⁵ y objetividad⁶ 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.

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 las que consumen los recursos. A su vez, estas actividades se imputan a los servicios en función de los correspondientes criterios de reparto. Por último, el modelo incorpora el coste de capital calculado como el valor neto contable de los activos por el coste medio ponderado del capital aprobado para el primer DORA (6,98% antes de impuestos).

El objetivo del modelo de CA 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 PP aeroportuarios y PP de actividades comerciales.
- **PP de Actividades comerciales Fuera del Terminal:** Resto de servicios asociados a precios privados que se prestan fuera de la terminal.

⁵ 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.

⁶ 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.

Los servicios definidos en la CA de Aena del ejercicio 2018 ordenados por categorías son los siguientes:

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

PPP	PP	PP Fuera del terminal
Servicios de tránsito de aeródromo	PP Aeroportuarios	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
<i>Handling</i> pasajeros	Sistema de extinción de incendios	Centros Logísticos Aeroportuarios S.A. (CLASA)
<i>Handling</i> 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	
	PP Comerciales	
	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	

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

III.1.2. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2018

En el ejercicio 2018 el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 2. Resultado PPP, PP y PP fuera del Terminal en CA y Cuenta de Pérdidas y Ganancias de Aena 2018
(millones de euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Tabla 3. Conciliación CA y fórmula de actualización tarifaria 2018
(millones de euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

[FIN CONFIDENCIAL]

En conclusión, la fórmula de actualización de las tarifas del ejercicio 2018 es coherente 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 restan las subvenciones recibidas.

En la CA y la fórmula tarifaria también se incluye el ajuste en el reparto 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 2015⁷. El impacto de este ajuste en 2018 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:

- Se han conciliado los ingresos y costes de la CA de 2018 con la cuenta de pérdidas y ganancias auditada.

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

- 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 las PPP y PP comerciales y un margen negativo para los PP aeroportuarios y PP fuera de terminal. El margen positivo de los primeros compensa sobradamente el margen negativo de los segundos, permitiendo obtener el mencionado resultado global positivo.
- La fórmula de actualización de tarifas del ejercicio 2018 está conciliada con los resultados de la CA del ejercicio 2018, y las diferencias entre ambas están acotadas y explicadas.

La CA de Aena es un instrumento adecuado para verificar por parte de esta Sala los ingresos, costes y márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.

III.2. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2018

El análisis de la correlación entre los ingresos y los costes medios de los servicios de cada una de las PPP en el conjunto de la red de Aena permite examinar el cumplimiento del objetivo de equilibrio tarifario recogido en la Ley 18/2014. Para ello se utilizarán los datos correspondientes a la última CA cerrada del ejercicio 2018 y el 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 en el ejercicio 2018 se realizó, por primera vez en el periodo de aplicación del DORA, un ajuste tarifario específico por PPP.

El balance de ingresos y costes medios de aquellas PPP cuya prestación está relacionada con el volumen de pasajeros, en el ejercicio 2018, se muestra en la tabla siguiente:

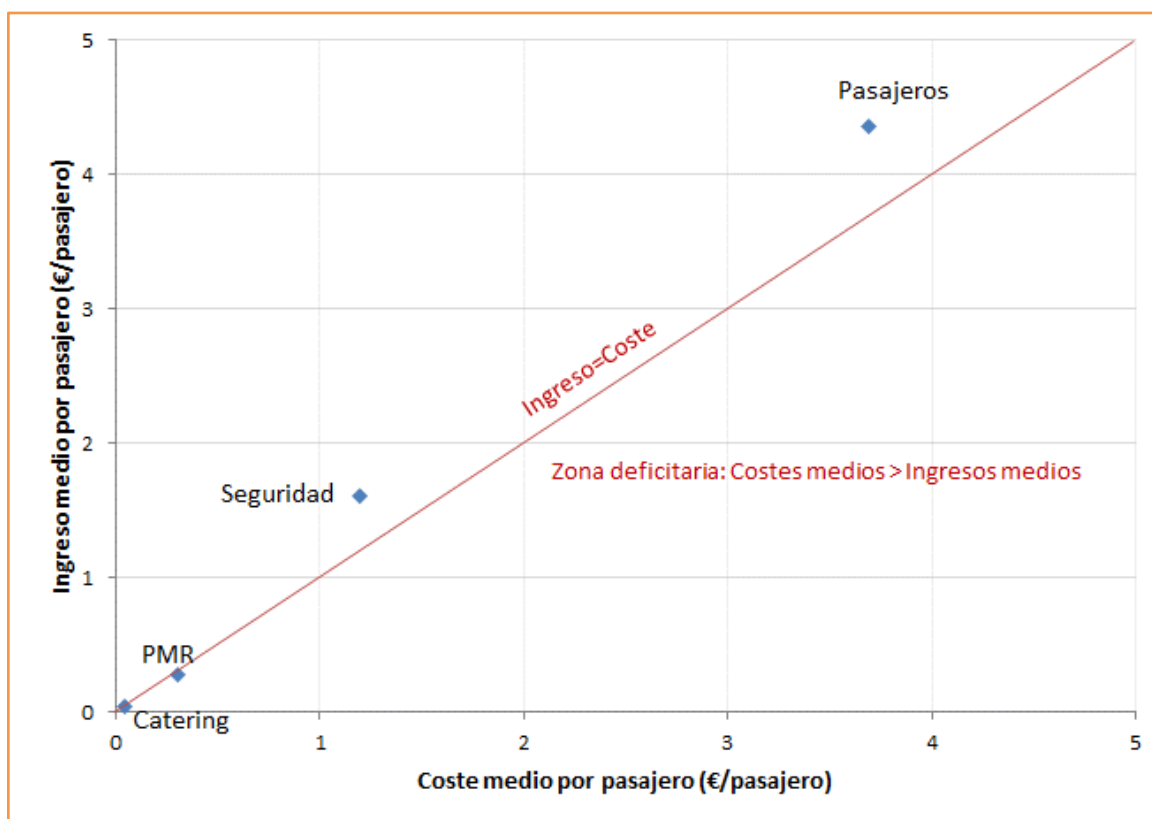
Tabla 4. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2018 (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Pasajeros	4,36	3,69	0,66	15,2%
Seguridad	1,61	1,19	0,42	25,9%
Servicios de PMR	0,29	0,31	-0,02	-7,4%
Catering	0,041	0,042	-0,001	-1,3%

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

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

Gráfico 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2018 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Se observa que, en el segundo año de aplicación del DORA, las PPP “Servicios de PMR” y “Catering” se han mantenido en la situación de equilibrio, aunque “Servicios de PMR” ha tenido un margen negativo en 2018, debido al incremento relevante de sus costes de explotación por las mejoras en las prestaciones de los servicios PMR y su regulación específica. Como en ejercicios anteriores, el superávit alcanzado por las PPP “Pasajeros” y “Seguridad” aleja sus posiciones de la recta de equilibrio, obteniendo respectivamente unos márgenes positivos del 15,2% y 25,9%, respectivamente.

Por otro lado, en la tabla siguiente se presenta la relación entre los ingresos y los costes medios del ejercicio 2018 para el resto de PPP, que son aquellas cuyos valores unitarios se calculan en función del número de movimientos, al estar su prestación relacionada principalmente con el volumen de operaciones de aeronaves.

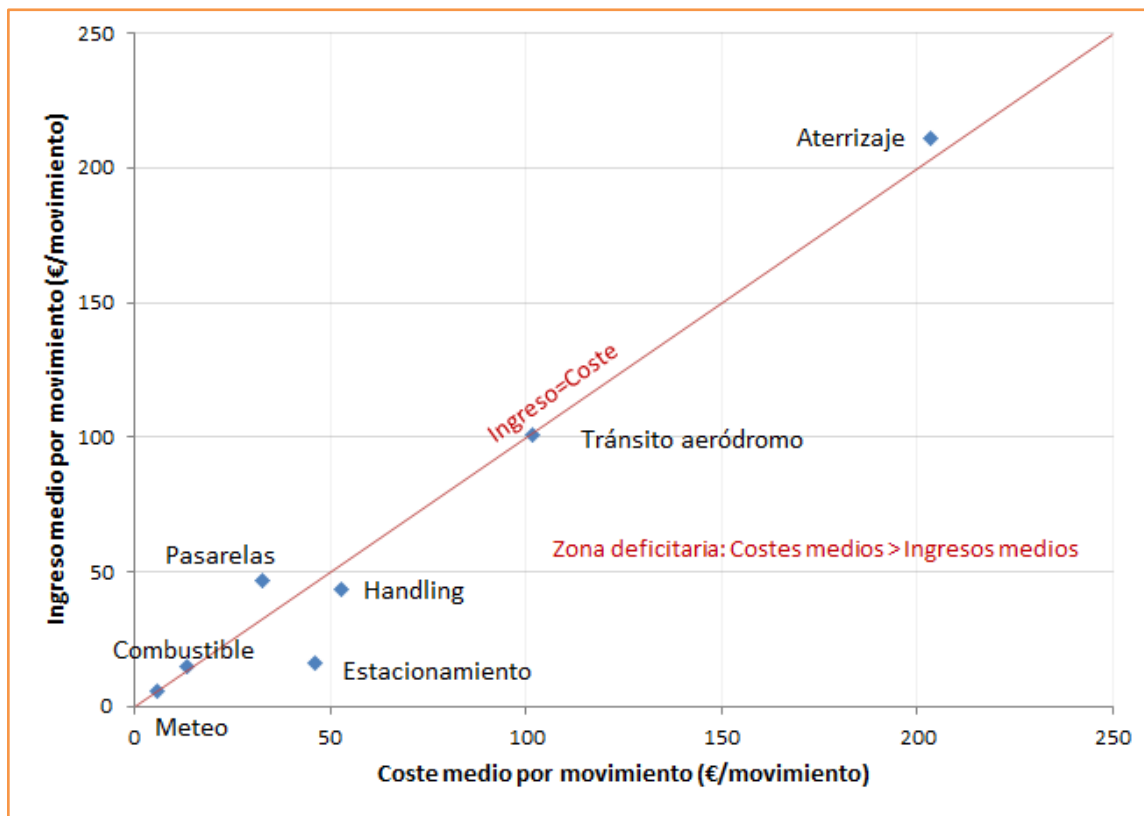
Tabla 5. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Aterrizaje	211,11	203,38	7,73	3,7%
Servicios meteorológicos	5,59	5,76	-0,17	-3,1%
Servicio de tránsito de aeródromo	101,02	101,90	-0,88	-0,9%
Utilización de pasarelas telescópicas	46,44	32,68	13,77	29,6%
Handling	43,66	53,03	-9,37	-21,5%
Combustible aviación	14,62	13,31	1,32	9,0%
Estacionamiento	16,26	46,29	-30,02	-184,6%

(*): 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 movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves (euros)



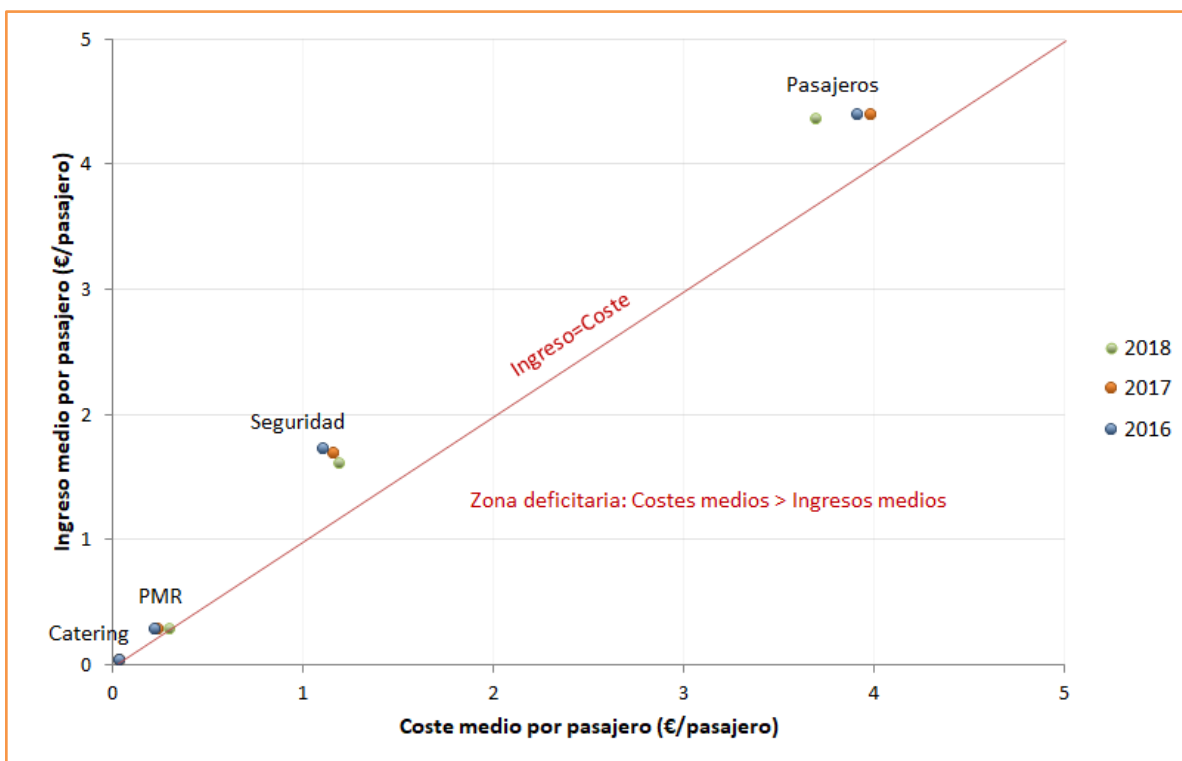
Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Se puede apreciar que las PPP “Aterrizaje”, “Combustible aviación”, “Servicio de tránsito de aeródromo” y “Servicios meteorológicos” han consolidado en el ejercicio 2018 la situación de equilibrio alcanzada en el ejercicio anterior. Salvo “Aterrizaje”, “Combustible aviación” y “Utilización de pasarelas telescópicas”, el resto de las PPP han resultado deficitarias, destacando el margen negativo de “Estacionamiento”, con un -184,6% y “Handling”, con un -21,5%.

En suma, en el ejercicio 2018 se ha mantenido la tendencia hacia el equilibrio entre ingresos y costes de las PPP iniciada en el ejercicio anterior, pero siguen observándose desequilibrios en determinadas PPP que sería preciso abordar a través de otro ajuste tarifario específico, para aproximarse al equilibrio a lo largo del periodo DORA, aplicando las previsiones contempladas en la Ley 18/2014.

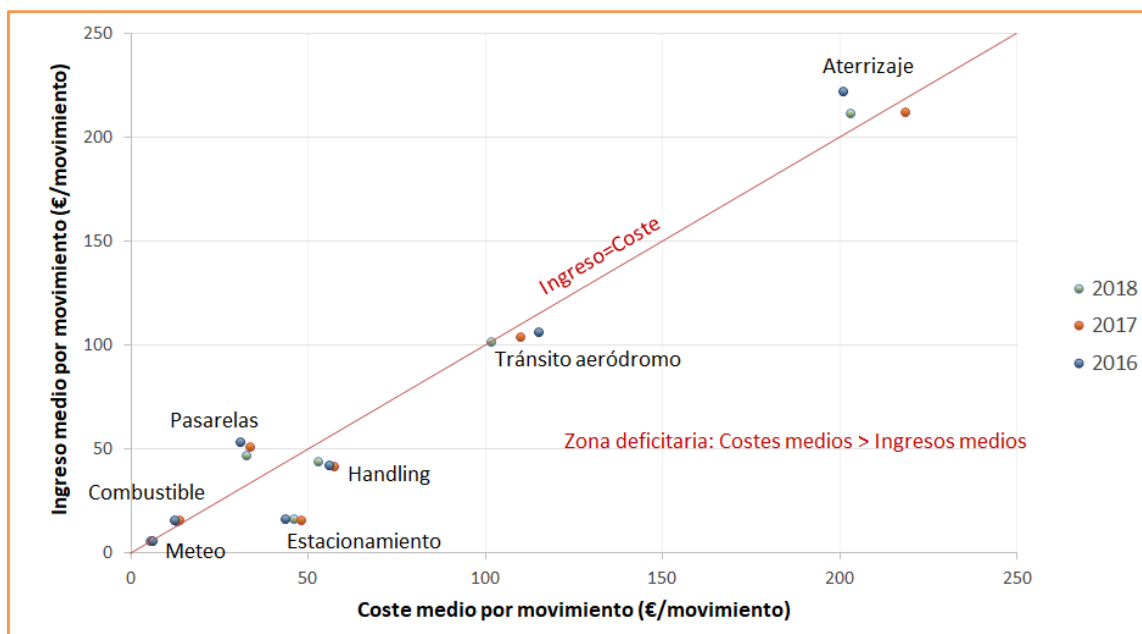
La evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros y de las relacionadas con el volumen de movimientos, en el periodo 2016-2018, se muestra en los dos gráficos siguientes:

Gráfico 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2016-2018 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Gráfico 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2016-2018 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Con respecto a las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros, se verifica la progresión decreciente de sus ingresos medios, aunque el crecimiento de los costes medios experimentado por “Seguridad” y “Servicios de PMR” ha producido el efecto de aproximarlas a la línea de equilibrio en 2018. También se puede apreciar que la PPP “Pasajeros” dispone de margen para un ajuste tarifario.

En las PPP relacionadas con los movimientos de aeronaves, la evolución hacia la situación de equilibrio se ha generalizado, y se verifica, en general, una tendencia de decrecimiento de sus costes medios. Así, por ejemplo, “Servicio de tránsito de aeródromo”, “Combustible aviación” o “Servicios meteorológicos” han consolidado una tendencia hacia el equilibrio en los últimos ejercicios, mientras que “Handling”, “Utilización de pasarelas telescópicas” o “Aterrizaje”, que partían de posiciones alejadas, se han situado progresivamente más cerca del equilibrio. Como en los ejercicios anteriores, la PPP “Estacionamiento” es la que mantiene el desequilibrio más significativo.

En resumen, en este segundo año del periodo de regulación DORA se ha afianzado la tendencia positiva hacia el equilibrio. No obstante, tras constatar de nuevo 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, en aplicación del principio de

orientación al equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

III.3. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2018

El análisis del resultado de las tarifas en 2018 permite 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 tarifario. Asimismo, se compara con el resultado tarifario del ejercicio anterior.

Una de las principales diferencias en el resultado es que, en el ejercicio 2018, con la finalización del periodo transitorio del *dual till* no hubo contribución de las actividades comerciales a la financiación de las actividades reguladas, que en 2017 mejoraron el resultado tarifario en 145 millones de euros.

Con datos de cierre, en 2018 Aena registró un superávit de 259,6 millones de euros que, como se observa, es inferior al de 2017 (307,8 millones de euros).

Tabla 6. Datos cierre PPP 2017 y 2018 (millones de euros)

	Cierre	Cierre
	2017	2018
+Gastos de explotación (PPP)	1.712,3	1.766,9
+Costes de capital (PPP y <i>dual till</i>)	757,5	715,3
- Subvenciones recibidas (PPP)	-34,1	-51,9
- Aplicación <i>dual till</i>	-145,0	-
= Ingresos regulados requeridos	2.290,7	2.430,3
Pasajeros (millones)	249,2	263,8
Ingresos requeridos/pasajero	9,2	9,2
Ingresos/pasajero	10,4	10,2
Ingresos totales	2.598,5	2.689,9
Superávit/Déficit	307,8	259,6

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

No obstante, comparando el resultado de 2018 (259 millones de euros) con el de 2017 sin la contribución de las actividades comerciales (145 millones de euros),

se obtiene que el superávit de 2018 resultó superior al de 2017 (162 millones de euros sin la aplicación del *dual till*).

Así, las principales diferencias entre los resultados tarifarios de ambos ejercicios (sin tomar en consideración el *dual till*) están provocadas por el incremento del tráfico, puesto que el coste por pasajero de Aena (ingreso requerido/pasajero) en 2018 se ha mantenido respecto a 2017.

En relación con los costes de capital, cabe mencionar que en 2018 se han reducido como consecuencia de la disminución de la base de activos regulada, puesto que la tasa de retribución de los mismos es fija para todo el periodo DORA (6,98% antes de impuestos).

Respecto a los ingresos totales, se incrementaron en 2018, aunque en menor medida que el tráfico de pasajeros, por lo que el ingreso por pasajero, como en ejercicios anteriores, se redujo.

A este respecto, no obstante, cabe destacar que Aena tiene derecho de acuerdo con el DORA a recuperar 10,42 euros por pasajero en 2018, por lo que, al obtener 10,20 euros, el desajuste de 0,23 euros por pasajero podrá 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 58 millones de euros adicionales durante el ejercicio tarifario 2020.

En conclusión, se ha registrado un superávit tarifario de 259,6 millones de euros en 2018, lo que además supone que Aena ha obtenido una retribución de la inversión regulada del 9,6%, superior a la retribución razonable del capital (6,98%) establecida 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.

Esta reducción del -2,22% no toma en cuenta el correspondiente cálculo del índice P (ver apartado IV.1) que según la Ley 18/2014 debe realizarse anualmente y con el que se obtiene el IMAP definitivo. Sobre este IMAP definitivo se aplican, a su vez, las correcciones que son necesarias para obtener el IMAAJ.

Para ello, 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).

Estos ajustes requieren datos de cierre de dos ejercicios anteriores por lo cual los cálculos del ejercicio tarifario 2020 se realizan con los datos de cierre de 2018.

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. Calculo 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.

El objetivo del índice P es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrán variaciones anuales en el precio de inputs fuera del control del operador y que no podrá estar referenciado, según la Ley 18/2014, a ningún índice general, en línea con la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española.

En los ejercicios 2017 y 2018 el IMAP no incluyó el índice P ya que, como se indica a continuación, el real decreto que lo desarrolló no se aprobó hasta marzo de 2019.

En este ejercicio se ha aprobado el *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*, por tanto, el ejercicio tarifario 2020 será el primero que incluya el valor del índice P en el cálculo del IMAP.

Esta Sala, según lo establecido en el mencionado real decreto, ha resuelto en el expediente STP/DTSP/037/19 sobre el valor que resulta aplicable al índice P para el ejercicio tarifario 2020, estableciendo dicho valor en 0,8%.

Por tanto, el valor del IMAP en el ejercicio 2020 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMAP_{2020} = IMAP_{2019} \left(1 + \frac{P_{2019} + X}{100} \right) = 10,19 \left(1 + \frac{0,8 - 2,22}{100} \right) = 10,05$$

Este 10,05 será el valor de partida para aplicar los ajustes recogidos en la Ley para la obtención del IMAAJ que se detallarán en el siguiente apartado.

IV.2. Ajustes sobre el IMAJ

En este apartado se analizan cada uno de los ajustes recogidos en la fórmula de IMAAJ y de cuya aplicación se obtendrá la variación tarifaria a aplicar en el ejercicio 2020.

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

El componente B_t de la fórmula del IMAAJ para un determinado año t cuantifica el incentivo o la penalización que se aplica en ese año t según el grado de cumplimiento de los niveles de calidad alcanzado en el año $t-2$. Ello 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 esta manera, la determinación del parámetro B para el año 2020, B_{2020} , 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, que ha sido realizada durante 2018 por Aena en su red de aeropuertos.

La propuesta de Aena

En la propuesta de IMAAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro B_{2020} de 0,22% que se correspondería con una mejora en la calidad de servicio prestado en 2018, que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAJ fijado en el DORA para 2020. 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.

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.

En el Informe Anual de Supervisión Técnica Aeroportuaria para 2018 remitido por AESA a la CNMC se indica que el proceso de verificación del cumplimiento de los estándares de calidad de servicio ha consistido en inspecciones in situ y

documentales, tanto a los servicios centrales como a una muestra de 20 aeropuertos de la red del gestor aeroportuario. Adicionalmente, AESA ha analizado los datos de 3 aeropuertos más, aunque sin inspección in situ, para completar la obtención de ciertos indicadores. Cabe destacar que en este ejercicio se ha aumentado la base de aeropuertos supervisados con respecto a los analizados en 2017, de forma que el conjunto de aeropuertos revisado gestiona el 83,87% del tráfico anual de pasajeros.

AESA indica en su informe que en 2018 ha podido constatar un avance significativo en los procedimientos aplicados por Aena para la obtención de los datos necesarios para el cálculo de los indicadores de calidad del DORA, lo que ha supuesto una mejora en los resultados de las inspecciones y en los datos de los indicadores analizados. En este sentido, apunta que en todos los aeropuertos inspeccionados se ha constatado la implementación de los procedimientos específicos para la recogida de los datos.

No obstante, AESA también refleja en su informe que ciertos procedimientos relativos a los indicadores de disponibilidad presentan todavía márgenes de mejora en algunos de los aeropuertos inspeccionados y supervisados. Esta circunstancia conlleva que se sigan detectando indeterminaciones en los cálculos de los valores de los indicadores SPAX-06, DEET-01, DELA-01 y DELA-02 en algunos de los aeropuertos supervisados o inspeccionados en 2018, por lo que, en estos casos, AESA ha resuelto no contabilizar esos indicadores en el sistema de incentivos para la obtención del parámetro B.

AESA tomó como datos de cierre definitivos para el cálculo del parámetro B los aportados por Aena el 28 de febrero de 2019. Con estos valores, AESA obtuvo, aplicando el procedimiento y las fórmulas descritos en el Anexo 6.1 del DORA, un valor del parámetro B_{2020} de 0,22%, valor que coincide con la propuesta de Aena para este parámetro.

Sobre la estabilidad del procedimiento de medida de los indicadores en 2018

De acuerdo con las conclusiones obtenidas por AESA en su informe, en 2018 se ha verificado la implementación de procedimientos específicos de medición de los indicadores de calidad de servicio lo suficientemente robustos para utilizar sus resultados con garantías en el cálculo del parámetro B.

En este sentido, de acuerdo con el informe de supervisión, las deficiencias han quedado muy acotadas en 2018 con respecto a las que se detectaron en el ejercicio anterior, y se han concentrado en los siguientes indicadores:

- Indicador SPAX-06: la deficiencia del procedimiento de medida de este indicador afecta a todos los aeropuertos, por lo que AESA ha decidido no contabilizar el indicador en el cálculo del parámetro B.

- Indicadores DEET-01, DELA-01 y DELA-02: la deficiencia del procedimiento de medida de estos indicadores afecta a determinados aeropuertos de la red (p. ej., en los aeropuertos de Madrid y Barcelona para los indicadores DELA-01 y DELA-02, o en el aeropuerto de Madrid para el indicador DEET-01). Por este motivo, AESA ha optado por no tener en cuenta los valores de estos indicadores de estos aeropuertos en el cálculo del parámetro B.

Cabe mencionar que para estos indicadores en donde persisten deficiencias en los procedimientos de medida, AESA ha adoptado el mismo criterio que esta Sala empleó en la resolución de tarifas correspondiente al ejercicio 2019⁸, esto es, considerar un valor igual a 0 en el indicador, de forma que se neutraliza el impacto de las deficiencias señaladas en el valor del parámetro B y, por ende, en la determinación del IMAAJ.

No obstante, conviene avanzar en la solución de las deficiencias detectadas, ya que, aunque afectan a un número muy reducido de indicadores, su impacto a toda la red (en el caso del indicador SPAX-06, que mide la satisfacción de los usuarios con los servicios de PMR) o la relevancia de los aeropuertos afectados por esta deficiencia (en el caso de los indicadores DEET-01, DELA-01 y DELA-02), hacen necesario que Aena corrija dichas deficiencias en los indicadores mencionados de cara al próximo ejercicio.

Por todas estas razones, esta Sala estima que, en el cálculo del IMAAJ de 2020 se debe considerar un valor del componente B igual a 0,22%, de acuerdo con las conclusiones obtenidas por AESA en su informe de supervisión.

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.

De acuerdo con este apartado, no hay ninguna inversión que tenga su fecha de finalización en 2018, lo que AESA corrobora en su informe de supervisión técnica para ese mismo año. Como consecuencia, el parámetro RI debe tomar un valor igual a 0, lo que coincide con el valor aplicado por Aena en su propuesta de cálculo del IMAAJ para 2020.

⁸ Ver apartado IV.2.1. “Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad (B)” de la Resolución de Supervisión de las Tarifas Aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2019 (STP/DTSP/033/18).

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

El factor K_t de la fórmula del IMAAJ para el año t recoge la potencial corrección que ha de producirse en el supuesto de que se verifique una diferencia entre los ingresos anuales esperados aplicando el IMAAJ del año $t-2$ y el ingreso por pasajero realmente obtenido por el gestor en este mismo año, verificado de manera *ex post*. De acuerdo con el apartado 2 del Anexo IX de la Ley 18/2014, este factor se calcula mediante la fórmula siguiente.

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 $t-2$).

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.

En el anterior ejercicio tarifario uno de los elementos de cálculo del IMAAJ que mayor controversia generó durante el periodo de consultas fue el cálculo del factor K y, más concretamente, el valor de la variable Q_t (pasajeros estimados).

Aena interpretó que los pasajeros a utilizar correspondían a los previstos en el DORA 2017-2021, y así lo incluyó en la propuesta que presentó, mientras que las asociaciones de usuarios defendían que se realizara una estimación actualizada.

Esta cuestión provocó, al no alcanzarse un acuerdo, que las asociaciones de usuarios presentaran ante esta Comisión un conflicto sobre el criterio de cálculo. Esta Sala de Supervisión Regulatoria resolvió⁹ que “*para la determinación del factor del cumplimiento al 100% del IMAAJ (factor K) del Anexo IX, apartado 2, de la Ley 18/2014 debe utilizarse la mejor estimación disponible del tráfico*

⁹ Ver resolución de esta Sala de fecha 10 de diciembre de 2018 sobre los conflictos acumulados presentados por ALA, IATA y ACETA contra el acuerdo del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A. de fecha 24 de julio de 2018 en el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2019 (CFT/DTSP/038/18).

(parámetro Q) realizada durante el proceso de consultas correspondiente al ejercicio tarifario en curso”.

Durante este ejercicio tarifario, Aena ha presentado la propuesta de actualización de tarifas incluyendo un valor para el factor K que ha sido calculado conforme con el criterio expresado anteriormente por esta Sala.

La propuesta de Aena

Aena obtiene un valor para el factor K_{2020} de -0,212, a partir del valor del IMAAJ del año 2018 (10,42) y del ingreso por pasajero realmente obtenido (10,23) en ese mismo año, considerando el volumen real de pasajeros gestionados en 2018 (263,8 millones) y su estimación actual del volumen de pasajeros para 2020 (275,9 millones). Todo ello supone que Aena tiene derecho a recuperar un importe total de 58,5 millones de euros, capitalizado a 2020, por la diferencia entre lo realmente percibido en 2018 y lo que debería haber ingresado según el IMAAJ para ese año.

A este respecto, como se ha indicado, Aena ha recogido lo establecido por esta Sala en su resolución de tarifas para el ejercicio 2019¹⁰, al utilizar en el cálculo el número de pasajeros Q_{2020} estimado durante el proceso de consultas correspondiente al ejercicio tarifario en curso, en vez del número de pasajeros previsto en el DORA para el año 2020.

Estimación del tráfico aplicable a efectos de determinación del parámetro K

Posiciones de las partes durante el proceso de Consultas

Durante el proceso de consultas Aena comunicó una previsión de 275,9 millones de pasajeros para el ejercicio 2020. Esta propuesta se realizó en base a un incremento estimado del tráfico para el ejercicio 2019 del 3,2% con respecto al ejercicio anterior a lo que se añade un incremento del 1,3% para el ejercicio 2020¹¹ con respecto al tráfico estimado para 2019.

¹⁰ Ver apartado IV.2.3. “Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K)” de la Resolución de Supervisión de las Tarifas Aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2019 (STP/DTSP/033/18).

¹¹ Con posterioridad al proceso de consultas, el pasado 29 de octubre de 2019, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 228 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, Aena comunicó un hecho relevante a la Comisión Nacional del Mercado de Valores por el cual recorta su previsión de crecimiento del volumen de pasajeros en España al 1,1% para el ejercicio 2020.

Tabla 7. Propuesta Aena proceso de consultas (millones de pasajeros)

	2018	2019 (E)	2020 (E)
Pasajeros	263,8	272,3	275,9
Incremento		3,2%	1,3%

(E): Estimación
Fuente: Aena

Como en ejercicios anteriores la previsión del tráfico ha sido una de las cuestiones que más debate ha generado durante el proceso de consultas, derivando finalmente ante la falta de acuerdo y junto con la determinación del valor del índice P en la interposición de un conflicto ante esta Comisión por parte de las asociaciones de usuarios.

En este sentido cabe mencionar que las asociaciones de usuarios ALA, IATA y ACETA expresaron, durante el proceso de consultas, su disconformidad con las previsiones de Aena al considerarlas conservadoras.

Así, IATA y ACETA indicaron que según análisis propios realizados y con estimaciones basadas en multiplicadores del PIB se obtendría un crecimiento del tráfico del 5,6% para el ejercicio 2019¹² y del 5% para 2020. A partir de los crecimientos anteriores se desprende que las asociaciones estiman un tráfico en 2020 de unos 292,5 millones de pasajeros frente a los 275,9 millones estimados por Aena.

Teniendo en cuenta las posiciones de ambas partes y el contexto económico actual, a continuación, se realizará un análisis y una estimación del tráfico a los efectos de la determinación del parámetro K.

Valoración

En España, los indicadores actuales muestran el inicio de una desaceleración de la economía que, asimismo y desde hace meses, se está produciendo en la zona euro. Esta ralentización de la actividad afecta principalmente, de entre las cuatro principales economías de la zona euro, a Alemania e Italia.

La actividad de estas principales economías de la zona euro (Alemania, Francia, Italia y España) es de elevada importancia para el tráfico de Aena, ya que, incluyendo a Reino Unido estos países suponen aproximadamente el 70% del tráfico total de la red de Aena.

¹² Basándose para su cálculo en una estimación del PIB para España del 2,8% al que han aplicado un multiplicador de 2 para la estimación del tráfico.

En 2018, con incrementos en el PIB superiores a los que se estiman para 2019, el incremento del tráfico de pasajeros de la red de Aena fue del 5,8%. Por tanto, a priori, en el contexto actual, y según las estimaciones del PIB para estas economías el incremento del tráfico para 2019 debería resultar inferior.

Las estimaciones más actualizadas del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI), que se muestran a continuación, indican que habrá incrementos del PIB para 2019 y 2020, aunque más moderados en el caso de España que en ejercicios anteriores. Las previsiones de la OCDE, aunque menos actualizadas que las del FMI, indican la misma tendencia y, en todo caso, no prevén incrementos superiores al 2% en los principales orígenes proveedores de tráfico internacional de la red de Aena.

Tabla 8. Variación del PIB principales orígenes Aena

	2018	2019 (E)	2020 (E)
España	2,6%	2,2%	1,8%
Reino Unido	1,4%	1,2%	1,4%
Alemania	1,5%	0,5%	1,2%
Italia	0,9%	0,0%	0,5%
Francia	1,7%	1,2%	1,3%

(E): Estimación

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Revisión octubre 2019

Por otra parte, se debe tener en cuenta que existen otros factores, además del PIB que tienen o pueden tener una influencia importante en la evolución del tráfico de viajeros. Así, cabe mencionar que se aprecia una cierta recuperación del tráfico de los principales destinos turísticos competidores como Egipto, Túnez y Turquía y que recientemente se ha producido la quiebra del turoperador británico Thomas Cook.

Asimismo, respecto a los precios del petróleo, estos se están reduciendo y las perspectivas actuales los sitúan en 2020 en el entorno de los 60 dólares por barril (Banco de España), con un tipo de cambio euro/dólar que, actualmente, se prevé estable.

Por último y como un elemento que genera una importante incertidumbre sobre las previsiones de tráfico internacional en España se debe mencionar el escenario de salida del Brexit, que impactará claramente sobre el tráfico de viajeros origen y destino al Reino Unido.

Teniendo en cuenta todo lo anterior a continuación se procederá a realizar una estimación del tráfico para el corto plazo (ejercicio 2019) y otra para el medio y largo plazo (2020) que se utilizarán como referencia para el cálculo del factor K.

Para el corto plazo y con los datos de tráfico actuales (incremento interanual de un 4,8% hasta octubre) y suponiendo además que en los últimos dos meses del ejercicio 2019 el tráfico se mantuviera al menos en los niveles de 2018, a cierre de 2019 se alcanzaría un incremento del 3,9%, lo que supondría, ya en este escenario muy conservador, una variación superior a la estimada por Aena (3,2%).

Por otra parte, ajustando el incremento interanual del 4,8% con unas estimaciones basadas en la oferta de asientos actual para los últimos meses del año (alrededor del 3,5%) se obtendría, a cierre de 2019, un incremento del tráfico del 4,3%, prácticamente el mismo resultado que ha obtenido esta Comisión de la estimación de un modelo ARIMA cuya estimación arroja un resultado del 4,2% de incremento del tráfico para 2019. Ajustando el resultado de este modelo con la pérdida de asientos a corto plazo que ha supuesto la quiebra de Thomas Cook¹³ el resultado del modelo a corto plazo de esta Comisión arroja un incremento del tráfico para 2019 del 3,9%.

Por tanto y para el corto plazo, esta Comisión estima que el resultado de su modelo ARIMA ajustado por la pérdida de asientos provocada por la desaparición de Thomas Cook representa la mejor estimación de tráfico para el ejercicio 2019, tomándose el incremento del 3,9% como referencia para el posterior cálculo del factor K en lugar de la estimación propuesta por Aena del 3,2%.

En lo que se refiere al medio y largo plazo (ejercicio 2020), las estimaciones de Eurocontrol¹⁴ prevén, en el escenario base, un incremento de las operaciones de un 2,7% en 2020, por lo que asumiendo que los pasajeros se incrementen, al menos, en el mismo porcentaje¹⁵ como ha ocurrido en los últimos ejercicios, el

¹³ A partir de las reservas de *slots* de las compañías aéreas para la temporada de invierno 2019/2020 se estima que la pérdida de asientos provocada por la quiebra de Thomas Cook ante la imposibilidad en el corto plazo de ser reemplazados por la oferta de otras compañías aéreas es de unos 700.000 asientos.

¹⁴ Eurocontrol Seven-Year Forecast. September 2019.

¹⁵ En los últimos ejercicios el tráfico de pasajeros se ha incrementado al menos como las operaciones. Las propias previsiones de Aena durante el proceso de consultas han indicado que los movimientos se incrementan en un porcentaje inferior a los pasajeros, por lo que las estimaciones basadas en movimientos pueden considerarse conservadoras.

	2014	2015	2016	2017	2018
Pasajeros	4,5%	5,9%	11,0%	8,2%	5,8%
Operaciones	2,3%	3,8%	7,5%	6,3%	5,8%

Fuente: Aena

incremento previsible del tráfico sería de al menos el 2,7%. Este resultado es coherente con la estimación que arroja el modelo de estimación propio de esta Comisión, así como con las estimaciones basadas únicamente en la evolución del PIB de las principales economías de la zona euro proveedoras de tráfico internacional en la red de Aena.

En esta línea cabe descartar que las estimaciones realizadas por Aena durante el procedimiento de consultas (incremento del 1,3%) indican que posiblemente se infravalore el crecimiento de tráfico para 2020. Esto es así ya que simplemente tomando los incrementos del PIB estimados por el FMI para los principales orígenes de tráfico internacional y asumiendo un multiplicador del PIB del 1 (muy conservador) se obtendrían incrementos superiores al 1,3% propuesto por el gestor aeroportuario.

Por otra parte, y en relación con las estimaciones para 2020 realizadas por las asociaciones de usuarios mencionadas anteriormente, cabe indicar que esta Comisión considera que posiblemente sobreestimen el crecimiento de tráfico puesto que, aunque el multiplicador del PIB se situara en 2 (escenario optimista), la previsión del PIB utilizada por las mismas, un 2,8%, no es realista en el contexto económico actual, tal y como se desprende de las estimaciones realizadas recientemente por el FMI.

En base a lo expuesto anteriormente, esta Comisión considera necesario modificar al alza la previsión de Aena para el ejercicio 2020. 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 2018, resulta conveniente utilizar un criterio conservador como es la estimación de Eurocontrol en su escenario base y referenciada a movimientos, esto es, un incremento de tráfico de pasajeros para 2020 del 2,7%.

En la tabla siguiente se resumen las estimaciones realizadas por las partes durante el proceso de consultas, así como la estimación de tráfico corregida por esta Comisión para los ejercicios 2019 y 2020 que se tomará como referencia para el cálculo del factor K.

Tabla 9. Estimaciones tráfico (millones de pasajeros)

	2018	2019 (E)	2020 (E)
Propuesta Aena	263,8	272,3	275,9
IATA y ACETA	263,8	278,5	292,4
CNMC corregido	263,8	274,0	281,4
Incremento CNMC corregido		3,9%	2,7%

Fuente: Aena, IATA, ACETA, Eurocontrol y CNMC

Como consecuencia y tomando en consideración los incrementos de tráfico corregidos por esta Comisión, el factor K aplicable a la fórmula del IMAAJ es del -0,204 euros por pasajero.

IV.2.4. Desviaciones de inversiones y gastos 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 esa entidad determinó que para activar la fórmula de cálculo del parámetro D es requisito indispensable que la DGAC eleve a aprobación del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda aquellas inversiones que, produciendo desviaciones no superiores a +/- 3% del monto anual de inversión requerido en el DORA, considere que deben contabilizarse en este parámetro D para su inclusión en la fórmula del IMAAJ. Dichas inversiones, a tenor de lo requerido en el art. 31.5 de la Ley 18/2014, tienen que contar con informes preceptivos de la CNMC y AESA.

Teniendo en cuenta lo anterior, AESA concluye en su informe que al no haber recibido dicha solicitud de informe preceptivo por parte del Secretario de Estado y tampoco haber resuelto al respecto, el parámetro D correspondiente al presente ejercicio tarifario debe ser cero.

Sobre este asunto cabe destacar que AESA no ha mantenido la interpretación realizada por la DGAC sobre el cálculo de este parámetro en el ejercicio anterior y sobre la que esta Sala manifestó su discrepancia en la resolución de tarifas correspondiente al ejercicio 2019¹⁶.

En el caso de esta Comisión, tampoco se ha recibido solicitud de informe preceptivo al respecto, por lo que de acuerdo a lo requerido en el artículo 31 de la Ley 18/2014 y en coincidencia con lo manifestado por AESA en su informe de supervisión el valor del mismo debe ser igual a cero.

No obstante, se debe advertir que la no activación del mecanismo recogido en la Ley 18/2014 para la estimación del parámetro D por parte del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda eliminaría de facto el efecto del ajuste generado por el mencionado parámetro en la fórmula del IMAAJ durante todos los ejercicios tarifarios en los que dicha circunstancia mantenga.

¹⁶ Ver apartado IV.2.4 “*Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)*” de la Resolución de Supervisión de las Tarifas Aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2019 (STP/DTSP/033/18).

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 el valor del factor K. A continuación, se determina el valor del ingreso máximo por pasajero para 2020 que resulta de la supervisión de la CNMC y que debe servir de punto de partida en el ajuste de las tarifas del ejercicio.

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

El valor que Aena propuso como IMAAJ del ejercicio 2020 durante el procedimiento de consultas suponía un ingreso máximo ajustado por pasajero de 10,30 euros. No obstante, como se ha argumentado en los apartados anteriores, se considera necesario modificar los valores del factor K por la modificación en el tráfico de 2020 y calcular el IMAP tomando en consideración el valor definitivo del índice P aprobado por esta Comisión.

La modificación de dichos valores supone que el IMAAJ calculado por esta Comisión resulte en 10,27 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 2020 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 IMAAJ
Aena	10,07	0,02	0,00	-0,212	0,00	10,30	-1,17%
CNMC	10,05	0,02	0,00	-0,204	0,00	10,27	-1,44%

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia, la variación en el IMAAJ con el cálculo corregido supondrá una variación tarifaria de un -1,44%.

V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2020

V.1. Punto de partida del ajuste

El punto de partida del ajuste por PPP correspondiente al ejercicio tarifario 2020 toma como referencia la recuperación del IMAAJ calculado en el apartado

anterior. Tal y como se describe en dicho apartado, en 2020 Aena podrá recuperar un ingreso máximo por pasajero de 10,27 euros, cantidad que corresponde a una reducción media del -1,44% sobre las tarifas de Aena vigentes en el ejercicio tarifario 2019.

No obstante, la variación individual de cada una de las PPP de Aena puede resultar distinta de un -1,44% 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.

En primer lugar, en el apartado siguiente, se describirá la variación tarifaria por PPP realizada por Aena durante el procedimiento de consultas, que está realizada con la propuesta de reducción tarifaria de un -1,17%, así como las coberturas estimadas por servicio al final del primer periodo DORA. Posteriormente, se detallará la variación tarifaria corregida a partir del resultado del IMAAJ obtenido como resultado del procedimiento de supervisión realizado por esta Comisión en el apartado IV.3.

V.2. Propuesta de variación tarifaria por prestación de Aena

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, se dispone de un único ejercicio cerrado en el que se ha realizado dicho ajuste mostrándose en la siguiente tabla la situación real de cobertura de las mismas en dicho ejercicio.

Tabla 11. Situación por prestación y cobertura en 2018

	Situación	Cobertura
Aterrizaje	Superávit	104,0%
STA	Déficit	99,7%
Meteorología	Déficit	97,4%
Seguridad	Superávit	135,7%
Estacionamiento	Déficit	35,1%
Pasajeros	Superávit	120,3%
Servicios de PMR	Déficit	93,6%
Pasarelas	Superávit	141,1%
Handling	Déficit	82,6%
Catering	Déficit	98,7%
Combustibles	Superávit	110,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En la tabla anterior se observa como los ajustes realizados en dicho ejercicio están mejorando las coberturas de las distintas prestaciones, destacando el caso

del aterrizaje que, según las previsiones del anterior proceso de consultas, presentaría déficit a cierre de 2018 y, sin embargo, ha obtenido una cobertura del 104%.

Asimismo, en el caso de *handling* y el estacionamiento, las prestaciones con mayor déficit, los resultados reales de cierre muestran que el ajuste realizado está incrementando su cobertura por encima de las previsiones de que se disponía.

Las dificultades asociadas a la demanda de los diferentes servicios aeroportuarios y los costes de provisión de los mismos complican la traslación de la variación del IMAAJ al ajuste tarifario de las distintas PPP. No obstante, se puede considerar que el objetivo de equilibrio perseguido por el artículo 32.4 de la Ley 18/2014 se está cumpliendo en la medida en que el modelo aplicado continúa corrigiendo la senda de ajuste de manera adecuada.

El ajuste propuesto por Aena permitía la recuperación de 10,30 euros por pasajero y aplicaba la orientación al equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

Para el caso concreto de los servicios PMR, se ha continuado aplicando la misma metodología utilizada en ejercicios anteriores, tomando además en consideración los cambios producidos en el IMAAJ y la previsión de incremento de costes relacionada con las mejoras de calidad de los mismos para ejercicios futuros así como su regulación específica¹⁷.

Asimismo, en relación con el estacionamiento, prestación que destaca por su elevado déficit, dado los resultados de cobertura reales obtenidos por encima de los estimados, se considera adecuado continuar con su modelo de ajuste vinculado al porcentaje de ajuste del *handling*.

La propuesta comunicada por Aena supone las siguientes variaciones en las PPP del ejercicio 2020:

Tabla 12. Propuesta tarifas Aena 2020

	2020
Aterrizaje	3,00%
STA	-1,28%
Meteorología	6,00%

¹⁷ 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.

Seguridad	-3,22%
Estacionamiento	5,00%
Pasajeros	-3,00%
Servicios de PMR	5,50%
Pasarelas	-8,05%
Handling	5,00%
Catering	4,80%
Combustibles	0,43%

Fuente: CNMC.

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

	Cobertura
Aterrizaje	103,1%
STA	103,1%
Meteorología	103,1%
Seguridad	103,1%
Estacionamiento	41,6%
Pasajeros	103,1%
Servicios de PMR	98,6%
Pasarelas	103,1%
Handling	103,1%
Catering	103,1%
Combustibles	103,1%

Fuente: Aena.

V.3. Variación por prestación corregida por la CNMC

En el apartado anterior se ha presentado la propuesta de Aena de variación por PPP calculada a partir de una reducción tarifaria media de un -1,17%. A continuación, se mostrará la variación en las prestaciones realizada por esta Comisión a partir del resultado del IMAAJ (-1,44%) obtenido en el apartado IV.3 como consecuencia de la realización del proceso de supervisión anual.

Tabla 14. Propuesta tarifas CNMC 2020

	2020
Aterrizaje	2,7%
STA	-1,5%
Meteorología	5,7%
Seguridad	-3,5%
Estacionamiento	4,7%
Pasajeros	-3,3%
Servicios de PMR	5,5%
Pasarelas	-8,3%
Handling	4,7%
Catering	4,5%
Combustibles	0,2%

Fuente: CNMC.

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 2020 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 26 de octubre de 2017 y de 10 de diciembre de 2018.
- 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) La correcta determinación del IMAAJ aplicable para el ejercicio 2020 exige, en primer lugar, modificar el valor de índice P utilizado por Aena en su propuesta y sustituirlo por el valor 0,8% declarado en la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de fecha 7 de noviembre de 2019 sobre el índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena en el ejercicio 2020 (STP/DTSP/037/19). En segundo lugar, debe corregirse el

parámetro K en el sentido descrito en el apartado IV.2 de la presente Resolución. Todo ello arroja un valor para el IMAAJ 2020 de 10,27 euros por pasajero y una variación del mismo de un -1,44% respecto del IMAAJ 2019.

- 5) La aplicación del IMAAJ supervisado por la CNMC modifica la actualización de las tarifas aeroportuarias fijadas para 2020 por Aena en su acuerdo de 30 de julio, según se recoge en el apartado V.3 de la presente Resolución.

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

RESUELVE

PRIMERO.- El procedimiento de transparencia y consulta seguido por Aena S.M.E., S.A. para la actualización de las tarifas 2020 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la Sala de Supervisión Regulatoria de 26 de octubre de 2017 y de 10 de diciembre de 2018.

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.- 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 2020 es de 10,27 euros por pasajero lo que supone una variación tarifaria de un -1,44%.

QUINTO.- Procede inaplicar la actualización tarifaria comunicada por Aena S.M.E., S.A. para el ejercicio 2020 y sustituir la misma por la modificación de las tarifas aeroportuarias que resulta de la aplicación de la variación por prestación corregida contenida en el apartado V.3 de la presente Resolución.

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.