

RESOLUCION DE SUPERVISION DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2021

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/016/20

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 11 de febrero de 2021.

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 2021 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, que constituye 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 se completa 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 determina 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 vigente DORA fueron 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.

En el ejercicio siguiente, la Resolución de supervisión de tarifas 2020 de fecha 11 de diciembre de 2019 (STP/DTSP/024/19), que por primera vez incorporó en el cálculo de las Prestaciones Patrimoniales Públicas de Aena el índice P, declaró inaplicable la actualización tarifaria comunicada por Aena para el ejercicio 2020 y sustituyó la misma por la modificación de las tarifas aeroportuarias que resultaba de la aplicación de la variación por prestación corregida contenida en el apartado V.3 de la misma Resolución. Con ello determinó un IMAAJ aplicable a las tarifas de 2020 de 10,27 euros por pasajero que supuso una variación tarifaria de un -1,44%. Además, en dicha Resolución

la CNMC estableció la información que debía facilitar y requerir Aena en futuros procedimientos de consulta (en adelante, la “Resolución de Supervisión de Tarifas 2020”).

Cuarto.- Mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, se declaró en España el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dicho estado de alarma fue prorrogado sucesivamente hasta el día 21 de junio de 2020.

En aplicación de lo establecido en el apartado 4 de la disposición adicional tercera de dicho Real Decreto, el Consejo de la CNMC acordó el 6 de abril de 2020 continuar la tramitación de los procedimientos indispensables para la protección del interés general y el funcionamiento básico de los servicios, apreciando la concurrencia de esta circunstancia en las actuaciones o requerimientos de información para la supervisión general y el control de los mercados, incluidos los derivados del marco específico de la regulación sectorial contemplado en el artículo 10 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC).

Quinto.- Con fecha 7 de abril de 2020 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 2018 y 2019 y demás datos necesarios para el cálculo del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 23 de abril de 2020, con la salvedad de que no se facilitaban datos de previsiones de ingresos, costes y tráfico a partir de 2020 ni cálculo del IMAAJ al no disponer de los mismos debido a lo acontecido tras la declaración del estado de alarma en España como consecuencia de la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia global causada por el COVID-19, comprometiéndose Aena a enviar dichos datos tan pronto se pudiera disponer de los mismos y solicitando el tratamiento confidencial de la información remitida.

Sexto.- Con fecha 28 de abril de 2020 se recibió en la CNMC el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria 2019 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.

Séptimo.- De conformidad con el artículo 34.3 de la Ley 18/2014, con fecha 12 de mayo de 2020 Aena notificó a la CNMC el aplazamiento del proceso de consultas para la fijación de las prestaciones públicas de Aena para 2021 hasta el 1 de octubre de 2020, por concurrir circunstancias excepcionales (restricciones del tráfico aéreo y limitaciones a la libre circulación de personas) derivadas de la crisis sanitaria que impedían temporalmente facilitar a las asociaciones de usuarios aeroportuarios los valores de cálculo y los parámetros necesarios para la determinación del IMAAJ de 2021.

Octavo.- Con fecha 11 de junio de 2020 entró en vigor el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante RDL 21/2020). En su disposición adicional primera el RDL 21/2020 dispone que Aena tendrá derecho a recuperar los costes en los que incurra como consecuencia de su colaboración con las autoridades sanitarias en la realización de los controles sanitarios a la entrada de los aeropuertos y demás medidas operativas y de seguridad e higiene que deba adoptar como consecuencia de la pandemia COVID-19. La recuperación de dichos costes se realizará en el marco del DORA 2017-2021 o en cualquiera de los siguientes DORAs con el objetivo de minimizar el impacto de su aplicación sobre el sector pudiendo trasladarse el déficit acumulado por dichos costes al siguiente DORA, en cuyo caso no les sería de aplicación la norma general de congelación del incremento máximo a aplicar al IMAP y al IMAAJ de los años sucesivos.

Noveno.- Con fecha 16 septiembre de 2020 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de la primera reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2021 que tuvo lugar el día 2 de octubre con asistencia telemática de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas. Posteriormente remitió información el día 25 de octubre con la propuesta de congelación de tarifas a nivel global. Con fecha 13 de noviembre de 2020 se celebró una segunda reunión de Aena con los usuarios aeroportuarios.

Décimo.- Mediante Resolución de fecha 19 de noviembre de 2020 que puso fin al procedimiento STP/DTSP/030/20, 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.

Décimo primero.- El 22 de diciembre de 2020 el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2021 y las comunicó a la CNMC el 30 de diciembre de 2020.

Décimo segundo.- 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 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.

Por otra parte, cabe mencionar que, la Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 establece las condiciones de eficiencia que se aplicarán en el periodo 2015-2025. Así, en el artículo 1 se indica que durante dicho periodo el incremento máximo a aplicar en el IMAAJ será del 0% salvo para las excepciones expresamente señaladas en esta disposición.

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).

Además, concurren en este ejercicio de actualización tarifaria circunstancias excepcionales que afectan y modifican el procedimiento de consulta descrito en el párrafo precedente. Así, por aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera del RDL 21/2020 los costes en los que Aena incurra como consecuencia de la colaboración con las autoridades sanitarias y de las restantes medidas operativas de seguridad e higiene que deba adoptar como consecuencia de la pandemia COVID-19 se recuperarán en el marco del DORA y deberán ser analizados y supervisados por la CNMC durante el proceso de transparencia y consulta, estando sometida la recuperación de estos costes, a una regulación excepcional. Así si estos costes no pudieran recuperarse en el marco del vigente DORA se permite su recuperación capitalizada en los siguientes DORAs y en este último caso no les será de aplicación lo previsto en el apartado 1 (congelación de los incrementos tarifarios) y 2.b) y 3.c) de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 de 15 de octubre.

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 y 2020 respectivamente.

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 debe 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.

¹ Expediente STP/DTSP/028/17.

Asimismo, tal y como se explicitó en la Resolución de Tarifas 2020, Aena debe 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.

Así Aena debe 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 debe 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 debe 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 estar disponible también en inglés, junto con un resumen en dicho idioma de las diferentes reuniones mantenidas.

Por lo que se refiere a las estimaciones de tráfico, la Resolución de Tarifas 2020 introdujo la necesidad de que Aena sometiera al procedimiento de consultas sus previsiones más actualizadas, y en el caso de que las mismas experimentasen modificaciones durante el transcurso del mismo, lo pusiera en conocimiento de los participantes, adjuntando una propuesta de actualización tarifaria completa que incluyese tanto la modificación de la previsión del tráfico como la de los demás parámetros que pudieran verse afectados por la misma.

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. En todo caso las previsiones se referirán tanto al año en curso como al ejercicio para el cual se aprueben las

tarifas. Todo ello con el objeto de asegurar que la información sea mínimamente homogénea y con el nivel de desagregación requerido para que pueda resultar de utilidad al procedimiento de consultas.

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 Dirección General de Aviación Civil (en adelante, 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.

Si bien el artículo 34 de la Ley 18/2014 establece que el periodo de consultas debe iniciarse a más tardar el 15 de mayo del año inmediatamente anterior a aquel en que pretendan aplicarse dichas tarifas y otra serie de plazos para encauzar el procedimiento, el párrafo segundo del apartado 3 de dicho artículo establece que cuando por causas excepcionales Aena no pueda cumplir lo dispuesto en el mismo deberá justificarlo ante las asociaciones representativas de usuarios y ante la CNMC.

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 consultas de las tarifas aplicables en 2021 se ha visto muy afectado por las consecuencias de la propagación de la pandemia COVID-19 y de las medidas sanitarias, operativas y económicas que ha sido adoptadas para prevenir e intentar remediar los daños causados por la pandemia durante el ejercicio 2020.

En particular la caída del tráfico durante los meses de marzo y abril motivó que, en lugar de iniciarse el 15 de mayo, el inicio del procedimiento se retrasase hasta el 1 de octubre, según notificó Aena el 12 de mayo de 2020 a la CNMC, por no estar en disposición de proporcionar la información necesaria para valorar los parámetros necesarios para la determinación del IMAAJ de 2021 y el nivel de las tarifas. Como consecuencia de lo anterior debieron adecuarse a esta nueva fecha de inicio el resto de los plazos aplicables tanto a la entrega de información, como a las reuniones con los usuarios aeroportuarios y a la aprobación de las tarifas por el Consejo de Administración de Aena, como se verá a continuación.

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 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), Asociación de Empresas de Servicios de Asistencia en Tierra en Aeropuertos (ASEATA), y la Real Federación Aeronáutica Española (RFAE), la asociación Real Aeroclub de España (RACE) y las compañías aéreas EasyJet, 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.

El procedimiento ha consistido en el mantenimiento de dos reuniones por vía telemática 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 2020 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 2 de octubre de 2020

La primera de reunión del proceso de consultas abordó temas específicos de la actualización de las tarifas para el año 2021 relacionados con el cálculo del IMAAJ 2020. Además, comentaron otros asuntos que escapan de dicho ámbito, pero están también relacionados con la crisis actual del tráfico como son la asunción de los costes sanitarios derivados del COVID-19 y su impacto en las tasas aeroportuarias y la voluntad de Aena de solicitar la apertura del DORA y la compensación a Aena en virtud del artículo 27 de la Ley 18/2014.

Inversiones

La sesión se inició con una discusión sobre el grado de ejecución de las inversiones previstas en el DORA en la que Aena indicó que, a pesar de la caída del tráfico, no se han modificado las inversiones ni se han incumplido las inversiones estratégicas que pudieran dar lugar a penalización, motivo por el cual

² Para identificar a los miembros de estas asociaciones ver:

<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--realaeroclubdeespa-d4b.org/contentw/>

<https://www.rfae.es/>

<https://aseata.es/>

tanto el parámetro D como el RI de la fórmula del IMMAJ son 0. Solamente habría un decalaje de las inversiones relevantes que no comprometería ni la calidad ni la operativa. Las compañías aéreas (ALA e IATA) solicitaron a Aena que trasladase al futuro las inversiones no estrictamente necesarias dada la coyuntura, a lo que el gestor respondió que la gran mayoría de las inversiones contenidas en el DORA estaban orientadas al mantenimiento, seguridad y compromisos regulatorios nacionales e internacionales, incluido el proceso de certificación de aeropuertos, por lo que no se podían demorar.

Resultados de los parámetros de calidad 2019

Se informó que, de acuerdo con el Informe Anual de Supervisión Técnica Aeroportuaria de AESA, todos los aeropuertos presentan bonificación en sus resultados de calidad y que el parámetro B es el 0,44 en valor porcentual.

Por su parte, las asociaciones consideraron que la crisis sin precedentes generada por el COVID-19 hacía obsoletos los indicadores de calidad contemplados en el DORA por lo que propusieron que no se tomaran en cuenta en 2020 y en 2021, lo que, según Aena, deberá discutirse en el siguiente proceso de consultas.

Previsiones de tráfico

Aena presentó las cifras de cierre previstas para 2020 y los datos de estimaciones de tráfico de distintos organismos y las previsiones de 2021. Las asociaciones preguntaron por escenarios alternativos y por la posibilidad de considerar escenarios menos pesimistas.

Calculo del IMAAJ 2020

Aena explicó que parte de una propuesta de índice P de 0,77%, habiéndose aplicado una excepción para el concepto de seguridad. En cuanto al factor K, se apunta una dilución de 62 millones de euros, que con la capitalización asciende a 71,4 millones de euros, calculado con la proyección de tráfico más actual, como determina la CNMC. Con todo lo anterior resulta una congelación de las tarifas para 2020. Las compañías señalaron que si se hubiera escogido el tráfico proyectado en el DORA para el cálculo del K el resultado hubiera sido una bajada de tarifas y que el criterio establecido por la CNMC está en la actualidad recurrido por Aena. Se explicó el aumento en los gastos de personal por un aumento de la contratación en 2019. En cuanto a la propuesta tarifaria se solicitó a las compañías que formularan su propuesta de variación de tarifas con el límite del 0%, indicando que las determinaría Aena en caso contrario.

Costes COVID-19

Se aprovecha la reunión del proceso de consultas de las tarifas 2020 para informar sobre las estimaciones de los costes en que Aena incurrirá como consecuencia de la colaboración con las autoridades sanitarias y de las restantes medidas operativas de seguridad e higiene que deban adoptar como consecuencia de la pandemia COVID-19. Según la disposición adicional primera del RDL 21/2020 dichos costes se recuperarán en el marco del DORA y, por ello serán analizados y supervisados por la CNMC durante el proceso de transparencia y consulta recogido en la Ley 18/2014. Su recuperación se realizará en el marco del DORA 2017-2021 o en cualquiera de los siguientes DORAs con el objetivo de minimizar el impacto de su aplicación sobre el sector pudiendo trasladarse el déficit acumulado por dichos costes al siguiente DORA, en cuyo caso no les sería de aplicación la norma general de congelación del incremento máximo a aplicar al IMAP y al IMAAJ de los años sucesivos.

Se explicaron también las medidas implantadas por Aena de acuerdo con las indicaciones de la autoridad sanitaria desde el 14 de marzo cuyos costes estimados ascenderán a 100 millones de euros anuales para 2021 si se mantienen las exigencias actuales. Ambas partes se mostraron de acuerdo en que al ser un tema de salud pública debería sufragarse con fondos públicos. Al no ser este el caso, ALA consideró que deben incluirse en el DORA actual (aplicándose las normas de congelación tarifaria) y compensarse con el superávit experimentado por Aena en ejercicios anteriores, mientras que Aena no considera que deba asumir dichos costes.

Reunión de 13 de noviembre de 2020

En la segunda reunión se trató de la modulación de las tarifas aeroportuarias el proceso de consultas de tarifas 2021, los costes COVID-19 y el proceso de consultas en relación con la solicitud de modificación del DORA.

Proceso de consultas tarifas 2021

En cuanto a la modulación de las tarifas para 2021, Aena propone la congelación de cuantías de todas y cada una de las PPP, dado que el cálculo del IMAAJ representa una congelación de tarifas aeroportuarias a nivel global y que resulta imposible alcanzar un margen de cobertura de costes aceptable como consecuencia de la caída de tráfico, y por tanto de la disminución de ingresos. De esta forma se evitan variaciones de tarifas que solo aportarían más confusión a la situación actual de incertidumbre. Las compañías se muestran de acuerdo con la propuesta.

Costes COVID-19

Las compañías solicitaron información detallada de los costes por aeropuerto considerando que los incurridos en 2020 deben incluirse en el vigente DORA, a los cuales se le aplicaría la norma general de congelación del incremento máximo a aplicar al IMAJ y al IMAAJ. En todo caso entienden que se debe tener en cuenta el superávit conseguido por Aena en los tres primeros años del DORA.

Aena puso de manifiesto que el RDL 21/2020 explicita que se refiere a costes en los que efectivamente se haya incurrido los cuales sólo podrán conocerse con los datos de cierre auditados del ejercicio anterior. Por ello, los costes de 2020 se conocerán en febrero de 2021. De ahí deduce Aena que no es posible trasladarlos a las tarifas de 2021 y que deben considerarse en el DORA II 2022-2027. En consecuencia, Aena propuso que, una vez calculado el IMAAJ del año 2022 o del año 2023, sobre ese IMAAJ, se aplique la recuperación de los gastos COVID-19 capitalizados.

Aprobación y Comunicación de las tarifas

Con fecha 22 de diciembre de 2020, el Consejo de Administración de Aena aprobó las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2021. En concreto se aprobó la actualización de las tarifas aeroportuarias para 2021 que se describe en el apartado V.1 de la presente Resolución y que coincide con la sometida al proceso de consultas. Dicho acuerdo fue comunicado a la CNMC en fecha 30 de diciembre de 2020.

II.3. Evaluación del Procedimiento

La propagación del COVID-19 en el ejercicio 2020 y las medidas sanitarias, operativas y económicas que han sido adoptadas desde la primera declaración de estado de alarma del 14 de marzo de 2020 provocaron tal disminución del tráfico de pasajeros y de operaciones en los meses de marzo y abril que llevaron a Aena a notificar el aplazamiento del proceso de consultas por no estar en disposición de proporcionar la información necesaria para valorar los parámetros necesarios para la determinación del IMAAJ de 2021 y en consecuencia el nivel de las tarifas. Por ello, el procedimiento que debía haberse iniciado el 15 de mayo se aplazó hasta el 1 de octubre de 2020 y con ello se demoraron el resto de los plazos aplicables.

Concurren en este caso las causas excepcionales a que se refiere el apartado 3, párrafo 2 del artículo 34 que han impedido a Aena desarrollar el proceso de consultas tal como prevé el apartado y que, habiendo sido además correctamente notificadas, se consideran por esta Sala plenamente justificadas.

El procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias 2021 ha concluido con el acuerdo de las partes en cuanto a la congelación de las diferentes PPPs.

El desarrollo de este procedimiento de transparencia y consulta ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las 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 la misma que debe aportar Aena para determinar el ingreso por pasajero, con la salvedad, antes mencionada del retraso justificado en el inicio del procedimiento y en la puesta a disposición de la información necesaria.

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.

Sin embargo, durante este procedimiento de consulta ha quedado patente el desacuerdo entre Aena y los usuarios aeroportuarios sobre la posible imputación de los costes sanitarios derivados de la aplicación del RDL 21/2020 y si, una vez cerrado el ejercicio y determinados los costes sanitarios y operativos efectivamente incurridos, sería posible aplicar un ajuste adicional en las tarifas aplicables en 2021 (debiendo ser asumido el coste por Aena, dado el límite impuesto por la disposición transitoria sexta) o si se aplicaría al ejercicio siguiente, que al formar ya parte del DORA II, según la disposición adicional primera del RDL 21/2020, no se vería limitado por las medidas de eficiencia de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

En cualquier caso, resulta preciso, dada la situación generada por el COVID-19 y hasta que la misma se mantenga, introducir en futuros procedimientos de consulta el requerimiento de la información que deriva de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera del RDL 21/2020, desglosada por tipo de gasto, partidas y por aeropuerto.

En cuanto a las estimaciones de tráfico, tal y como se declaró en la Resolución de Tarifas 2020, Aena ha sometido al procedimiento de consultas sus previsiones más actualizadas.

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.

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 se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Resuelve Tercero de la Resolución de Tarifas 2019, habiendo solicitado en fecha 16 de septiembre de 2020 la información requerida a las diez primeras compañías por tráfico de pasajeros que operan en España.

De estas diez primeras compañías, Iberia, Vueling, Air Europa, Iberia Express Jet2.com, Air Nostrum, Ryanair, Norwegian entregaron su información en el plazo inicialmente establecido.

A pesar que Aena reiteró su solicitud de información a Easyjet y Eurowings, esta última, Eurowings, no aportó los datos solicitados, lo que 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.

Como novedad introducida por la situación de pandemia COVID-19 y mientras continúe vigente la disposición adicional primera del RDL 21/2020, Aena deberá presentar anualmente, ante la CNMC y las asociaciones de usuarios aeroportuarios, en la fecha en que disponga de esos gastos cerrados y, en todo caso, 15 días antes del inicio del proceso de consulta, detalle de los costes en que se haya incurrido durante el ejercicio anterior en aplicación del convenio

suscrito con el Ministerio de Sanidad el 26 de julio de 2020, en el que se desglose, como mínimo, los gastos en recursos humanos, sanitarios, informáticos y de apoyo necesarios para realizar los controles sanitarios de entrada de pasajeros de vuelos internacionales que se describen en el convenio junto con las contrataciones que Aena realice en ejecución del mismo. Además, Aena deberá aportar, en su caso, el desglose de los costes derivados de otras medidas operativas de seguridad e higiene. Junto con ello deberá aportar las subvenciones recibidas y cualquier otra ayuda económica relacionada con dichos costes. Finalmente deberá desglosar esta información por cada aeropuerto en el que se presten estos servicios.

Por otra parte, pese a que la respuesta de las compañías aéreas en 2020 sobre sus datos de tráfico ha sido desigual, en parte provocada por la dificultad de realizar estimaciones en un contexto de caída excepcional del tráfico experimentada en el 2020 y la incertidumbre provocada por la pandemia, esta Sala recuerda la obligación de 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, se deberá 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 2019

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 causalidad³ y objetividad⁴ 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.

³ 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.

⁴ 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.

- **Precios Privados (PP):** Servicios prestados dentro de la terminal que no se consideren PPP, se dividen en PP aeroportuarios y PP de actividades comerciales.
- **PP de Actividades comerciales Fuera del Terminal:** Resto de servicios asociados a precios privados que se prestan fuera de la terminal.

Los servicios definidos en la CA de Aena del ejercicio 2019 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 <i>Fast-Track</i>	Terrenos y superficies pavimentadas
<i>Handling</i> pasajeros	Sistema de extinción de incendios	Centros Logísticos Aeroportuarios S.A. (CLASA)
<i>Handling</i> aeronaves	Mostradores <i>Autocheck-in</i>	
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	
	<i>Duty-free/paid</i>	
	Explotaciones comerciales dentro terminal	
	Filmaciones y grabaciones cinematográficas	
	Oficinas y almacenes dentro del terminal	
	Publicidad directa	
	Publicidad concesión	
	<i>Rent-a-car</i>	
	Suministro de energía eléctrica, agua, climatización...	

PPP	PP	PP Fuera del terminal
	Líneas de enlace, sistema de interconexión telefónica...	
	Utilización de salas y zonas no delimitadas	

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

(*) Incluye los servicios de la CA Información Aeronáutica, Control de Tráfico Aéreo, Servicio de Comunicación, Navegación y Vigilancia y Servicio de Tránsito de Aeródromo.

III.1.2. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2019

En el ejercicio 2019 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 2019
(millones de euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Tabla 3. Conciliación CA y fórmula de actualización tarifaria 2019
(millones de euros)

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena. (1) Diferencia por cálculos y redondeos.

[FIN CONFIDENCIAL]

En conclusión, la fórmula de actualización de las tarifas del ejercicio 2019 es coherente con los resultados de la CA del ejercicio considerando que, para obtener los ingresos regulados requeridos, a los costes operativos y de capital se les 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 2015⁵. El impacto de este ajuste en 2019 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:

⁵ Resolución de 23 de abril de 2015 relativa a la separación de costes entre actividades aeroportuarias y comerciales.

- Se han conciliado los ingresos y costes de la CA de 2019 con la cuenta de pérdidas y ganancias auditada.
- El modelo de CA de Aena es un modelo de costes totalmente distribuidos en el cual la totalidad de los costes de la cuenta de pérdidas y ganancias, con la sustitución de los gastos financieros por el coste de capital, se imputa a los servicios. El resultado final es un margen positivo de la CA de [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] euros, frente a un resultado del ejercicio de [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] euros en la cuenta de pérdidas y ganancias.
- De acuerdo con su CA, Aena ha obtenido un margen positivo para las PPP y PP comerciales y un margen negativo para los PP aeroportuarios y PP fuera de terminal. El margen positivo de los primeros es muy elevado con respecto al margen negativo de los segundos, permitiendo obtener el mencionado resultado global positivo.
- La fórmula de actualización de tarifas del ejercicio 2019 está conciliada con los resultados de la CA del ejercicio 2019.

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 2019

La evaluación del cumplimiento del objetivo de equilibrio tarifario recogido en la Ley 18/2014 se realizará, a continuación, mediante 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. Para ello se utilizarán los datos correspondientes a la última CA cerrada del ejercicio 2019 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.

El balance de ingresos y costes medios de aquellas PPP cuya prestación está relacionada con el volumen de pasajeros, en el ejercicio 2019, se muestra en la tabla siguiente:

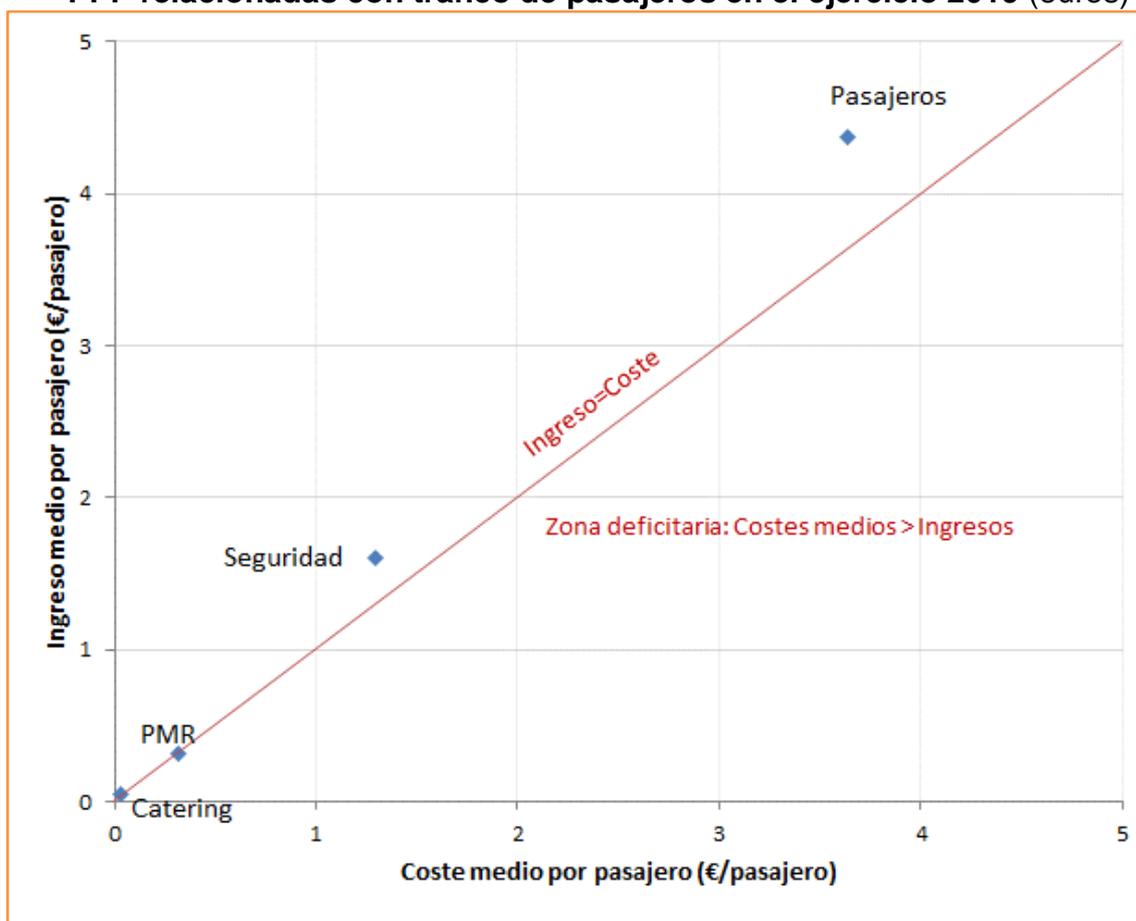
Tabla 4. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2019 (euros)

<i>Prestaciones</i>	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Pasajeros	4,37	3,64	0,73	16,7%
Seguridad	1,61	1,29	0,31	19,6%
Servicios de PMR	0,32	0,31	0,003	1,1%
Catering	0,043	0,034	0,009	20,4%

(*): 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 2019 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En este tercer año de aplicación del DORA, cabe señalar que ninguna de las PPP relacionadas con el volumen de pasajeros ha tenido márgenes negativos.

Como en ejercicios anteriores, las PPP “Servicios de PMR” y “Catering” se mantienen más próximas a la situación de equilibrio que las PPP “Pasajeros” y “Seguridad”. No obstante, en el ejercicio 2019 la PPP “Catering” ha alcanzado un superávit relativo superior al de las PPP “Pasajeros” y “Seguridad”, que tradicionalmente habían tenido los mayores porcentajes, obteniendo un 20,4%, mientras que las otras dos han situado su margen en un 16,7% y un 19,6%, respectivamente.

Por otro lado, en la tabla siguiente se presenta la relación entre los ingresos y los costes medios del ejercicio 2019 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.

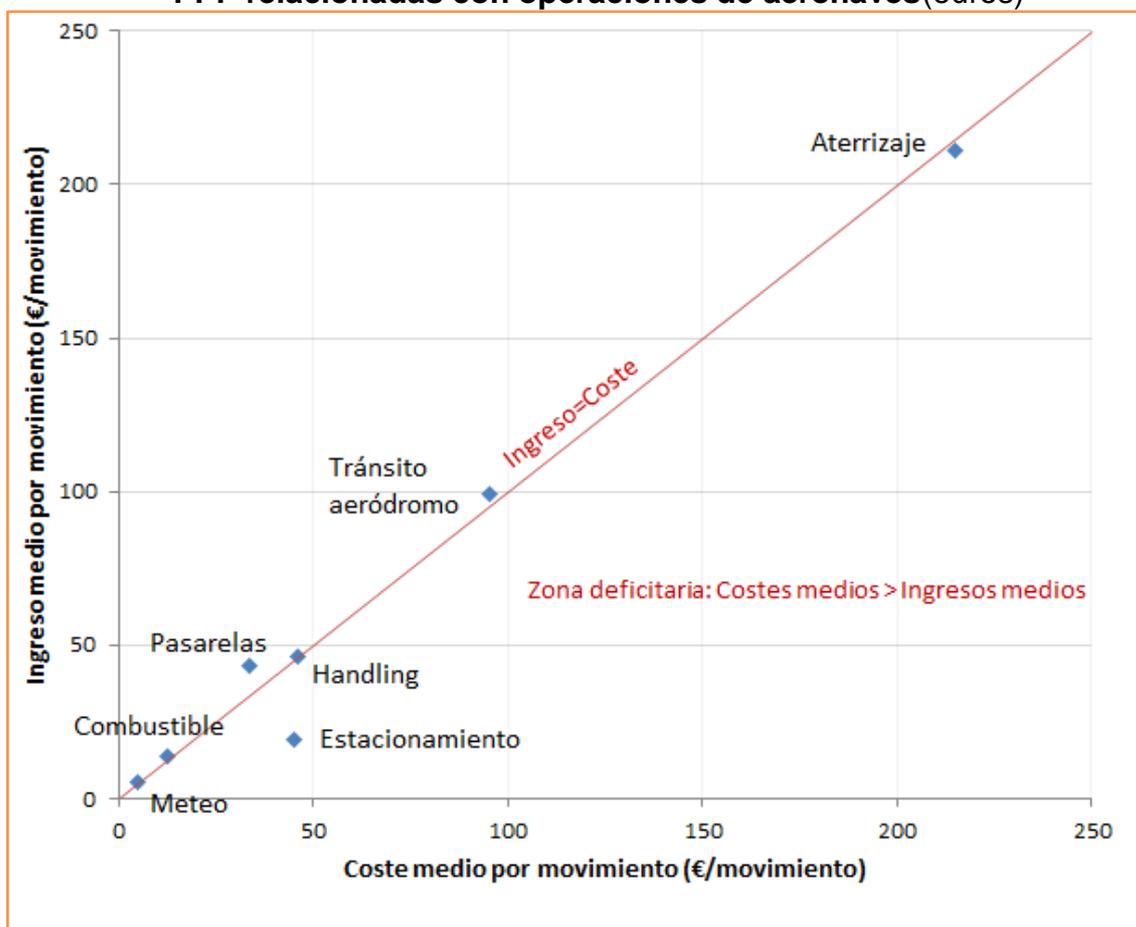
Tabla 5. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves (euros)

<i>Prestaciones</i>	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Aterrizaje	211,34	214,93	-3,58	-1,7%
Servicios meteorológicos	5,50	4,90	0,59	10,8%
Servicio de tránsito de aeródromo	99,10	95,49	3,62	3,7%
Utilización de pasarelas telescópicas	43,00	33,65	9,35	21,8%
<i>Handling</i>	46,15	45,83	0,32	0,7%
Combustible aviación	14,02	12,47	1,55	11,0%
Estacionamiento	19,00	45,11	-26,12	-137,5%

(*): 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)



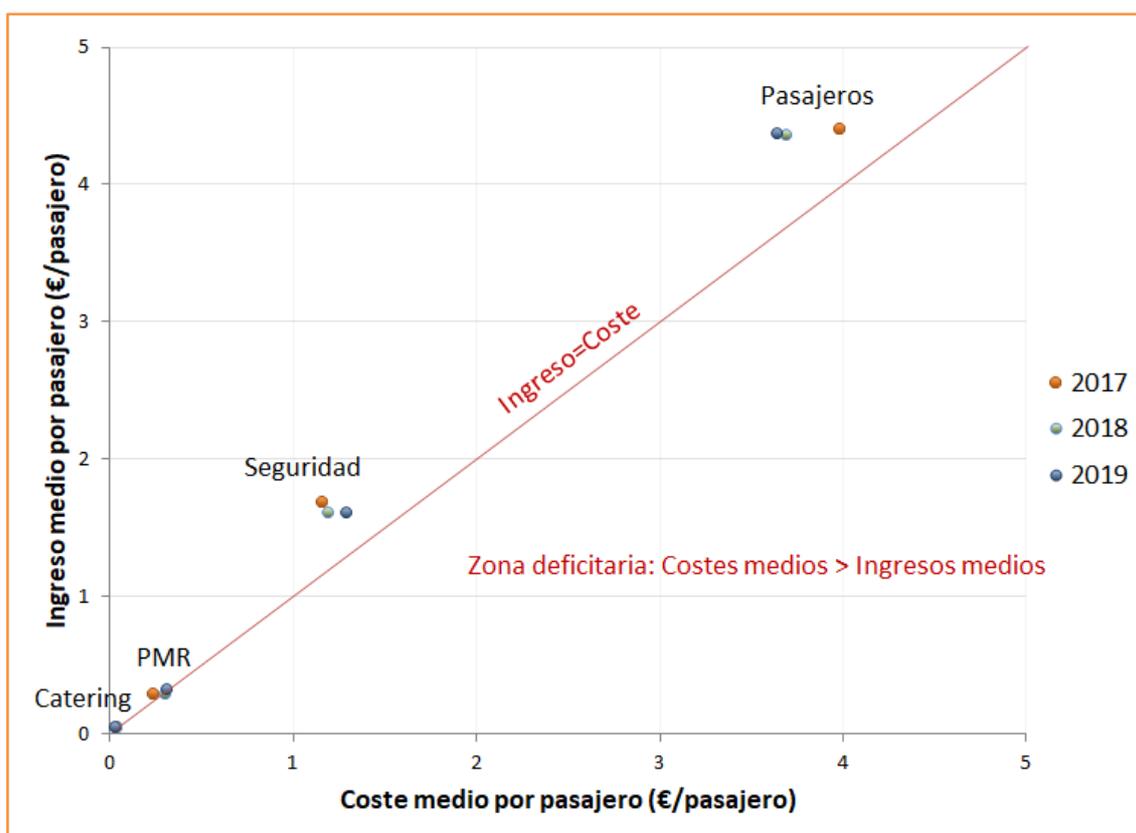
Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En el ejercicio 2019 se observa que todas las PPP, a excepción de “Estacionamiento”, se sitúan próximas a la línea de equilibrio, afianzando la tendencia observada en ejercicios anteriores. Al igual que se ha señalado en el caso de las PPP relacionadas con el volumen de pasajeros, cabe apreciar que, salvo las PPP “Aterrizaje” y “Estacionamiento”, todas han alcanzado márgenes positivos, e incluso ha mejorado el balance de la PPP “Estacionamiento” al disminuir su margen negativo sobre ingresos al -137,5%.

En suma, si bien en el ejercicio 2019 se ha mantenido la tendencia hacia el equilibrio entre ingresos y costes de las PPP que se viene constatando en los últimos ejercicios, habrá que abordar ajustes tarifarios específicos para aquellas PPP que sigan en situación de desequilibrio, para aproximarse al equilibrio de ingresos y costes a lo largo del periodo DORA, aplicando las previsiones contempladas en la Ley 18/2014.

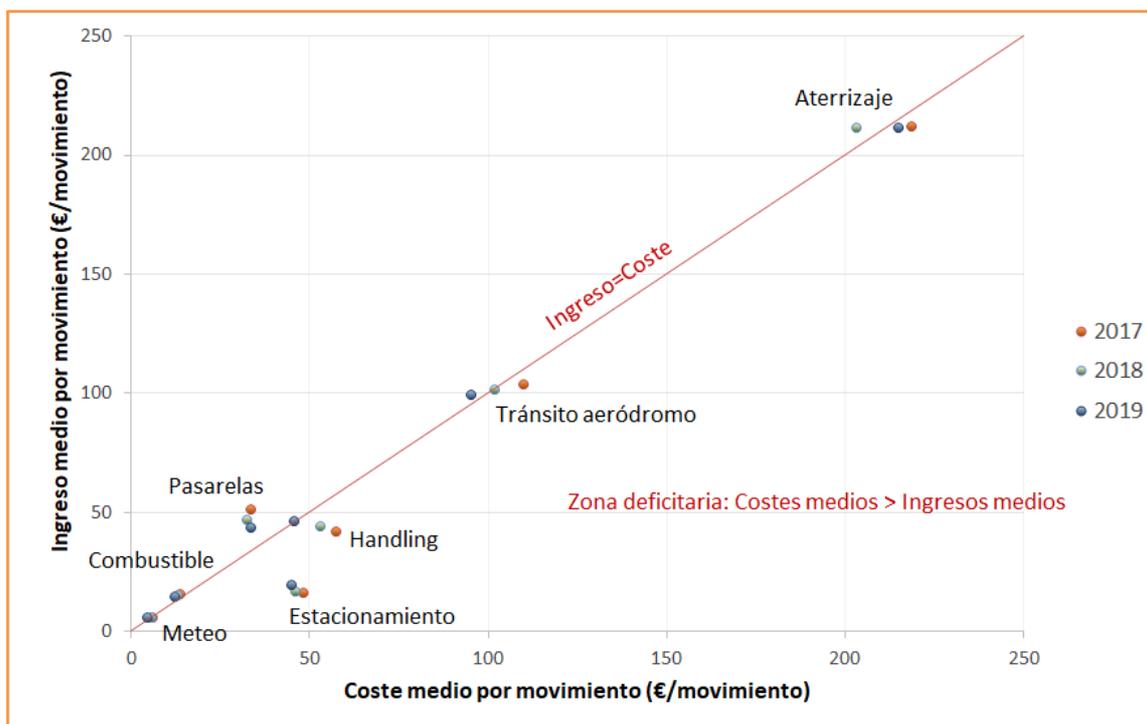
La evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros y de las relacionadas con el volumen de movimientos, en el periodo 2017-2019, se muestra en los dos gráficos siguientes:

Gráfico 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2017-2019 (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 2017-2019 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Con respecto a las PPP relativas a los servicios prestados a pasajeros, la tendencia de ingresos y costes en el periodo ha conseguido acercarse a la posición de equilibrio a todas ellas, con la excepción de la PPP “Pasajeros” que, si bien ha disminuido sus costes medios en el periodo, se mantiene en el mismo nivel de ingresos medios, lo que le aleja de la bisectriz de equilibrio. También conviene señalar que la PPP “Servicios de PMR” ha experimentado un incremento de ingresos medios con respecto al ejercicio anterior, con lo que, aunque se encuentra muy próxima a la línea de equilibrio, convendrá seguir su tendencia en próximos ejercicios.

En las PPP relacionadas con los movimientos de aeronaves, la evolución hacia la situación de equilibrio se ha consolidado en el último ejercicio y se verifica, en general, una tendencia de decrecimiento de sus costes medios. Así, todas ellas se acercan paulatinamente u oscilan en el periodo alrededor de la situación de equilibrio. Cabe destacar entre ellas la PPP “*Handling*”, cuyo nivel de coste medio al principio del periodo le situaba en el área deficitaria, pero que ha conseguido el equilibrio en el último periodo. Como en los ejercicios anteriores, la PPP “*Estacionamiento*” mantiene el desequilibrio más significativo, con lo que dispone de margen para el ajuste tarifario.

En resumen, en este tercer 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 2019

El análisis del resultado de las tarifas en 2019 muestra si los ingresos obtenidos de las PPP cubrieron los costes regulados del gestor aeroportuario (ingresos regulados requeridos) o, por el contrario, Aena incurrió en un déficit tarifario. Asimismo, se compara con el resultado tarifario del ejercicio anterior.

Este es el primer ejercicio en el que se comparan dos cierres en los que no hubo contribución de las actividades comerciales a la financiación de las actividades reguladas (*dual till*). No obstante, sin esta contribución, el superávit ha continuado incrementándose en 2019 (282,1 millones de euros) respecto a los 259,6 millones de euros de 2018.

Tabla 6. Datos cierre PPP 2018 y 2019 (millones de euros)

	Cierre	Cierre
	2018	2019
+ Gastos de explotación (PPP)	1.766,9	1.837,7
+ Costes de capital (PPP)	715,3	706,0
- Subvenciones recibidas (PPP)	-51,9	-31,4
= Ingresos regulados requeridos	2.430,3	2.512,3
Pasajeros (millones)	263,8	274,2
Ingresos requeridos/pasajero	9,2	9,2
Ingresos/pasajero	10,2	10,2
Ingresos totales	2.689,9	2.794,5
Superávit/Déficit	259,6	282,1

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Cabe destacar que las principales diferencias entre los resultados tarifarios, como en ejercicios anteriores, están provocadas por el incremento del tráfico, puesto que el coste por pasajero de Aena (ingreso requerido/pasajero) en 2019 se ha mantenido respecto a 2018 (9,2 euros).

En relación con los costes de capital, en 2019 se han reducido como en anteriores ejercicios, 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, estos se incrementaron en 2019 en el mismo porcentaje que el tráfico de pasajeros (3,9%), por lo que el ingreso por pasajero se mantuvo en 10,20 euros.

Aena tiene derecho a recuperar 10,42 euros por pasajero en 2019, por lo que, al obtener 10,20 euros, según el resultado de las tarifas, el desajuste correspondiente podrá recuperarse por el gestor aeroportuario a través del factor K, tal y como se explica en el apartado IV.2.3.

En conclusión, se ha registrado un superávit tarifario de 282,1 millones de euros en 2019. Como en anteriores ejercicios, este importe supone que Aena ha obtenido una retribución de la inversión regulada del 9,8%, superior, por tanto, a la retribución del capital establecida en el DORA (6,98%).

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 en 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 2021 se realizan con los datos de cierre de 2019.

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:

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

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

B_t : 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 : penalización por el retraso de determinados proyectos de inversión en el año t, calculado con datos de t-2.

Q_t : pasajeros previstos en el año t.

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

D_t : desviaciones de 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.

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

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

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

Ecuación 2. Fórmula del IMAP.

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

Donde:

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

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

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

Respecto al índice de actualización de precios, la Ley 18/2014 estableció que el mecanismo anual de cálculo del componente P se determinaría reglamentariamente y se incorporaría al DORA.

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.

Hasta la aprobación del Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, por el que se desarrolla el índice de actualización de las tarifas aeroportuarias de AENA S.M.E., S.A. (Índice P), y se modifica el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española no fue posible incluir el índice P en el cálculo del IMAP. Por ello fue el ejercicio tarifario 2020 el primero que incluyó el valor del índice P en el cálculo del IMAP.

Para las tarifas de 2021, esta Sala, según lo establecido en el mencionado real decreto, ha resuelto en el expediente STP/DTSP/030/20 sobre el valor que resulta aplicable al índice P para el ejercicio tarifario 2021, estableciendo dicho valor en 0,72%, frente al 0,77% propuesto por Aena.

Por tanto, el valor del IMAP en el ejercicio 2021 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMAP_{2021} = IMAP_{2020} \left(1 + \frac{P_{2020} + X}{100} \right) = 10,05 \left(1 + \frac{0,72 - 2,22}{100} \right) = 9,89$$

Este 9,89 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, frente al 9,90 propuesto por Aena.

IV.2. Ajustes sobre el IMAJ

En este apartado se analizan cada uno de los ajustes recogidos en la fórmula de IMAJ y de cuya aplicación se obtendrá la variación tarifaria a aplicar en el ejercicio 2021.

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

El componente B_t de la fórmula del IMAJ 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 2021, B_{2021} , 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 2019 por Aena en su red de aeropuertos.

La propuesta de Aena

En la propuesta de IMAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro B_{2021} de 0,44% que se correspondería con una mejora en la calidad de servicio prestado en 2019 que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAJ fijado en el DORA para 2021. 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 IMAJ de cada ejercicio, según lo establecido al respecto en el DORA.

En el Informe Anual de Supervisión Técnica Aeroportuaria para 2019 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, así como en el análisis de la información sobre indicadores e inversiones que forman parte de la base de activos regulados, tanto a los servicios centrales como a una muestra de 19 aeropuertos de la red del gestor

aeroportuario. En este ejercicio, el conjunto de los aeropuertos que ha sido supervisado por AESA supone el 79,92% del tráfico anual de pasajeros. La base de aeropuertos revisada y el porcentaje del tráfico de pasajeros gestionado es muy similar a lo supervisado en el periodo anterior.

AESA señala en su informe que en 2019 se ha mejorado de forma sensible en los resultados tanto de las inspecciones como del análisis de los datos de indicadores con respecto al ejercicio anterior. En concreto, AESA destaca los importantes avances en la consistencia de los indicadores de disponibilidad DEET-01, DELA-01 y DELA-02, así como en la correcta aplicación de la métrica del indicador SPAX-06, que en el ejercicio anterior no pudieron ser contabilizados en el cálculo del parámetro B por las indeterminaciones que por aquel entonces se detectaron en sus cálculos.

AESA tomó como datos de cierre definitivos para el cálculo del parámetro B los aportados por Aena el 28 de febrero de 2020. Con estos valores, AESA obtuvo, aplicando el procedimiento y las fórmulas descritos en el Anexo 6.1 del DORA, un valor del parámetro B_{2021} de 0,44%, valor que coincide con la propuesta de Aena para este parámetro.

Sobre la estabilidad del procedimiento de medida de los indicadores en 2019

Según menciona AESA en su informe para 2019, en este periodo Aena ha puesto en marcha diversas actuaciones que han producido, a su juicio, una mejora relevante de los resultados de la inspección realizada. Entre estas actuaciones, AESA destaca la mejora de los procedimientos y registros de datos de disponibilidad para la obtención de los indicadores en toda la red del gestor, que han sido revisados y verificados en diversas reuniones entre AESA y Aena.

En su informe de 2018, AESA detectó varias deficiencias en la medición de los indicadores SPAX-06, DEET-01, DELA-01 y DELA-02, circunstancia que llevó a la no contabilización de estos indicadores en la determinación del parámetro B, bien de forma global, como SPAX-06, o bien de forma parcial, como los valores de DEET-01, DELA-01 y DELA-02 de determinados aeropuertos.

Sin embargo, en 2019 estas deficiencias han sido subsanadas por completo, de modo que todos los indicadores se incorporan en el cálculo del parámetro B. De esta manera, se puede constatar que se han consolidado, e incluso mejorado⁶, procedimientos específicos de medición de los indicadores de calidad de servicio

⁶ AESA cita el caso de los indicadores TEPP-01 y TEPP-02, objeto de una mejora de los sistemas informáticos para facilitar la obtención de datos en el indicador TEPP-02 o bien, en el caso de TEPP-01, para obtenerlos de forma automática en algunos aeropuertos sobre toda la base de usuarios que atraviesan los controles de seguridad.

lo suficientemente sólidos y contrastados para utilizar sus resultados con garantías en el cálculo del parámetro B.

Por todas estas razones, esta Sala estima que, en el cálculo del IMAAJ de 2021 se debe considerar un valor del componente B igual a 0,44%, 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 parámetro RI recoge el valor de las penalizaciones por retraso en la ejecución de inversiones de carácter estratégico planificadas para dicho ejercicio. En este sentido, la tabla Anexo 6.5 del DORA establece, para las inversiones que se consideran estratégicas, los plazos en los que deben finalizarse las correspondientes obras y la fecha de comienzo de penalización para cada una de ellas.

De acuerdo con lo anterior, de aquellas inversiones cuya fecha de finalización estaba prevista en 2019, AESA indica en su informe que ha identificado un retraso en el plazo de ejecución de la inversión estratégica “Ampliación plataforma comercial de aeronaves” en el aeropuerto de Zaragoza, cuya fecha de finalización prevista era diciembre de 2019. No obstante, dado que la penalización por este retraso tiene un periodo de carencia de 3 meses con respecto a la fecha de finalización fijada en la mencionada tabla Anexo 6.5 del DORA, la activación de la penalización, de no certificarse su finalización antes del 31 de marzo de 2020, se produciría en abril de ese mismo año, contabilizándose en el parámetro RI del informe de supervisión del año 2020.

Por este motivo, AESA considera que 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.

AESA aporta en la tabla 22 de su informe el detalle de las inversiones estratégicas programadas de Aena para el ejercicio 2019, junto con la fecha prevista de finalización.

Esta Comisión ha podido verificar que en esta tabla constan inversiones estratégicas que han sido anuladas. Como ejemplo, se muestra una composición de una imagen extraída de la tabla 22 mencionada del informe de supervisión técnica:

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 7. Detalle inversiones estratégicas (millones de euros)

Fuente: Informe supervisión técnica AESA 2019.

[FIN CONFIDENCIAL]

Las inversiones para el aeropuerto de Madrid-Barajas se corresponden con las contenidas en la tabla del Anexo 5.1 del DORA dentro del epígrafe Remodelación de los terminales T1, T2 y T3, que contiene, como inversiones estratégicas con inversión en 2019, “(E) Mejoras T123 de acuerdo a diseño funcional” y “(E) ampliación zona internacional T1”, que para 2019 tenían una inversión prevista de 27,28 M€ y 4,91 M€, respectivamente, y cuyo total para 2019 es la cantidad de 32,19 M€ que consta en la imagen anterior. Por otro lado, las del aeropuerto de Bilbao se corresponden con las llamadas “(E) Construcción de nuevo bloque técnico y remodelación del edificio terminal”, en la tabla del Anexo 5.1 del DORA.

En este sentido, puede interpretarse que las inversiones del aeropuerto de Madrid se acometerán en el marco del proyecto “ATRP y ATCV mejoras T123 de acuerdo a diseño funcional”, cuya fecha de finalización se prevé para septiembre de 2022, pero no ocurre así en el caso del aeropuerto de Bilbao, porque no hay otro proyecto bajo el que incorporar lo planificado en el DORA y ahora anulado.

El DORA 2017-2021 identifica como inversiones estratégicas aquellas necesarias para cumplir con los estándares de capacidad establecidos en este documento, así como otras inversiones que el MITMA considera fundamentales para garantizar el interés general. Asimismo, establece que Aena podrá modificar la composición de la inversión anual programada y su distribución por categoría de activo y aeropuerto, siempre y cuando se respete la cuantía de la inversión total reconocida para el periodo. Sin embargo, para el caso concreto de las inversiones calificadas de estratégicas se señala expresamente que serán de obligado cumplimiento, no permitiéndose modificaciones ni en su alcance ni en su fecha de finalización.

Aún más, en el Anexo 6 del DORA se contemplan las penalizaciones que se aplicarán en el momento del retraso en la finalización de la inversión estratégica, no indicándose penalización específica en caso de anulación, dado que no se contempla que éstas puedan ser modificadas ni en su alcance ni en su fecha de finalización, incluyendo casos de anulación o no ejecución.

Hay que señalar que, contrariamente al objetivo de la normativa, las anulaciones de inversiones estratégicas pueden suponer modificaciones tanto en fechas (porque efectivamente no tendrán fecha de finalización) como de alcance (en aquellos casos en los que se integren en otros proyectos). Por otra parte, estas

inversiones estratégicas suponen el soporte sobre el que de manera ex ante se determina la Base de Activos Regulada (en adelante, BAR) del periodo regulatorio, que sirve a su vez para calcular el coste de capital con el que se retribuye la inversión del gestor aeroportuario durante cada año del periodo regulatorio 2017-2021.

En este sentido, esta Comisión considera que esta práctica es contraria al espíritu y finalidad expresa de la normativa respecto a la salvaguarda de la ejecución de las inversiones calificadas como estratégicas. Así, de admitirse la posibilidad no contemplada en la normativa, de anular inversiones estratégicas, por un lado, las tarifas de los servicios regulados se estarían determinando sobre la base de un nivel de inversión estratégica que sería, de esta manera, maleable a voluntad de Aena a lo largo del periodo de ejecución, de forma que estas tarifas habrían resultado superiores a lo que, atendiendo al volumen de inversión real del periodo, hubiera podido determinarse, y, por otro, anulaciones o variaciones de alcance pueden poner en peligro el objetivo de cumplimiento de estándares de calidad establecido en el DORA.

Por todo ello, en base a la experiencia constatada en el desarrollo del DORA actual, resultaría muy oportuno implementar, de cara a futuros DORA, mecanismos que eviten la anulación o no ejecución de inversiones estratégicas, así como el establecimiento de penalizaciones específicas en caso de que se produzcan.

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} : pasajeros reales totales del año $t-2$.

Q_t : pasajeros estimados del año t .

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

$IMAAJ_{t-2}$: ingreso por pasajero máximo anual ajustado del año t-2.

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

Sobre la variable Q_t (pasajeros estimados), esta Sala de Supervisión Regulatoria resolvió⁷ 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 (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 por esta Sala y que, consecuentemente, ha tenido en consideración el impacto del COVID-19 en el tráfico aéreo y la previsión de su incidencia en 2021.

La propuesta de Aena

Aena obtiene un valor para el factor K_{2021} de -0,521, a partir del valor del IMAAJ del año 2019 (10,42) y del ingreso por pasajero realmente obtenido (10,19) en ese mismo año, considerando el volumen real de pasajeros gestionados en 2019 (274,2 millones) y su estimación actual del volumen de pasajeros para 2021 (137,0 millones). Todo ello supone que Aena tiene derecho a recuperar un importe total de 71,4 millones de euros, capitalizado a 2021, por la diferencia entre lo realmente percibido en 2019 y lo que debería haber ingresado según el IMAAJ para ese año.

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 137 millones de pasajeros para el ejercicio 2021. Esta propuesta se realizó en base a un incremento estimado del tráfico para el ejercicio 2021 del 64,5% con respecto al ejercicio 2020, que se prevé que termine con 83,3 millones de pasajeros. La previsión de pasajeros para 2021 es un 50% inferior al volumen de pasajeros gestionado en el año 2019.

⁷ 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).

Tabla 8. Propuesta Aena proceso de consultas (millones de pasajeros)

	2019	2020 (E)	2021 (E)
Pasajeros	274,2	83,3	137,0
Incremento		-69,6%	64,5%

(E): Estimación
Fuente: Aena

A diferencia de ejercicios anteriores, la previsión del tráfico ha generado un menor debate durante el proceso de consultas. En este sentido cabe mencionar que la asociación de usuarios ALA expresó, durante el proceso de consultas, dudas sobre por qué se ha escogido el escenario más pesimista en vez de considerar el escenario medio. A este respecto Aena informó que la propuesta se ha basado en las estimaciones de tráfico de diferentes organismos internacionales y que justamente la nueva previsión de ACI⁸ señala un -50% en un escenario medio, coincidente con la previsión que ha trasladado Aena.

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

Valoración

La extensión de la pandemia ha hecho que 2020 haya sido un año excepcional, al impactar negativamente en una gran mayoría de sectores económicos. Ha provocado descensos considerables del PIB de los países y un incremento significativo en el número de desempleados, ha obligado a restringir la movilidad de los ciudadanos, etc.

Esto ha supuesto un cambio significativo de las costumbres sociales y en la forma de relacionarse; en muchos países se han cerrado determinadas actividades, se ha fomentado el teletrabajo, muchas reuniones de negocios que antes se realizaban de forma presencial se han cambiado por reuniones telemáticas (con su efecto sobre los viajes), los viajes de turismo y ocio también se han visto seriamente afectados por el cierre de fronteras y por el miedo de los ciudadanos al contagio. Es probable que muchos de estos cambios sociales queden arraigados o tarden algún tiempo en desaparecer incluso después de la pandemia, esto es, la crisis sanitaria puede haber trastocado las costumbres de los ciudadanos y con ello sus hábitos relacionados con los viajes, incluidos los aéreos.

⁸ Airports Council International.

El tráfico aéreo siempre ha estado muy relacionado con la actividad económica. Así, cuando hay más actividad económica, que se refleja por un mayor crecimiento del PIB, suele haber un mayor incremento de los viajes aéreos. De hecho, en las predicciones de tráfico aéreo con modelos relacionales, el PIB suele ser una variable explicativa a tener en consideración, con una correlación positiva, esto es, cuando el PIB crece el tráfico aéreo crece y viceversa. Cabe pensar que esta relación se mantenga durante y tras la crisis sanitaria, si bien la intensidad de la relación puede sufrir variaciones debido a los cambios de hábitos y costumbres que pueden afectar tanto a la curva de la demanda como a la curva de la oferta.

Con datos previos a la pandemia, se ha visto que la actividad de las 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. Por tanto, la evolución de la economía de estos países tendrá un efecto significativo sobre la evolución del tráfico aéreo de pasajeros gestionado por Aena.

Las estimaciones más actualizadas del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI), que se muestran a continuación, indican que habrá una reducción muy significativa del PIB para el año 2020, siendo España uno de los países más afectados. Sin embargo, en el año 2021 se prevé un rebote de las economías europeas, siendo España también uno de los países con mayor crecimiento. Las previsiones de la OCDE de septiembre de 2020 indican la misma tendencia, si bien con ligeras diferencias en los valores estimados.

Tabla 9. Variación del PIB principales orígenes Aena, Zona Euro y Mundo

	2019	2020 (E)	2021 (E)
España	2,0%	-12,8%	7,2%
Reino Unido	1,5%	-9,8%	5,9%
Alemania	0,6%	-6,0%	4,2%
Italia	0,3%	-10,6%	5,2%
Francia	1,5%	-9,8%	6,0%
Zona Euro	1,3%	-8,3%	5,2%
Mundo	2,8%	-4,4%	5,2%

(E): Estimación

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Revisión octubre 2020

Los datos de variaciones del PIB indicarían que el tráfico aéreo en el 2020 va a sufrir una importante caída, mientras que en 2021 se esperaría una recuperación significativa del tráfico.

En periodos previos, la CNMC ha realizado estimaciones propias de evolución de tráfico de pasajeros usando modelos univariantes (modelos ARIMA) para el corto plazo (para el año corriente) y modelos relacionales multivariantes para el año siguiente. No obstante, debido a las excepcionales circunstancias de este año, no se ha considerado procedente, en el momento de adoptar la presente resolución, el uso de las técnicas mencionadas. El año 2020 es totalmente atípico y el shock externo tan fuerte que cualquier modelo usado anteriormente predeciría con un elevado grado de error. En los modelos univariantes, las observaciones recientes serían demasiado escasas y los datos históricos probablemente no servirían dado que la tendencia subyacente ha cambiado. Del mismo modo, los modelos relacionales no serían precisos en estos momentos de cambios extremos. Las relaciones entre variables pueden haber sufrido cambios y existe una gran incertidumbre sobre la predicción del PIB, variable muy relevante en los modelos relacionales.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, a continuación, se procederá a realizar una valoración del tráfico estimado por Aena para el corto plazo (ejercicio 2020) y para el medio plazo (2021) que se utiliza como referencia para el cálculo del factor K.

Para el corto plazo, Aena, usando datos hasta septiembre, proyectó un tráfico total de 83,3 millones en 2020, lo que suponía una reducción del 69,6% en relación al año 2019. No obstante, desde el inicio de la consulta, con una disminución interanual de un 70,95% hasta octubre, y suponiendo que en los últimos dos meses del ejercicio 2020 el tráfico mantuviera una evolución parecida a la de los meses previos, el dato real se podía prever en aquel momento que sería inferior al que proyectó Aena aproximándose a los 80 millones de pasajeros. Finalmente, el dato de cierre real provisional de 2020 ha sido de 75,8 millones de pasajeros, lo que supone un 72,3% menos que en 2019 y pone de manifiesto las incertidumbres y dificultades del momento actual para realizar prognosis robustas del tráfico incluso en el muy corto plazo como han sido los dos últimos meses del año 2020.

En lo que se refiere al medio plazo, se han analizado las estimaciones de diferentes organismos internacionales. Las estimaciones de Eurocontrol⁹ prevén tres escenarios diferentes¹⁰. En el escenario más optimista (escenario 1), estima

⁹ Eurocontrol Five-Year Forecast 2020-2024. November 2020.

¹⁰ Escenario 1: vacuna en verano de 2021 y recuperación del tráfico a niveles de 2019 en 2024. Escenario 2: vacuna en verano de 2022 y recuperación del tráfico a niveles de 2019 a partir de 2026.

Escenario 3: vacuna no efectiva y recuperación del tráfico a niveles de 2019 a partir de 2029.

para España un incremento de las operaciones del 79% para 2021 con respecto a 2020. Para los escenarios 2 y 3 los incrementos estimados serían 23,9% y 20,8%, respectivamente. Asumiendo que los pasajeros se incrementen, al menos, en el mismo porcentaje¹¹ como ha ocurrido en los últimos ejercicios, el incremento previsible del tráfico sería entre el 20,8% y el 79%, que supone entre 100 millones y 149 millones de pasajeros.

Por otra parte, IATA¹² estima que hasta el año 2024 no se recuperará el tráfico global a niveles de 2019. Igualmente, ACI¹³, en su escenario optimista estima que el tráfico de los aeropuertos europeos alcanzará en 2024 los niveles de 2019. Por lo general, en el escenario más optimista, los organismos internacionales coinciden en la previsión de que el tráfico vuelva a niveles de 2019 en el año 2024. En escenarios más pesimistas, la recuperación se retrasaría años. Si bien existe coincidencia en cuanto a que el año 2024 podría ser el año de la recuperación, existe disparidad en cómo será la evolución del tráfico de pasajeros en el periodo 2020-2024. Los diversos escenarios simulados arrojan resultados muy diferentes. Así, la estimación para año 2021 varía significativamente dependiendo del escenario usado.

En esta línea, cabe destacar que la estimación realizada por Aena durante el procedimiento de consultas (137 millones de pasajeros para el año 2021) estaría dentro del rango de valores estimados por los organismos internacionales. Sin embargo, como se ha señalado, las horquillas de valores estimadas son muy amplias debido a la incertidumbre existente en el momento actual.

Es importante resaltar que la palabra que mejor caracteriza y describe la situación actual, tanto a nivel económico como social, es incertidumbre. La lenta contención de la pandemia en los países desarrollados está afectando seriamente la recuperación económica y están impidiendo una recuperación más rápida del turismo. Se destaca este hecho dado que los países desarrollados son los mayores generadores de turismo y éste es un gran usuario del transporte aéreo.

¹¹ 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 en los casos de crecimientos positivos.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pasajeros	4,5%	5,9%	11,0%	8,2%	5,8%	4,4%
Operaciones	2,3%	3,8%	7,5%	6,3%	5,8%	2,7%

Fuente: Aena

¹² IATA. Comunicado N°63. 28 de julio de 2020.

¹³ ACI Europe. Thessaloniki Forum. 19 de noviembre de 2020.

El hecho anterior se ve agravado por la debilidad de la confianza de los consumidores. La crisis sanitaria y su severo efecto en las actividades económicas ha provocado que muchos trabajadores hayan perdido su puesto de trabajo o tengan miedo a perderlo, lo que ha creado una gran incertidumbre laboral. Esta incertidumbre redundará en un incremento del ahorro¹⁴ en detrimento del consumo, que en última instancia afecta también al turismo y a la demanda del transporte aéreo. Aparte de los viajes turísticos, la pandemia también está afectando significativamente los viajes de negocios: reuniones, congresos, ferias, etc. que se han cancelado o pospuesto debido a la crisis sanitaria.

Por último, como señala Eurocontrol, también hay otros factores que incrementan la incertidumbre. En primer lugar, todavía no se ha concretado el riesgo post-Brexit. Cabe esperar que los negocios y viajeros del Reino Unido cambien su patrón de comportamiento, pero se desconoce en qué medida puede impactar en el tráfico aéreo. Asimismo, por el lado de la oferta, es posible que se hagan efectivos cambios en el espacio aéreo y en las rutas aéreas, con cierres inesperados de rutas y aerolíneas, nuevas rutas, cambios en la elección de rutas de los operadores, etc. Hay que recordar que el sector del transporte aéreo, desde los fabricantes de aviones hasta las líneas aéreas, han sido gravemente perjudicados en esta crisis sanitaria.

Esta enorme incertidumbre hace que sea muy difícil predecir con precisión la evolución futura de la economía en general y del tráfico aéreo de pasajeros en particular. Incluso en el caso de que la crisis sanitaria llegara a su fin, es probable que la incertidumbre permanezca, ya que los efectos de ésta se mantendrán por algún tiempo. Además, como se ha visto, se añadirán otras incertidumbres no directamente relacionadas con la crisis sanitaria.

En base a lo expuesto anteriormente, si bien el volumen final de pasajeros de 2020 (75,8 millones de pasajeros) ha sido significativamente inferior al que Aena preveía (83,3 millones de pasajeros), para el medio plazo (año 2021), debido a la gran incertidumbre existente, diferentes organismos internacionales han previsto un amplio rango de valores en función del escenario elegido. En este sentido, la estimación de Aena (137 millones de pasajeros en 2021) estaría dentro de los valores que manejan las diferentes previsiones.

En consecuencia y aceptando como razonables los incrementos de tráfico estimados por Aena, el factor K aplicable a la fórmula del IMAAJ es del -0,521 euros por pasajero.

¹⁴ Según datos del INE, el ahorro del hogar, en términos desestacionalizados, se situó en 22,5% de la renta disponible bruta en el 2º trimestre de 2020, la tasa máxima de la toda la serie, iniciada en 1999. Ver Nota de prensa del 21 de octubre de 2020 sobre Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales, Segundo trimestre de 2020.

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 el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda establezca qué inversiones, habiendo producido desviaciones no superiores a +/- 3% del monto anual de inversión requerido en el DORA, deben contabilizarse en este parámetro D para su inclusión en la fórmula del IMAAJ.

Dicha actuación de la Secretaría de Estado, a tenor de lo requerido en el art. 31.5 de la Ley 18/2014, debe 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 cero¹⁵.

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 parámetro D 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 se mantenga. Teniendo en cuenta lo anterior, resultaría oportuno de cara al DORA II, definir claramente el objetivo del parámetro D de tal manera que el mecanismo para su activación se iniciase siempre que AESA constataste en su informe de supervisión técnica desviaciones en las inversiones dentro de los márgenes establecidos.

¹⁵ 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 2018 y sobre la que esta Sala manifestó su discrepancia en la resolución de tarifas correspondiente al 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, no es necesario modificar el valor de ningún factor. A continuación, se determina el valor del ingreso máximo por pasajero para 2021 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 2021 durante el procedimiento de consultas suponía un ingreso máximo ajustado por pasajero de 10,46 euros, que se reduce a un IMAAJ aplicable de 10,27 euros igual al del ejercicio anterior.

Esta Sala considera correctos los valores de los parámetros B, RI, K y D para obtener el IMAAJ, no obstante, como se ha indicado en el apartado IV.1, el IMAP obtenido es diferente al calculado por Aena debido al valor corregido del índice P calculado por esta Comisión.

La aplicación de un IMAP de 9,89 euros frente al valor de 9,90 euros presentado por Aena supone una ligera diferencia en el IMAAJ, que alcanza un valor corregido de 10,459 euros.

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 2021 propuestas de Aena y CNMC (euros)

	$IMAP_t$	$\frac{B_t}{100} IMAP_t$	$\frac{RI_t}{Q_t}$	K_t	$\frac{D_t}{Q_t}$	$IMAAJ_t$	Variación <i>IMAAJ</i>
Aena	9,90	0,0436	0	-0,521	0	10,465	1,89%
CNMC	9,89	0,0435	0	-0,521	0	10,459	1,83%

Fuente: Elaboración propia.

Como consecuencia, la variación en el IMAAJ, sin tomar en consideración las limitaciones que se mostrarán en el siguiente apartado, supondría que el incremento tarifario necesario se reduciría hasta un 1,83% respecto al 1,89% propuesto por Aena.

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

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

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

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

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

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

Como consecuencia de lo anterior, aunque el IMAAJ calculado en 2021 es de 10,46 euros por pasajero y esto supondría un incremento respecto a los 10,27 euros de 2020 del 1,83%, al limitarse el incremento máximo en un 0%, el ingreso máximo ajustado por pasajero de Aena para 2021 debe ser de 10,27 euros:

Tabla 12. Valor IMAAJ 2021 aplicable (euros)

IMAAJ ₂₀₂₀	IMAAJ ₂₀₂₁	Variación	IMAAJ ₂₀₂₁ Aplicable	Variación Aplicable
10,27	10,465	1,83%	10,27	0%

Fuente: Elaboración propia.

V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2021

Tal como se describe en el apartado anterior, en 2021 Aena podrá recuperar un ingreso máximo por pasajero de 10,27 euros, cantidad que corresponde a una variación media del 0% sobre las tarifas vigentes en el ejercicio 2020. No obstante, la variación individual de cada una de las PPP puede resultar distinta del 0% en tanto en cuanto no se obtenga el equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

V.1. Propuesta de variación tarifaria por prestación de Aena

En base a la congelación media de las tarifas para el ejercicio y a la situación excepcional de reducción de tráfico y, consecuentemente, de los ingresos, Aena propuso durante el procedimiento de consultas una congelación lineal de todas las PPP al no poder aplicar el modelo de ajuste habitual dada la falta de cobertura de costes que se estima para el ejercicio 2021.

El ajuste de las tarifas con el objetivo de permitir el equilibrio de ingresos y costes se comenzó a aplicar en las tarifas correspondientes a 2018, por tanto, el ejercicio 2019 es el segundo en que se está aplicando y sus valores se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 13. Situación por prestación y cobertura en 2019

	Situación	Cobertura
Aterrizaje	Déficit	98,3%
STA	Superávit	103,8%
Meteorología	Superávit	112,1%
Seguridad	Superávit	124,3%
Estacionamiento	Déficit	42,1%
Pasajeros	Superávit	120,0%
Servicios de PMR	Superávit	101,1%
Pasarelas	Superávit	127,8%
Handling	Superávit	100,7%
Catering	Superávit	125,6%
Combustibles	Superávit	112,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

En la tabla anterior se observa cómo los ajustes realizados en dicho ejercicio están mejorando las coberturas de las distintas prestaciones, destacando el hecho de que únicamente dos PPP son deficitarias, frente a las seis del ejercicio 2018.

No obstante, debe destacarse la PPP Aterrizaje que en el ejercicio anterior alcanzó un superávit del 104% y en 2019 ha obtenido un déficit, ya que su cobertura se ha reducido hasta el 98,3%. Por otro lado, en el caso de la PPP Estacionamiento, la prestación con mayor déficit, los resultados de cierre muestran que el ajuste realizado está incrementando su cobertura con respecto al ejercicio anterior que fue del 35,1%.

V.2. Valoración de la propuesta de variación tarifaria

En este ejercicio, 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 individual de las distintas PPP en futuros ejercicios. 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 la senda de ajuste de manera adecuada.

Por tanto, debido a la situación excepcional que se está produciendo y a su previsible impacto en los resultados de Aena en los ejercicios 2020 y 2021, esta Comisión considera adecuado no realizar ningún ajuste por PPP en las tarifas del ejercicio 2021.

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 2021 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, de 10 de diciembre de 2018 y de 11 de diciembre de 2019.
- 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) Se ha constatado que la compañía aérea Eurowings no ha facilitado a Aena, durante el procedimiento de consultas de las tarifas 2021, la información sobre sus previsiones de tráfico requerida en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014.
- 4) 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.
- 5) La correcta determinación del IMAAJ para el ejercicio 2021 exige modificar el valor de índice P utilizado por Aena en su propuesta y sustituirlo por el valor 0,72% declarado en la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de fecha 19 de noviembre de 2020 sobre el índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena en el ejercicio 2021 (STP/DTSP/030/20).

- 6) El resultado del IMAAJ aplicable implica una congelación o subida media del 0% de las tarifas de las PPP de Aena en el ejercicio 2021.
- 7) La aplicación del IMAAJ supervisado por la CNMC no modifica las tarifas aeroportuarias individuales de las PPP fijadas para 2021 por Aena en su acuerdo de 22 de diciembre con respecto a las de 2020, según se recoge en el apartado V.2 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 2021 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, de 10 de diciembre de 2018 y de 11 de diciembre de 2019.

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 2021 es de 10,27 euros por pasajero lo que supone una variación tarifaria de un 0%.

QUINTO.- Declarar aplicable la actualización tarifaria comunicada por Aena S.M.E., S.A. para el ejercicio 2021, al resultar compatible con el IMAAJ revisado por la CNMC en la presente Resolución y con el artículo 32.4 y la Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

SEXTO.- Poner en conocimiento del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que la compañía aérea Eurowings no ha facilitado a Aena la información requerida en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, pudiendo ser recurrida ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.2 de la LCNMC, y en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.