

RESOLUCIÓN DE SUPERVISIÓN DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS APLICABLES POR AENA S.M.E., S.A. EN EL EJERCICIO 2023

STP/DTSP/012/22

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D^a Maria Ortiz Aguilar

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 24 de noviembre de 2022.

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 en el artículo 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:

TABLA DE CONTENIDO

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO	4
SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO	8
I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	8
II. MARCO LEGAL DE LA SUPERVISION TARIFARIA ANUAL	8
Primero. Actualización anual de las tarifas aeroportuarias.....	9
Segundo. Descripción del Procedimiento de Consultas	13
Tercero. Evaluación del Procedimiento.....	16
Cuarto. Medidas que deberán adoptarse en los sucesivos procedimientos de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias.....	18
III. ANÁLISIS DE LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS EN EL EJERCICIO 2021.....	19
Primero. Cálculo de los costes de Aena – Modelo de contabilidad de costes	19
A. Descripción del modelo	20
B. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2021	22
C. Conclusiones y valoración	22
Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2021.....	23
Tercero. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2021.....	28
IV. CÁLCULO DEL INGRESO MÁXIMO POR PASAJERO AJUSTADO (IMAAJ)	30
Primero. Cálculo del Ingreso Máximo por Pasajero (IMAP).....	31
Segundo. Ajustes sobre el IMAP.....	32
A. Cálculo del incentivo/penalización por cumplimiento de los niveles de calidad (B)32	
B. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI)	34
C. Factor de cumplimiento del ingreso máximo por pasajero (K)	36
D. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)	43
Tercero. Valor del Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ)	44
Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2023 como consecuencia de la imputación de los costes COVID-19.....	44

A. Imputación de costes COVID-19	44
B. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2023	47
V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2023	47
Primero. Propuesta de variación tarifaria por prestación de Aena.....	47
Segundo. Valoración de la propuesta de variación tarifaria	48
VI. CONCLUSIONES	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Listado de PPP, PP y PP Fuera del terminal en CA de Aena	21
Tabla 2. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2021 (euros)	24
Tabla 3. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2021 (euros)	25
Tabla 4. Datos cierre PPP 2020 y 2021 (millones de euros)	29
Tabla 5. Propuesta Aena tráfico 2022, 2023 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros).....	37
Tabla 6. Previsiones de crecimiento del PIB en 2022-2023 de los principales orígenes del tráfico de Aena	39
Tabla 7. Distintas previsiones de pasajeros en 2022 y 2023.....	42
Tabla 8. Valor IMAAJ 2023 (euros)	44
Tabla 9. Importe costes COVID-19 aplicado y pendiente de aplicación.....	47
Tabla 10. Situación por prestación y cobertura estimada en 2023.....	48

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2021 (euros)	24
Imagen 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2021 (euros)	26
Imagen 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2019-2021 (euros)	27
Imagen 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2019-2021 (euros).....	27
Imagen 5. Tráfico mensual en 2020, 2021 y 2022 respecto del tráfico mensual en 2019 (%)...	38
Imagen 6. Recuperación del tráfico (movimientos) prepandemia hasta 2028.....	40

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 2023, por un lado, 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), por el otro.

Segundo.- El presente ejercicio de supervisión se desarrolla en el marco del segundo Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante, DORA II) aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 28 de septiembre de 2021. Este instrumento de regulación constituye un marco estable de evolución de las tarifas que deber percibir Aena por la prestación de los servicios aeroportuarios básicos durante el período 2022-2026, 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, el DORA fija para cada año del periodo un ingreso máximo anual por pasajero (en adelante, IMAP) que, de forma prospectiva para el conjunto del periodo, debe permitir cubrir los costes previstos de Aena. El riesgo derivado de las previsiones de tráfico, así como de las desviaciones de costes, salvo excepciones previstas en la Ley, no se pueden trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolas el gestor aeroportuario. El DORA II ha establecido un valor del IMAP para cada año del período de 9,89 euros por pasajero.

Adicionalmente en cumplimiento de lo previsto en el anexo VIII de la Ley 18/2014, la determinación del IMAP anual se debe completar con un índice de actualización de precios de inputs fuera del control del operador pero que afectan a su actividad (en adelante, 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, Real Decreto 162/2019).

Sobre el IMAP determinado de esta forma para cada ejercicio, la Ley 18/2014 dispone que se realice un ajuste en función del cumplimiento de los niveles de calidad de los servicios y de los planes de inversión, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico respecto del previsto en el DORA, que repercuten en el cumplimiento del IMAP reconocido. Tras ese ajuste, que debe ser sometido al procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios

aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC, se obtiene el ingreso máximo anual por pasajero ajustado (en adelante, IMAAJ).

Finalmente, conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2021, de 29 de marzo de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, Ley 2/2021) y en el apartado 7.1 del DORA II, la CNMC deberá determinar la modalidad de la recuperación de los costes derivados de los controles sanitarios y operativos en que se haya incurrido como consecuencia del COVID-19 en los aeropuertos gestionados por Aena (en adelante, costes COVID-19), en el marco de la función de supervisión del procedimiento de consulta anual y ajuste al IMAAJ de las tarifas aeroportuarias de Aena.

Tercero.- Con fecha 5 de abril de 2022, la Dirección de Transportes y del Sector Postal realizó un requerimiento de información a Aena relativo a la contabilidad analítica del gestor aeroportuario correspondiente al ejercicio 2021, información financiera y operativa desagregada por aeropuerto, ingresos y costes de las prestaciones patrimoniales públicas, cierre de los ejercicios 2020 y 2021, datos de tráfico, y demás datos necesarios para el cálculo del IMAAJ.

Dicho requerimiento fue contestado por Aena el 8 y el 19 de abril de 2022 con la información disponible en esas fechas, solicitando su tratamiento confidencial.

Cuarto.- Con fecha 12 de mayo de 2022 Aena remitió la información correspondiente a la convocatoria de reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2023. Dicha comunicación fue completada el 20 de mayo con información sobre inversiones, escenarios de tráfico, resultados de calidad y la determinación de las tarifas 2023 incluyendo el valor propuesto por Aena para el índice P, los costes COVID-19 incurridos desde septiembre de 2021 a marzo de 2022 y los valores de los demás parámetros necesarios para el ajuste del IMAAJ.

Quinto.- Con fecha 26 de mayo de 2022 se recibió en la CNMC el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria 2021 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 del parámetro D y el valor del RI que integran la fórmula de cálculo del IMAAJ contemplada en el apartado 1 del Anexo IX de la Ley 18/2014.

Sexto.- Con fecha 27 de mayo de 2022 tuvo lugar la primera reunión del proceso de consultas de las tarifas 2023, con asistencia telemática y presencial de

asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas, en la que se abordaron las previsiones de tráfico, los resultados de los indicadores de calidad (parámetro B), la ejecución de inversiones, la propuesta de índice P y el importe a recuperar de los costes COVID-19 en las tarifas de 2023.

Séptimo.- Mediante Resolución de 16 de junio de 2022¹, la Sala de Supervisión Regulatoria determinó los costes COVID-19 incurridos por Aena en el periodo octubre 2021 a marzo 2022, ambos inclusive, que, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, pueden ser recuperados en el marco del DORA.

Octavo.- Mediante Resolución de 14 de julio de 2022², la Sala de Supervisión Regulatoria 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.

Noveno.- Con fecha 15 julio de 2022 Aena remitió la convocatoria de la segunda reunión del procedimiento de consulta anual de las tarifas 2023. Dicha comunicación fue completada el 19 de julio con información sobre los costes COVID-19 y la propuesta de variación de IMAAJ definitiva con el índice P aprobado por la CNMC.

La reunión tuvo lugar el 20 de julio con asistencia telemática y presencial de asociaciones de usuarios aeroportuarios y aerolíneas, y concluyó con el desacuerdo de Aena y los representantes de los usuarios aeroportuarios sobre el valor del parámetro B y sobre la imputación de los costes COVID-19 del primer trimestre de 2022 a las tarifas de 2023. Por el contrario, sí hubo acuerdo en que la variación tarifaria se aplique de forma lineal a las tarifas individuales de los servicios regulados.

Décimo.- El 26 de julio de 2022 el Consejo de Administración de Aena aprobó un incremento del 0,69% del IMAAJ de las tarifas aeroportuarias aplicables a partir del 1 de marzo de 2023 y las comunicó a la CNMC el 28 de julio de 2022. Dicho incremento, que fija el IMAAJ en 10,01 euros por pasajero, incluye el valor del parámetro B determinado por AESA en su informe de supervisión, y la totalidad de los costes COVID-19 incurridos por Aena en el periodo comprendido

¹ Resolución sobre la supervisión de los costes sanitarios y operativos en los que ha incurrido Aena S.M.E., S.A. como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el período comprendido entre octubre de 2021 y marzo de 2022 (STP/DTSP/024/22).

² Resolución sobre el Índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena S.M.E., S.A. en el ejercicio 2023 (STP/DTSP/033/22).

entre octubre de 2021 y marzo de 2022, es decir, todos los verificados por la CNMC hasta la fecha.

Décimo primero.- Con fecha 12 de agosto de 2022 la Asociación de Aerolíneas Aéreas (ALA) interpuso ante la CNMC recurso contra el citado acuerdo del Consejo de Administración de Aena de 26 de julio de 2022, solicitando la exclusión del cálculo del IMAAJ de la Tarifa 2023 de los costes COVID-19 incurridos en el primer trimestre de 2022.

En el mismo sentido se expresó la Asociación IATA España (IATA) en su recurso interpuesto el 13 de agosto de 2022. IATA solicita, además, la no incorporación al cálculo del IMAAJ del parámetro B calculado por AESA, sino solo el valor de 0,15% calculado por AESA para los meses de noviembre y diciembre de 2021 (únicos meses con tráfico superior a las medias de 2014/2015), resultando con ello una variación tarifaria de -93% en lugar del +69% aprobado por Aena.

Por su parte, la compañía aérea Ryanair presentó recurso el 12 de agosto de 2022, en el que se opone a la recuperación en las tarifas aeroportuarias de los costes COVID-19. Subsidiariamente plantea que dicha recuperación se limite a los costes COVID-19 incurridos durante el cuarto trimestre de 2021. Además, sostiene que la capitalización de los costes COVID-19 no debería ser al coste de capital del DORA sino a una tasa inferior al tratarse de gastos operacionales.

Dichos recursos se han acumulado y tramitado en el procedimiento de conflicto CFT/DTSP/252/22, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley 18/2014 y 12.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC).

Décimo segundo.- Con fecha 14 de septiembre de 2022 se recibió en la CNMC escrito de Aena en que se comunicaba a la CNMC que el incremento notificado el 28 de julio se aplicaría de forma lineal a todos los servicios regulados. Asimismo, se informaba que, dado que se prevé que el tráfico de pasajeros resulte superior al estimado, Aena dejará de facturar 80 céntimos por pasajero el último día del mes en el que se hayan recuperado los gastos imputados a las Tarifas 2022 y no se volverá a imputar esa partida hasta marzo de 2023 en que se imputarán los costes COVID-19 correspondientes a este ejercicio.

Décimo tercero.- Informe de la Sala de Competencia. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la LCNMC 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 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 ajusten 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.

Por otra parte, la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, en su apartado 2 párrafo tercero, establece que la CNMC deberá analizar y supervisar los costes derivados de la gestión del COVID-19 para su recuperación en el marco del DORA. Para ello el apartado 7.1 del DORA II dispone que la CNMC deberá realizar un análisis y supervisión de los costes en los que se haya incurrido por este concepto en ejercicios precedentes y determinar, en caso de que no hubiese acuerdo entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios, la modalidad de su recuperación en el marco de la función de supervisión del procedimiento de consulta anual y ajuste al IMAAJ de las tarifas aeroportuarias de Aena.

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, son las contraprestaciones que ésta tiene derecho a percibir por los servicios aeroportuarios básicos. Tienen la

naturaleza jurídica de prestación patrimonial pública (en adelante, PPP³) y se configuran como un sistema común de tarifas que abarca 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.

Primero. 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, 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 (año t-1). Las tarifas no representarán unos ingresos esperados que excedan de dicho IMAAJ.

El artículo 33 de la Ley 18/2014 determina que el IMAAJ correspondiente al ejercicio sobre el que se vayan a realizar las consultas se fija, conforme a las fórmulas previstas en el anexo IX de dicha Ley, aplicando las correcciones derivadas de los incentivos y penalizaciones establecidas en el DORA por la calidad del servicio prestado (parámetro B) 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 t-2 (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 en las inversiones y los gastos de explotación previstas en el DORA y permitidas por la Ley 18/2014 (parámetro D).

Además, la Disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 estableció condiciones de eficiencia que se aplicarán en el periodo 2015-2025, entre las cuales se encuentra que durante dicho periodo el incremento máximo a aplicar en el IMAAJ será del 0% salvo en las excepciones expresamente señaladas en esta disposición.

Junto a estas disposiciones que conforman el marco tarifario habitual, concurren

³ A lo largo de esta Resolución se refieren como PPP, no solo las contraprestaciones de los servicios regulados, sino los propios servicios regulados. Del mismo modo, se refieren como precios privados (PP), no solo las contraprestaciones de los servicios no regulados, sino los propios servicios no regulados.

en este ejercicio circunstancias específicas, como lo hacían también en el pasado ejercicio, que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria de 2023 como son los costes COVID-19, para cuya recuperación se ha dictado una normativa específica.

Así, la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, prevé, entre otros, que el límite de incremento máximo del 0% del ingreso por pasajero contenido en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 pueda no aplicarse en el caso de que sea necesario traspasar los costes COVID-19 incurridos para poder ser recuperados en el marco del DORA.

Por su parte el DORA II, atribuye a la CNMC la competencia para determinar la modalidad de recuperación de los costes COVID-19 en el ajuste del IMAAJ, en el caso en que no se alcanzara un acuerdo al respecto entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios durante el procedimiento de consulta.

Una vez determinado el IMAAJ, 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 de la Ley 18/2014, si la aplicación del porcentaje que corresponda a cualquiera de las tarifas aeroportuarias supusiera que los ingresos esperados ajustados a recuperar por dicha tarifa fueran superiores a los costes estimados de los servicios que la misma 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 la recuperación de los costes estimados.

Sin embargo, la Ley 18/2014 no establece la obligación de llegar al equilibrio entre los ingresos y los costes de las prestaciones en un determinado plazo, ni durante la vigencia del DORA I ni en los sucesivos, debiendo el gestor aeroportuario asegurar que la elección del plazo para realizar el ajuste 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 2018 (STP/DTSP/028/17), 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.

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.

Asimismo, tal y como se explicitó en la Resolución 11 de diciembre de 2019 sobre la supervisión de las tarifas 2020 (STP/DTSP/024/19), Aena debe facilitar a las asociaciones de usuarios y aerolíneas participantes en el procedimiento de consulta la información requerida en el apartado II.4 de la Resolución de 10 de diciembre de 2018 sobre la supervisión de las tarifas 2019 (STP/DTSP/033/18), 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 26 de octubre de 2017 de supervisión de las tarifas 2018 (STP/DTSP/028/17) y añade otros nuevos.

Así, Aena debe facilitar, como ya lo venía haciendo, el desglose de ingresos y costes asociados a cada PPP correspondientes al último ejercicio contable cerrado y su previsión para el siguiente ejercicio, con el nivel de desagregación de la información requerido en el Anexo I de la Resolución sobre la supervisión de las tarifas 2018 así como la información contenida en el Anexo II de la misma Resolución 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 sobre la supervisión de las tarifas 2019.

Esta información debe ser remitida antes del 15 de mayo de cada año, y en todo caso dos semanas antes de la correspondiente reunión del procedimiento de consultas, y debe 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 mencionada Resolución de supervisión 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 sobre la supervisión de las tarifas 2019 determinó que en el plazo máximo de dos semanas desde la fecha de inicio del periodo de consultas 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 otros países). Adicionalmente, la Resolución recomendaba separar, dentro del segmento internacional, lo que es comunitario del resto, o bien distinguir 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.

Finalmente, en relación con los costes COVID-19, como se determinó en la Resolución de 11 de febrero de 2021 sobre la supervisión de las tarifas 2021 (STP/DTSP/016/020), mientras continúe vigente la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, 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 desglosen, 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. Además, deberá desglosar esta información por cada aeropuerto en el que se presten estos servicios.

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, 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 las 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 tarifas a lo previsto en la Ley (artículo 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.

Segundo. Descripción del Procedimiento de Consultas

El procedimiento de consultas ha consistido en el mantenimiento de dos reuniones con las asociaciones y compañías, que tuvieron lugar de forma presencial y telemática el 27 de mayo y el 20 de julio de 2022, y en el intercambio de la información prevista en la Ley 18/2014 y en las resoluciones de la CNMC de Supervisión de Tarifas de 2020 y de 2021 ya citadas.

Además de Aena, participaron en el procedimiento anual de transparencia y consultas las asociaciones⁴ de compañías aéreas usuarias de los aeropuertos que se citan a continuación: Asociación de Líneas Aéreas (ALA), Comité Aerolíneas Operadoras (AOC), Asociación de Pilotos Propietarios de Aeronaves (AOPA), RACE, International Air Transport Association (IATA), Asociación de

⁴ Los miembros de estas asociaciones se pueden consultar en los siguientes enlaces:

<http://alaspain.com/socios/>
<http://www.aopa-spain.org/index.php/es/>
<http://www.iata.org/about/members/Pages/index.aspx>
<http://www.xn--realaeroclubdeespaa-d4b.org/contentw/>
<https://aseata.es/>

Empresas de Servicios de Asistencia en Tierra en Aeropuertos (ASEATA) y las compañías aéreas Jet2.com, Easyjet, Ryanair, Vueling y Air France. En esta ocasión no se ha distinguido entre las asociaciones de la aviación comercial y las de la aviación general. Cabe recordar que esta Comisión tiene un papel de observadora en el procedimiento de consultas.

En dichas reuniones se abordaron temas específicos de la actualización de las tarifas 2023 relacionados con el cálculo del IMAAJ así como otros temas que, sin afectar a la tarifa 2023, tendrán repercusión en las futuras tarifas y en el DORA III.

Resultados de los parámetros de calidad en el ejercicio 2021

Durante el procedimiento Aena expuso los resultados de los indicadores de calidad y el valor del parámetro B (0,55%) aprobado por AESA en su Informe de Supervisión Técnica Aeroportuaria, indicando que la Agencia había utilizado el mismo método para calcular este parámetro que en el año 2020.

Las compañías aéreas pusieron de manifiesto su disconformidad con bonificar la calidad de Aena en un periodo con menos pasajeros de los estimados en el DORA y consideran que debería mantenerse en suspenso el sistema de incentivos hasta que se alcance el nivel de tráfico existente en el momento en que se aprobaron los niveles de calidad que dan lugar a bonificación o penalización. Además, consideran que falta transparencia en la determinación del parámetro B, al no prever la normativa que los usuarios aeroportuarios puedan presentar alegaciones previas a la aprobación del informe de AESA.

Frente a ello, Aena alegó que había recogido el parámetro incluido en el Informe de AESA y que había realizado un gran esfuerzo por mantener los niveles de calidad también en situación de pandemia, lo que había permitido una pronta recuperación del tráfico.

Previsiones de tráfico

Aena presentó sus estimaciones de tráfico y recordó el deber de las aerolíneas de remitirle sus previsiones.

Inversiones

En el procedimiento de consultas, además de presentar el parámetro RI de 1,51 millones fijado provisionalmente por AESA en su informe para el cálculo del IMAAJ y un valor 0 para el parámetro D, Aena informó sobre el Plan fotovoltaico y otras inversiones.

Índice P

En la primera reunión del proceso de consultas se discutió el valor del índice P propuesto por Aena en su solicitud a la CNMC, que daba como resultado de 2,21% por la aplicación excepcional de la variación de los costes reales de la energía, de la limpieza y de los servicios operativos y de apoyo intensivos en mano de obra. Se opusieron expresamente las asociaciones ALA, IATA y las compañías Ryanair, Air France y Jet2. La solicitud de aplicación excepcional de los costes reales por estos conceptos se resolvió por la CNMC antes de la finalización del periodo de consultas mediante Resolución de 14 de julio de 2022, en la que desestimó la solicitud de Aena y determinó un valor del índice P de 0,72%.

Costes COVID-19

Durante las reuniones del procedimiento de consultas Aena presentó los costes en los que había incurrido desde octubre de 2021 hasta marzo de 2022 en ejecución de las medidas implantadas en los aeropuertos de su red siguiendo las indicaciones de la autoridad sanitaria, y dio respuesta a las preguntas sobre la evolución de los costes a la vista de la retirada de las medidas de distancia social y del resto de las medidas gubernativas que dan lugar a dichos costes.

Dado que el importe de estos costes fue objeto de supervisión por parte de la CNMC en el procedimiento STP/DTSP/024/22, lo que se sometió a consulta fue la modalidad de su recuperación en el marco del DORA II, concretamente si debían recuperarse en la tarifa 2023 los costes cerrados hasta marzo de 2022 (todos los verificados por la CNMC) o únicamente los costes incurridos en el último trimestre de 2021.

AENA propuso imputar la totalidad de los costes COVID-19 verificados (56,8 millones de euros) a las tarifas de 2023, mientras que las asociaciones y aerolíneas pidieron recuperar únicamente los costes del último trimestre de 2021 (32,5 millones de euros) para continuar la senda tarifaria de bajada y así contribuir a la recuperación del tráfico aéreo. En este sentido se argumentó que, dado que el efecto positivo sobre el IMAAJ generado por el factor K se reduce significativamente frente al año anterior, esta opción asegura la estabilidad tarifaria. Los costes pendientes se recuperarían, debidamente capitalizados, en futuros ejercicios. Algunos abogaron, además, por ajustar la recuperación de los costes COVID-19 a los periodos anuales por considerarlo más coherente con el marco regulador. Ryanair se opuso tanto a la recuperación en sí de los costes COVID-19 a través de las tarifas aeroportuarias como a la tasa de capitalización utilizada.

Se concluyó por tanto con el desacuerdo de Aena y los representantes de los usuarios aeroportuarios sobre el valor del parámetro B y la modalidad de recuperación de los costes COVID-19.

Por el contrario, sí hubo acuerdo expreso con la propuesta de Aena de aplicar la variación del IMAAJ 2023 de forma lineal a todas las tarifas que conforman las PPP. Por otro lado, no hubo oposición expresa a la propuesta de Aena de dejar de facturar en las tarifas anuales la parte relativa a los costes COVID-19 una vez se alcance el importe a recuperar incorporado a la tarifa de 2022.

Otros

Además de estas cuestiones que afectan a las tarifas 2023, Aena contestó a las preguntas de las asociaciones sobre la retirada de las medidas adoptadas por el COVID-19 a partir del segundo trimestre de 2022 y consultó sobre las bonificaciones por el uso de combustible ecológico. Asimismo, destacó las dificultades que plantea la entrada en vigor el *Entry Exit System*, así como sobre la necesidad de abordar el coste de la automatización de los procesos para evitar colas en los controles policiales y sobre la subida de los precios de las materias primas que afectan a los contratos de construcción, todo lo cual plantea trasladar al DORA III.

Aprobación y Comunicación de las tarifas

Con fecha 26 de julio de 2022, el Consejo de Administración de Aena aprobó un incremento del 0,69% en las cuantías de las tarifas aeroportuarias para 2023 en relación con las que venían aplicándose desde el 1 de marzo de 2022, así como su aplicación a partir de marzo de 2023. Dicho acuerdo fue comunicado a la CNMC en fecha 28 de julio de 2022. Posteriormente, el 14 de septiembre de 2022, Aena comunicó a la CNMC que dicho incremento del 0,69% (que se corresponde con un IMAAJ de 10,01 euros por pasajero) respecto del IMAAJ fijado en 2022, se aplicaría de forma lineal a todas las PPP.

Tercero. Evaluación del Procedimiento

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

Cabe destacar que no resulta necesario requerir información adicional a la contenida en los Anexos I y II de las anteriores Resoluciones sobre la supervisión

de tarifas de la CNMC.

No obstante, mientras persista el derecho a recuperación de los costes COVID-19 y en la medida en que se mantengan estas obligaciones para Aena, resulta preciso mantener para futuros procedimientos de consulta el requerimiento de la información que deriva de la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 desglosada por tipo de gasto, partidas y por aeropuerto, y la necesidad de que dicha información se aporte con la anticipación requerida.

En cuanto a las estimaciones de tráfico, Aena ha sometido a consultas las mismas estimaciones aprobadas en el DORA por entender que, aunque el volumen de pasajeros en 2022 superará las estimaciones del DORA para ese ejercicio, existen ciertas incertidumbres sobre la senda de recuperación del tráfico en 2023. Además, las asociaciones de usuarios no han presentado estimaciones alternativas durante el proceso de consultas.

Por lo que se refiere a las estimaciones de tráfico de las aerolíneas, ya se puso de manifiesto en anteriores procedimientos que debían mejorar la información relativa a la previsión de pasajeros. Para ello, la Resolución sobre la supervisión de tarifas 2019 estableció que las diez primeras compañías por tráfico aéreo debían aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje) segmentadas, al menos, en tráfico nacional (dentro de España) e internacional (entre España y otros 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 sobre la supervisión de tarifas 2019, habiendo solicitado Aena en fecha 13 de mayo de 2022 la información requerida a las diez primeras compañías por tráfico de pasajeros que operan en España.

De estas diez primeras compañías, Air Europa, Easyjet, Iberia, Iberia Express, Ryanair y Vueling entregaron la información en plazo mientras que Lufthansa, Eurowings, Air Nostrum y el Grupo Binter aportaron la información tras sucesivos requerimientos.

Finalmente, durante este procedimiento de consulta ha quedado patente el desacuerdo entre Aena y los usuarios aeroportuarios sobre la imputación de los costes COVID-19, entendiendo Aena que debían incluirse en este ejercicio de supervisión del IMAAJ 2023 los costes efectivamente incurridos desde octubre de 2021 a marzo de 2022, mientras que la mayor parte de las asociaciones de usuarios aeroportuarios abogan por imputar a la tarifa de 2023 únicamente los

costes incurridos en el último trimestre de 2021. Asimismo, algunas asociaciones y aerolíneas han mostrado su disconformidad con tomar en cuenta el resultado de los parámetros de calidad en el ejercicio 2021.

De modo que se ha constatado que el procedimiento de consultas para las tarifas aeroportuarias 2023 ha concluido con el desacuerdo de las partes en cuanto a la tarifa aplicable en 2023, si bien ha habido acuerdo en aplicar la variación tarifaria que finalmente resulte de forma uniforme a las diferentes PPP.

Cuarto. 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, dos 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 la información que debe facilitar Aena de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.1 de la Ley 18/2014, y de la información que libremente acuerden Aena y los usuarios de los servicios aeroportuarios en el procedimiento de actualización tarifaria en futuros ejercicios.

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

Además, mientras continúe vigente la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 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 COVID-19 en que haya incurrido durante el ejercicio anterior en aplicación del convenio suscrito con el Ministerio de Sanidad el 26 de julio de 2020, desglosando, 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,

y el importe de 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 y especificar la normativa de las que derive la obligatoriedad de estas medidas y su vigencia. 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 estén en vigor estas medidas.

Por otra parte, habiendo sido la respuesta de las compañías aéreas en 2022 sobre sus datos de tráfico desigual, 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 sobre la supervisión de las tarifas 2019, las compañías aéreas usuarias de los aeropuertos deben remitir a Aena la información prevista en el artículo 35.2 de la Ley 18/2014. En concreto, las diez primeras compañías por tráfico aéreo deben aportar al gestor aeroportuario, a requerimiento de éste, las previsiones de crecimiento anual de pasajeros (en porcentaje) segmentadas, al menos, en tráfico nacional (dentro de España) e internacional (entre España y otros países). Adicionalmente, se debe separar dentro del segmento internacional lo que es comunitario del resto, o al menos distinguir entre medio y largo radio. En todo caso, las previsiones se han de referir tanto al año en curso como al ejercicio para el cual se aprueben las tarifas.

Por último, 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 2021

Primero. 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 bajo los principios de causalidad⁵ y objetividad⁶ dado que, de otra forma, la información de costes suministrada por el gestor aeroportuario respondería a asignaciones arbitrarias que no permitirían asegurar que Aena estuviera, mediante los niveles tarifarios regulados, en situación de recuperar los costes de los servicios aeroportuarios.

A. Descripción del modelo

La separación y el cálculo de los costes, ingresos y márgenes de los servicios se basa en un modelo de costes históricos totalmente distribuidos 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 en el DORA I (6,98% antes de impuestos).

El objetivo del modelo 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 Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante, LSA). En este sentido, los servicios de la contabilidad analítica de Aena se organizan en las siguientes categorías:

- **Prestaciones patrimoniales públicas (PPP):** Servicios asociados a las prestaciones patrimoniales públicas que, según indica Aena, son las recogidas en la LSA y sus correspondientes modificaciones.
- **Precios Privados (PP):** Servicios prestados dentro de la terminal que no se consideren PPP. Se dividen en PP aeroportuarios y PP de actividades comerciales.
- **PP de Actividades comerciales Fuera del Terminal:** Resto de servicios asociados a precios privados que se prestan fuera de la terminal.

⁵ En virtud del principio de causalidad todas las imputaciones de costes e ingresos a actividad, elemento de activo y servicio deben realizarse a través de los generadores de dichos costes e ingresos, es decir, a través de los parámetros objetivos de las variables que los generan y sobre los que se distribuyen dichos costes.

⁶ En virtud del principio de objetividad los generadores de costes o ingresos deben ser cuantificables mediante cálculos estadísticos, censales o muestrales suficientemente fiables y relacionados directa o indirectamente con los servicios. Aquellos costes para los que, excepcionalmente, se reconozca la dificultad práctica de identificarlos con generadores objetivos cuantificables, deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto.

Los servicios definidos en el modelo para el ejercicio 2021 y 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	Centros Logísticos Aeroportuarios S.A. (CLASA)
Aterrizaje	Sistema de energía a 400 Hertzios	Explotaciones comerciales fuera terminal
Catering	Consignas	Hangares
Combustible aviación	Sistema de extinción de incendios	Oficinas y almacenes fuera del terminal
Estacionamiento	Mostradores <i>Autocheck-in</i>	Terrenos y superficies pavimentadas
<i>Handling</i> pasajeros	Mostradores de facturación	
<i>Handling</i> aeronaves	Otras utilizaciones del recinto aeroportuario	
Utilización de infraestructuras o Pasajeros	Retirada de vehículos y carruajes	
Servicio Meteorología	Otros servicios, materiales o productos prestados por el aeropuerto	
Utilización de pasarelas telescópicas	Acceso de vehículos a zonas restringidas	
Servicio P.M.R.	PP Comerciales	
Seguridad	Bares y restaurantes	
	<i>Duty-free/paid</i>	
	Estacionamiento de vehículos	
	Explotaciones comerciales dentro terminal	
	Filmaciones y grabaciones cinematográficas	
	Servicio <i>Fast-Track</i>	
	Oficinas y almacenes dentro del terminal	
	Publicidad directa	
	Publicidad concesión	
	<i>Rent-a-car</i>	
	Suministro de energía eléctrica, agua, climatización...	
	Líneas de enlace, sistema de interconexión telefónica...	
	Utilización de salas y zonas no delimitadas	

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

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

B. Conciliación entre la contabilidad analítica y la fórmula de actualización para 2021

El modelo de contabilidad analítica 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.

En el ejercicio 2021 el resultado final del reparto de los ingresos y costes entre PPP y PP es el siguiente:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

En conclusión, la fórmula de actualización de las tarifas del ejercicio 2021 es coherente con los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio, considerando que para obtener los ingresos regulados requeridos⁷, a los costes operativos y de capital se les restan las subvenciones recibidas.

Por último, mencionar que en la contabilidad analítica y en 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 2015⁸. El impacto de este ajuste en 2021 asciende a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** que se detraen de las PPP y se imputan a los PP.

C. Conclusiones y valoración

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

- El modelo de contabilidad analítica 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.
- La contabilidad analítica de Aena es un instrumento adecuado para que esta Sala pueda verificar los ingresos, costes y márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.

⁷ Los “ingresos regulados requeridos” son los costes de los servicios regulados prestados por el gestor aeroportuario.

⁸ 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 contabilidad analítica de 2021 con la cuenta de pérdidas y ganancias auditada.
- El resultado final es un margen negativo de la contabilidad analítica de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, frente a un resultado negativo del ejercicio de 20,0 millones de euros en la cuenta de pérdidas y ganancias.
- De acuerdo con la contabilidad analítica, Aena ha obtenido un margen negativo para las PPP y PP aeroportuarios y un margen positivo para los PP comerciales y fuera de terminal.
- La fórmula de actualización de tarifas del ejercicio 2021 está conciliada con los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio 2021. Las principales diferencias entre ambas se deben a los Costes COVID-19 de la contabilidad analítica, no incorporados a la fórmula tarifaria.

Segundo. Verificación del equilibrio entre ingresos y costes por PPP en 2021

La pandemia de COVID-19 declarada en marzo de 2020 ha mantenido su impacto negativo sobre el transporte aéreo en el ejercicio 2021 y, por ende, sobre la actividad del gestor aeroportuario, verificándose de nuevo un desequilibrio entre ingresos y costes cuando, en mayor o menor grado, las PPP durante el DORA I venían tendiendo al equilibrio.

A continuación, se realizará la preceptiva evaluación del cumplimiento del objetivo de equilibrio tarifario recogido en la Ley 18/2014, mediante el análisis de la correlación entre los ingresos y los costes medios de cada una de las PPP en el conjunto de la red de Aena. Para ello se utilizarán los datos correspondientes a la contabilidad analítica del ejercicio 2021 y el tráfico de pasajeros y movimientos 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.

Sin embargo, en el ejercicio 2021 se ha mantenido la perturbación en los ingresos y costes de Aena debida a la crisis provocada por el COVID-19, lo que ha impedido la consecución del objetivo de equilibrio tarifario establecido en la Ley 18/2014.

El balance de ingresos y costes medios de las PPP cuya prestación está relacionada con el volumen de pasajeros, en el ejercicio 2021, se muestra en la tabla siguiente:

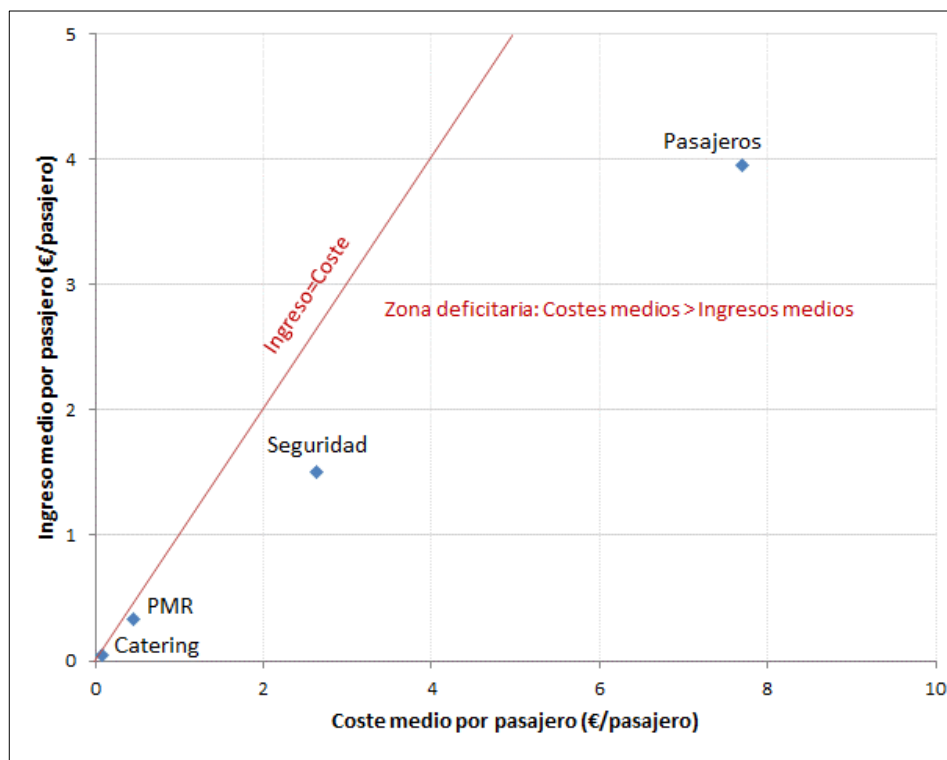
Tabla 2. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2021 (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Pasajeros	3,95	7,70	-3,75	-95,0%
Seguridad	1,50	2,63	-1,13	-75,5%
Servicios de PMR	0,33	0,44	-0,12	-35,2%
Catering	0,04	0,08	-0,03	-77,9%

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

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

Imagen 1. Relación entre ingresos y costes medios por pasajero de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el ejercicio 2021 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Si bien en 2021 se ha recuperado parte del tráfico de pasajeros, estos seguían estando muy por debajo de los niveles pre-pandemia, de forma que todas las PPP relacionadas con el volumen de pasajeros continúan con márgenes negativos en 2021, siendo las PPP “Pasajeros” y “Catering” las que han experimentado un mayor margen negativo, con -95% y -78%, respectivamente.

En la tabla siguiente se presenta la relación entre los ingresos y los costes medios del ejercicio 2021 para el resto de PPP, 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.

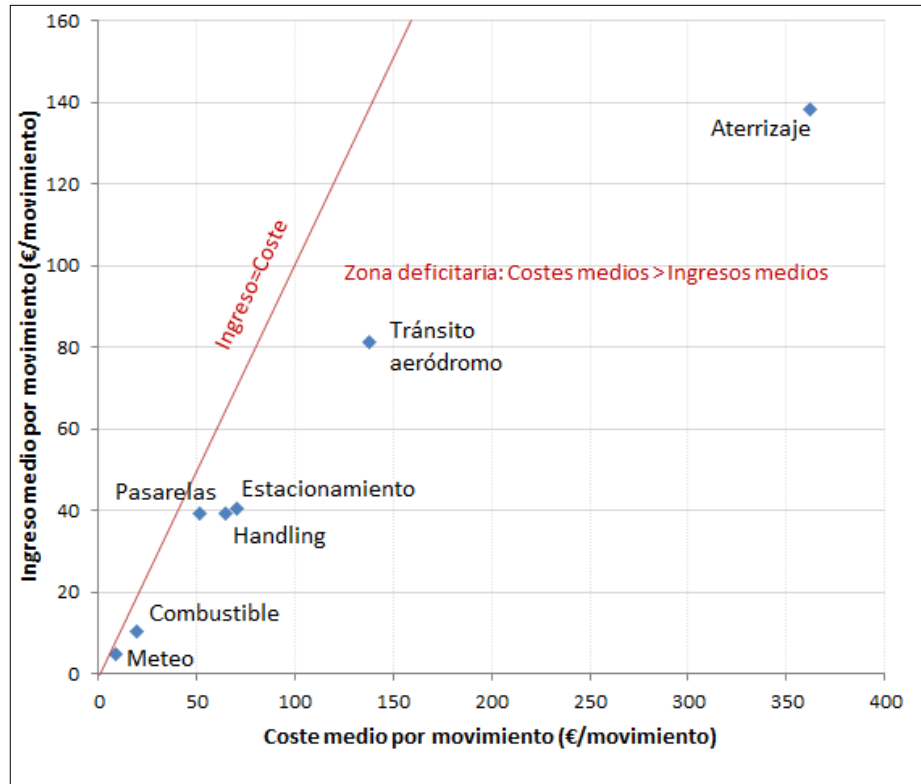
Tabla 3. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2021 (euros)

Prestaciones	Ingreso medio (*)	Coste medio (**)	Margen	% Margen sobre ingresos
Aterrizaje	138,38	361,88	-223,50	-161,5%
Servicios meteorológicos	4,87	9,00	-4,13	-84,9%
Servicio de tránsito de aeródromo (STA)	81,31	137,43	-56,11	-69,0%
Utilización de pasarelas telescópicas	39,10	51,34	-12,24	-31,3%
Handling	39,41	64,57	-25,16	-63,9%
Combustible aviación	10,45	19,39	-8,94	-85,5%
Estacionamiento	40,36	70,49	-30,14	-74,7%

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

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

Imagen 2. Relación entre ingresos y costes medios por movimiento de las PPP relacionadas con operaciones de aeronaves en el ejercicio 2021 (euros)

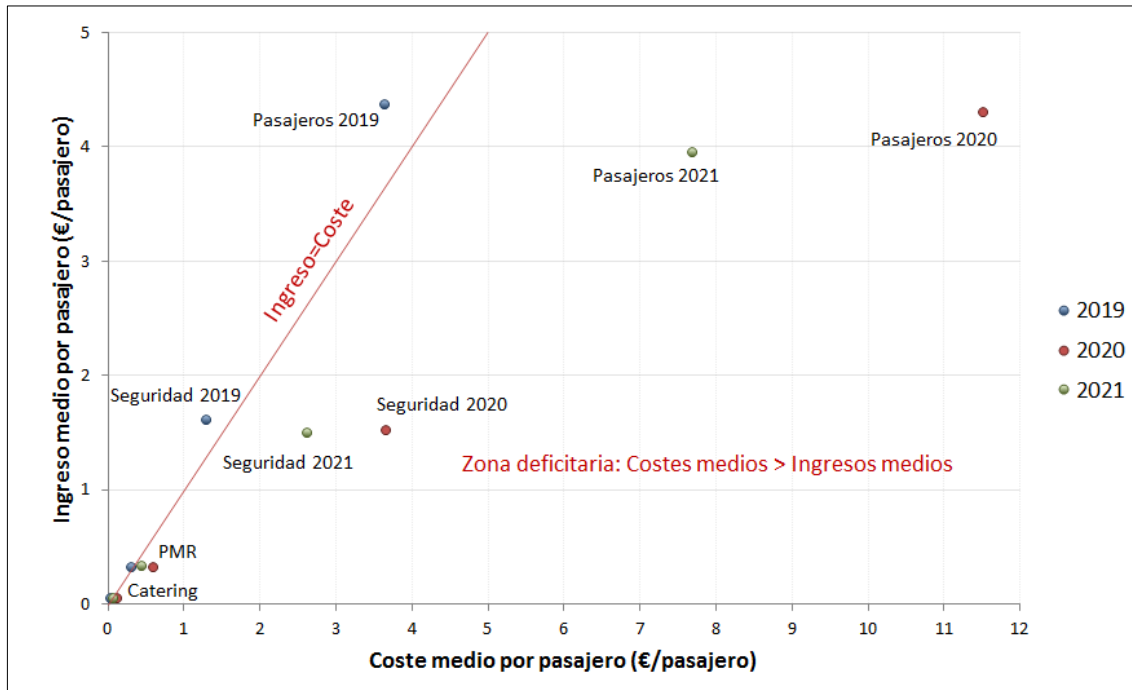


Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Al igual que en el caso de las PPP relacionadas con el tráfico de pasajeros, en 2021 también las PPP relacionadas con los movimientos de aeronaves dan déficit.

La evolución de los ingresos y costes unitarios de las PPP relacionada con pasajeros y con movimientos de aeronaves entre 2019 y 2021, se muestra en los dos gráficos siguientes:

Imagen 3. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con tráfico de pasajeros en el periodo 2019-2021 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Imagen 4. Evolución de la relación entre ingresos y costes medios de las PPP relacionadas con movimientos de aeronaves en el periodo 2019-2021 (euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

El efecto de la pandemia de COVID-19 en 2020 rompió la tendencia al equilibrio entre ingresos y costes que venía observándose en los primeros ejercicios del DORA I en la mayoría de las PPP, tanto las relativas a los servicios prestados a

pasajeros como las relacionadas con los movimientos de aeronaves. En 2021, aunque todavía en la zona de déficit, se han producido movimientos significativos hacia la recuperación gradual del equilibrio. En este sentido, cabe señalar la mejor situación de las PPP “Aterrizaje”, “Servicio de Tránsito de Aeródromo”, “Pasajeros” y “Seguridad” con respecto a la posición extrema en la zona de déficit que alcanzaron en 2020.

En resumen, el análisis anterior revela todavía los efectos del impacto de la pandemia en el balance de ingresos y costes del último ejercicio del periodo regulatorio del DORA I, que supuso ya en 2020 una discontinuidad en la tendencia positiva hacia el equilibrio que venía observándose en los ejercicios previos a la crisis sanitaria. Por ello, será preciso realizar un seguimiento de la evolución y el ajuste de los márgenes de las PPP en los próximos ejercicios, 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, en la medida en que la crisis sanitaria vaya permitiendo la recuperación del tráfico aéreo a sus niveles pre-pandemia.

Tercero. Resultado de las tarifas aeroportuarias en 2021

El análisis del resultado de las tarifas en 2021 muestra que los ingresos obtenidos de las PPP, como en el ejercicio 2020, no cubrieron los costes regulados del gestor aeroportuario (“ingresos regulados requeridos”).

La relación entre los costes y el volumen de tráfico no es directa como consecuencia de la existencia de determinados costes fijos que no están afectados por la variación en el número de pasajeros y de las operaciones realizadas en los aeropuertos. Así, por ejemplo, en el ejercicio 2020 mientras que el tráfico de pasajeros se reducía en un 72%, la disminución de costes no llegaba al 10% (9,4%). Posteriormente, en el ejercicio 2021, con una recuperación media del tráfico de un 58%, los costes se han incrementado en un 5%.

El análisis que se realiza a continuación sobre el resultado tarifario de cierre de ejercicio 2021 no entra a valorar la eficiencia de los costes de explotación en relación con el tráfico gestionado, sino que simplemente pone de manifiesto el resultado tarifario obtenido por el gestor aeroportuario. Aena ha obtenido un resultado tarifario⁹ de -1.089,3 millones de euros en 2021. Los costes de

⁹ El resultado tarifario anual refleja únicamente el balance entre ingresos y gastos asociados a las PPP, incluyendo la remuneración máxima del capital recogida en el DORA, pero en ningún caso presupone un hipotético reconocimiento del impacto económico que se pudiera haber generado como consecuencia del COVID-19.

prestación de los servicios aeroportuarios básicos fueron de 2.380,9 millones de euros y los ingresos de 1.291,7 millones de euros.

Tabla 4. Datos cierre PPP 2020 y 2021 (millones de euros)

	Cierre	Cierre
	2020	2021
+ Gastos de explotación (PPP)	1.609,7	1.720,1
+ Costes de capital (PPP)	694,6	688,8
- Subvenciones recibidas (PPP)	28,8	28,0
= Ingresos regulados requeridos	2.275,5	2.380,9
Pasajeros (millones)	75,8	119,7
Ingresos requeridos/pasajero	30,0	19,9
Ingresos/pasajero	12,0	10,8
Ingresos totales	910,7	1.291,7
Superávit/Déficit	-1.364,8	-1.089,3

Fuente: Elaboración propia con datos de Aena.

Los costes de capital se han mantenido en 2021 estables con una reducción, como en anteriores ejercicios, consecuencia de la disminución de la base de activos regulada, puesto que la tasa de retribución se ha mantenido fija durante todo el periodo del DORA I (6,98% antes de impuestos).

Las principales diferencias entre los resultados tarifarios de los ejercicios 2020 y 2021 se deben a la recuperación del tráfico en 2021. Así, el coste por pasajero de Aena (ingreso requerido/pasajero) en 2021 se ha reducido en aproximadamente 10 euros por pasajero desde los 30 euros por pasajero del ejercicio 2020. Los ingresos por pasajero se han reducido por el incremento del tráfico y de los factores de ocupación hasta alcanzar los 10,79 euros por pasajero en 2021.

Aena, según el IMAAJ aprobado para el ejercicio 2021, podía recuperar hasta 10,27 euros por pasajero. Al obtener 10,79 euros según el resultado de las tarifas, procede realizar un ajuste a través del factor K, tal y como se explica en el apartado IV.Segundo. C.

IV. CÁLCULO DEL INGRESO MÁXIMO POR PASAJERO AJUSTADO (IMAAJ)

El DORA II establece un ingreso máximo por pasajero, con una variación tarifaria del 0% (componente X) para cada uno de los ejercicios del quinquenio 2022-2026.

Este componente X del 0% no incluye el índice P (ver apartado IV.Primer.), que según la Ley 18/2014 debe calcularse 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 año t 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 en t-2 (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 2023 se realizan con los datos de cierre de 2021.

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 los gastos de explotación aprobados en el ejercicio de las competencias de seguimiento previstas en el artículo 31 de la Ley 18/2014.

Primero. 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:

El índice P es un índice de actualización de precios cuyo objetivo es reconocer el impacto que, sobre la base de costes del operador, tendrían las variaciones anuales del precio de los inputs fuera del control del 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 del 0%, 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 índice 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 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.

Esta Sala, según lo establecido en el mencionado real decreto, ha establecido, en su Resolución de 14 de julio de 2022 (STP/DTSP/033/22), el valor de este

índice P para 2023 en 0,72%, frente al 2,20% propuesto por Aena durante el proceso de consultas.

Por tanto, el valor del IMAP en el ejercicio 2023 será el resultado de la siguiente fórmula:

$$IMAP_{2023} = IMAP_{2022} \left(1 + \frac{P_{2022} + X}{100} \right) = 9,93 \left(1 + \frac{0,72 + 0,00}{100} \right) = 10,00$$

Este valor del IMAP de 10,00 euros es el mismo propuesto por Aena una vez tomada en consideración la mencionada Resolución de 14 de julio de la CNMC.

Segundo. Ajustes sobre el IMAP

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

El componente B_t de la fórmula del IMAAJ para un determinado año t cuantifica el incentivo o la penalización que se aplica en ese año t según el grado de cumplimiento de los niveles de calidad alcanzados en el año $t-2$. Ello supone una bonificación o una penalización sobre el IMAP 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 2023, B_{2023} , 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 2021 por Aena en su red de aeropuertos.

La propuesta de Aena

En la propuesta de IMAAJ realizada por Aena se ha aplicado un valor del parámetro B_{2022} de 0,55%, que se correspondería con una mejora en la calidad de servicio prestado en 2021 que, a su vez, generaría una bonificación y, por tanto, un incremento sobre el IMAP fijado en el DORA para 2023. Este valor coincide con el determinado en el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria realizado por AESA.

El resultado de la supervisión de AESA

La Ley 18/2014, en su artículo 31.2, establece que AESA adoptará en los cuatro primeros meses de cada ejercicio de aplicación del DORA un “Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria” que recoja, entre otros, el resultado de la verificación del cumplimiento de los estándares de calidad de servicio y el valor

de los incentivos o penalizaciones que han de aplicarse en el cálculo del IMAAJ de cada ejercicio, según lo establecido al respecto en el DORA.

En el Informe anual de supervisión técnica aeroportuaria para 2021 remitido por AESA a la CNMC, ésta considera que los valores registrados en 2021 están condicionados por la continuidad de la pandemia, manteniéndose hasta los primeros meses del año medidas de restricción de la movilidad nacional e internacional, así como, durante todo el año, medidas sanitarias y de distanciamiento social que han alterado la operación normal del sector aeroportuario y afectado los niveles de tráfico aéreo.

Así, respecto a la distribución del tráfico en 2021, AESA indica que:

- Durante los cinco primeros meses del año, fruto de las restricciones a la movilidad nacional e internacional derivadas del estado de alarma vigente, los niveles de tráfico eran especialmente bajos, del orden de un 18% de los registrados en el mismo periodo de 2019.
- La recuperación posterior del tráfico se tradujo en que durante los últimos cinco meses del año se estuvo por encima del 75% de tráfico de la media de los años 2014 y 2015, años estos empleados como referencia para el establecimiento de los niveles objetivos del DORA 2017-2021, alcanzándose niveles por encima del 99% en noviembre y diciembre.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, AESA considera como excepcional el periodo de enero a mayo de 2021, quedando afectados por esta circunstancia, es decir, no teniéndose en cuenta para el cálculo del parámetro B en el mencionado periodo, los siguientes indicadores: DEET-01, DELA-01, DELA-02, DELA-03, TEEP-0, TEEP-02 y OTAC-01.

Por otra parte, AESA, con el objeto de garantizar un valor del parámetro B que reflejara al máximo posible la realidad del servicio prestado, realizó una adaptación en el procedimiento habitual de cálculo del parámetro, similar a la aplicada en el ejercicio anterior, tomando en consideración los siguientes elementos:

- Para los meses de enero a mayo, el valor calculado para cada mes ponderado por: (i) el peso del tráfico de cada mes respecto al total del año, (ii) el nivel de tráfico mensual registrado en 2021 con respecto al año prepandemia (2019).
- Para los meses de junio a diciembre, el valor calculado para cada mes ponderado por el peso de cada mes dentro del año.

Finalmente, AESA obtiene el valor anual del parámetro B como la suma de los valores mensuales corregidos conforme a los elementos anteriores, resultando en un valor final del parámetro de 0,55%, que es el utilizado por Aena en la fórmula del IMAAJ.

Discrepancias manifestadas en el procedimiento de consultas

Como se ha mencionado anteriormente, IATA, ALA y Ryanair consideran que Aena no debería ser remunerada por el parámetro B en un periodo en el que hay menos pasajeros. Asimismo, indican que el procedimiento de consultas no es transparente en tanto no tienen acceso al informe de supervisión técnica provisional de AESA y, por tanto, no tienen posibilidad de presentar alegaciones antes de que sea definitivo.

Valoración

La metodología utilizada por AESA en su informe de supervisión de 2021 es similar a la que utilizó en su informe de 2020, limitando la corrección por el nivel de tráfico a los primeros cinco primeros meses de 2021 en los que se considera se mantenían aún unos niveles de tráfico especialmente bajos, del orden de un 18% de los registrados en 2019 y también por debajo de los volúmenes definidos en 2014-2015, que se tomaron como referencia para definir los objetivos fijados en el DORA.

En la Resolución sobre las tarifas 2022 la CNMC se pronunció en el sentido de que la adaptación metodológica incorporada al procedimiento de cálculo del parámetro B trataba de garantizar la adopción de un valor que reflejase al máximo posible la realidad del servicio prestado, de manera que no se viera distorsionado por la caída del tráfico y su distribución anómala dentro del año, respecto del tráfico con el que fue diseñado el sistema de incentivos.

De modo que esta Comisión considera que AESA ha aplicado una metodología consistente con la aplicada en su informe de supervisión de 2020 y, por tanto, estima que en el cálculo del IMAAJ correspondiente a las tarifas de 2023 se debe considerar un valor del parámetro B igual a 0,55%, que coincide con el calculado por AESA y con el incorporado por Aena en su propuesta tarifaria para 2023.

B. Penalización por retraso en los proyectos de inversión (RI)

El parámetro RI_t recoge el valor de las penalizaciones por retraso en la ejecución de inversiones de carácter estratégico planificadas para dicho ejercicio.

La tabla del Anexo 6.5 del DORA I 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 aquellas inversiones cuya fecha de finalización estaba prevista en 2021, AESA indica en su informe que ha identificado un retraso en el plazo de ejecución de las siguientes inversiones estratégicas:

- Ampliación de accesos a cabeceras 03R y 03L del aeropuerto de Gran Canaria
- Mejoras edificio terminal de acuerdo con diseño funcional del aeropuerto de Sevilla

Sin embargo, las posibles penalizaciones, en su caso, deberían aplicarse en el informe de supervisión técnica aeroportuaria del año 2022 ya que sus periodos de carencia finalizan en ese año como se muestra en la siguiente tabla.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Por otra parte, en el informe de supervisión del ejercicio 2020 se identificaron unas inversiones que no se habían ejecutado en 2020 y que, al no haberse ejecutado tampoco superado el periodo de carencia, procede la aplicación en este ejercicio tarifario de una penalización por el retraso. Estas inversiones son las siguientes:

- Plataforma de remotos T4S del aeropuerto A.S. Madrid-Barajas.
- Ampliación plataforma de estacionamiento de aeronaves del aeropuerto de Ibiza.
- Edificio de unión de terminales y Ampliación embarque del aeropuerto Tenerife Sur.

AESA comunicó a Aena, en su informe provisional sometido a consulta que, el valor del parámetro RI como consecuencia del incumplimiento del plazo más el periodo de carencia para la finalización de esas inversiones, era de 1.513.303 euros.

Aena alegó que la situación de crisis sanitaria y estado de alarma paralizaron las obras relacionadas con las citadas inversiones, impidiéndole cumplir los plazos, sin que se hubiera visto comprometida la capacidad de la red por esta circunstancia. Asimismo, alegaba la paralización de los plazos administrativos entre el 15 de marzo y el 1 de junio de 2020, recogida en el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

AESA estimó parcialmente las alegaciones presentadas por Aena por considerar que durante el período de vigencia del estado de alarma (15 de marzo a 1 de junio de 2020) quedó en suspenso el cómputo de los plazos para establecer las fechas de inicio de las penalizaciones, por lo que procedía recalcularlas, así como ajustar su valor.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Como consecuencia, el valor del parámetro RI se redujo hasta 1.367.500 euros, que coincide con el valor aplicado por Aena en su propuesta de cálculo del IMAAJ para 2023.

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

El factor K_t de la fórmula del IMAAJ para el año t recoge la 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.

Para la determinación del factor K debe utilizarse la mejor estimación disponible del tráfico (parámetro Q), según ha sido confirmado por la Audiencia Nacional.¹⁰

La propuesta de Aena

Aena obtiene un valor para el factor K_{2023} de 0,302, a partir del valor del IMAAJ del año 2021 (10,27 euros por pasajero) y del ingreso por pasajero realmente obtenido (10,79 euros por pasajero) en ese mismo año, considerando el volumen real de pasajeros gestionados en 2021 (119,7 millones) y su estimación actual de pasajeros para 2023 (232,5 millones), que coincide con la estimación recogida en el DORA para ese ejercicio. Todo ello supone que Aena debe reintegrar un importe total de 70,22 millones de euros, capitalizado a 2023, por la diferencia entre lo realmente percibido en 2021 y lo que debería haber ingresado según el IMAAJ para ese año.

Estimación del tráfico aplicable a efectos de la determinación del factor K

Posiciones de las partes durante el proceso de consultas

La propuesta de actualización de tarifas de Aena utiliza una previsión de 232,5 millones de pasajeros para el ejercicio 2023, que es la misma que se incluyó en el DORA II y supone un 85% del tráfico registrado en el año 2019.

Tabla 5. Propuesta Aena tráfico 2022, 2023 y tráfico real ejercicios previos (millones de pasajeros)

	2019	2020	2021	2022 (P)	2023(P)
Pasajeros	274,2	75,8	119,7	187,3	232,5

(P): Propuesta
Fuente: Aena

La previsión de tráfico para 2023 no ha generado debate entre Aena y las asociaciones de usuarios durante el proceso de consultas. No obstante, el volumen de pasajeros en 2022 estará previsiblemente muy por encima del tráfico estimado en el DORA¹¹. Según los análisis realizados por esta Comisión, a cierre

¹⁰ Sentencia de 24 de junio de 2022, recaída en el PO 121/2020 (SAN3820/2022), Sentencia de 21/02/2022 de 21 de febrero de 2022 recaída en el PO 119/2020 (SAN 876/2022) y Sentencia de 30 de abril de 2021 recaída en el PO 490/2019 (SAN 2135/2021), entre otras.

¹¹ Así, el tráfico a cierre de septiembre de 2022 ha sido de 183,5 millones de pasajeros cuando el tráfico total estimado en el DORA para el año completo es de 187,3 millones.

del ejercicio 2022 se podría superar incluso el volumen de pasajeros estimado en el DORA para el ejercicio 2023.

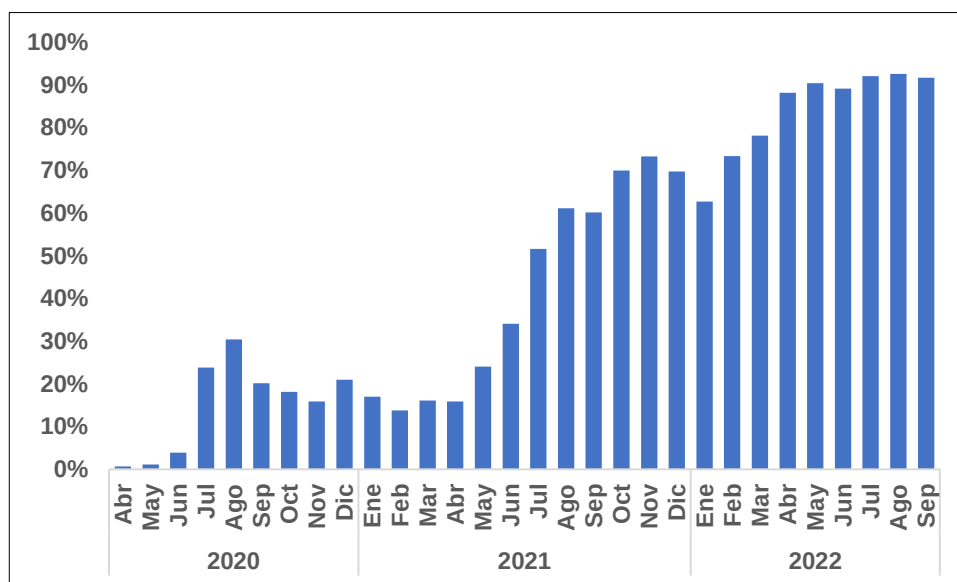
Como consecuencia de lo anterior, esta Comisión considera necesario realizar una revisión de las previsiones de tráfico utilizadas por Aena para el cálculo del factor K.

Análisis de la evolución económica

Al igual que en el ejercicio tarifario pasado, siguen existiendo numerosos factores de incertidumbre ya que, si bien comienzan a mitigarse los relacionados con la crisis sanitaria, algunos de los efectos de ésta siguen afectando a la economía y, por otra parte, han aparecido otros factores relacionados con la guerra en Ucrania, la crisis de las materias primas y los mercados energéticos que, a su vez, intensifican la amenaza de un periodo prolongado de alta inflación.

La evolución positiva de la crisis sanitaria ha tenido efectos directos sobre la composición y el volumen del tráfico. En este sentido cabe mencionar que el tráfico internacional está volviendo a recuperar los niveles prepandemia, cuando suponía el 70% del tráfico total. Por otra parte, como se puede observar en el gráfico siguiente la recuperación se inició a finales de 2021 y se ha consolidado en la temporada de verano de 2022, cuando la recuperación sobre los niveles prepandemia ha sido cercana al 90%.

Imagen 5. Tráfico mensual en 2020, 2021 y 2022 respecto del tráfico mensual en 2019 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aena

Por tanto, una vez superado el efecto directo de la crisis sanitaria, será el crecimiento económico de los países de la zona euro y del Reino Unido el principal motor del incremento del tráfico aéreo. Por este motivo a continuación se mostrarán estimaciones de crecimiento de distintos organismos internacionales y cómo las mismas han sido revisadas a la baja como consecuencia de los factores de incertidumbre mencionados anteriormente.

Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido siguen suponiendo aproximadamente el 70% del tráfico total de la red de Aena por lo que, como en ejercicios anteriores, es importante tomar en consideración las previsiones de crecimiento del PIB para estos países. Así, tal y como se puede observar en la tabla siguiente, las estimaciones más actualizadas del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) y de la OCDE muestran escaso crecimiento o incluso ligeros decrecimientos del PIB en esos países. Hay que tener en cuenta que estas estimaciones están siendo objeto de continua revisión como consecuencia de las incertidumbres económicas.

Tabla 6. Previsiones de crecimiento del PIB en 2022-2023 de los principales orígenes del tráfico de Aena

	OCDE (Sep-22)		FMI (Oct-22)	
	2022	2023	2022	2023
España	4,40%	1,50%	4,30%	1,20%
Zona Euro	3,10%	0,30%	3,10%	0,50%
Reino Unido	3,40%	0,00%	3,60%	0,30%
Alemania	1,20%	-0,70%	1,50%	-0,30%
Italia	3,40%	0,40%	3,20%	-0,20%
Francia	2,60%	0,60%	2,50%	0,70%

Fuente: FMI y OCDE

Previsiones de Eurocontrol

Eurocontrol ha actualizado recientemente sus previsiones de tráfico¹², estableciendo tres posibles escenarios condicionados por los dos factores que

¹² Eurocontrol Forecast Update 2022-2028. European Flight Movements and Service Units – After COVID-19, Russian invasion of Ukraine and Europe's energy crisis (oct-22).

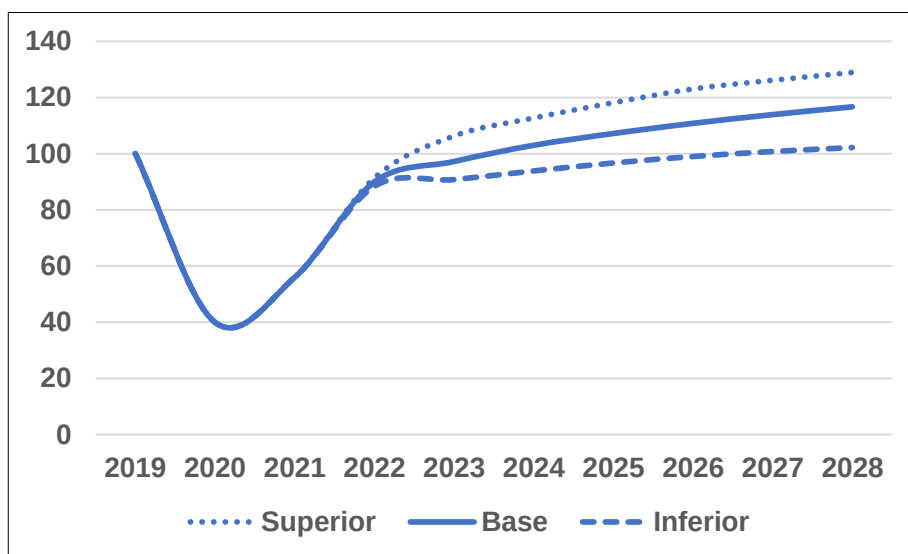
más afectan actualmente al crecimiento económico como son: (i) la evolución de la guerra en Ucrania y sus efectos colaterales de diversa naturaleza (inflación, abastecimiento energético, etc.) y (ii) la recuperación postpandemia.

El escenario base de Eurocontrol supone un crecimiento débil del PIB en la mayoría de los países europeos con una elevada inflación que afectará a la demanda. Asimismo, desde el punto de vista de la recuperación postpandemia, sitúa como elementos a considerar la recuperación de la confianza del pasajero y advierte sobre el crecimiento de las preocupaciones medioambientales en torno al sector aéreo y sobre las dificultades que puedan seguir teniendo las aerolíneas y los aeropuertos para disponer de personal con el que atender a la demanda.

Los escenarios superior e inferior de Eurocontrol suponen un mejor/peor comportamiento respectivamente del crecimiento del PIB y de la inflación y, sobre la recuperación postpandemia, expresan la posibilidad (escenario inferior) de que pudieran surgir nuevas variantes del COVID-19 o de que (escenario superior) una elevada confianza del pasajero se combine con la recuperación del tráfico de negocios, que es una de las incertidumbres que actualmente se mantienen como consecuencia del cambio de hábitos durante la pandemia.

Según el escenario base, los movimientos se incrementarían en 2022 un 61%, lo que supondría un porcentaje de recuperación de los movimientos en España de aproximadamente el 90% del nivel prepandemia. En 2023, con un incremento adicional del 8%, se recuperaría prácticamente el nivel de movimientos prepandemia (97%).

Imagen 6. Recuperación del tráfico (movimientos) prepandemia hasta 2028



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol

Para poder trasladar el volumen de movimientos a un número de pasajeros es necesario conocer los porcentajes de ocupación de las aeronaves. Así, desde 2021 la ocupación media ha comenzado a recuperarse y con datos provisionales a septiembre de 2022 se sitúa en 109 pasajeros por movimiento.

Considerando esta ocupación media (109 pasajeros/movimiento) y unos porcentajes de recuperación de movimientos sobre el nivel prepandemia del 90% y 97% para 2022 y 2023 respectivamente, se obtendría un volumen de pasajeros de 231 millones para 2022 y de 249 millones para 2023.

La previsión para 2023 podría resultar conservadora puesto que los niveles de ocupación media actuales aún no han alcanzado los de 2019 (117 pasajeros/movimiento).

Previsiones con datos de las aerolíneas

De las previsiones aportadas por las compañías aéreas durante el proceso de consultas se puede concluir que las principales aerolíneas que operan en los aeropuertos españoles estiman crecimientos de pasajeros para el ejercicio 2023 y que estos incrementos resultan en general similares o superiores a los previstos por Eurocontrol en su escenario base.

Estimación con modelos propios

Esta Comisión ha venido realizando estimaciones propias de evolución del tráfico de pasajeros usando habitualmente modelos univariantes (ARIMA) para el corto plazo. En los dos últimos ejercicios de supervisión tarifaria no se consideró procedente la utilización de estos modelos debido a la distorsión que generaba en los resultados el fuerte *shock* externo de la pandemia de COVID-19 en 2020.

Si bien se está produciendo una normalización en el volumen y la composición del tráfico, la utilización de modelos estadísticos para la realización de estimaciones para 2023, requiere todavía de ajustes para tomar en consideración los datos atípicos registrados durante la pandemia, y en cualquier caso los resultados de los modelos deben tomarse con cierta cautela.

Así, de las estimaciones realizadas por esta Comisión se obtiene un volumen de 241,0 millones de pasajeros para 2022 y de 249,5 millones para 2023. Estos resultados representan una recuperación del tráfico respecto al de 2019 del 88% y 90% respectivamente, y un incremento del tráfico de 2023, respecto a 2022, de un 3,5%.

Conclusiones

En el contexto actual de incertidumbre económica generada por factores de naturaleza diversa, al margen de los efectos provocados por la crisis sanitaria, la realización de previsiones de tráfico para el medio y largo plazo constituye un ejercicio de elevada complejidad.

Sin embargo, los datos reales de pasajeros hasta septiembre de 2022 indican que se están superando las previsiones del DORA para 2022 (187,3 millones de pasajeros), y que incluso ya a cierre de 2022, podría superarse el tráfico estimado para 2023 (232,5 millones de pasajeros).

Por otra parte, tal y como se detalla en la siguiente tabla, tanto las estimaciones de esta Comisión con sus modelos, como las que resultan de un simple ejercicio de extrapolación de los niveles de recuperación del tráfico actuales (en el entorno del 90%) para los meses que restan de 2022 y para el ejercicio 2023 completo y las previsiones más recientes realizadas por Eurocontrol, indican que el volumen de pasajeros estimado en el DORA para 2023 se superaría ampliamente.

Tabla 7. Distintas previsiones de pasajeros en 2022 y 2023

	2022	2023
Aena	187,3	232,5
Eurocontrol	230,6	249,3
CNMC	241,0	249,5
Recuperación 90%	238,5	246,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurocontrol y Aena

Por tanto, a la vista de los resultados anteriores se considera que la propuesta realizada por Aena para 2023 es conservadora y será superada previsiblemente ya en el ejercicio 2022, lo que implica la necesidad de corregir la previsión de pasajeros para 2023.

Para realizar este ajuste, esta Comisión considera como mejor opción utilizar las estimaciones de Eurocontrol, ya que ha sido una referencia utilizada en decisiones de ejercicios previos, sus resultados para 2023 son muy similares a los obtenidos a partir de los modelos propios de la CNMC, y la referencia de

Eurocontrol resultó uno de los principales elementos de análisis del tráfico estimado en el DORA 2022-2026¹³.

En conclusión, la aplicación de 249,3 millones de pasajeros para el ejercicio 2023 a los efectos del cálculo del factor K_{2023} supone corregir dicho factor de los 0,302 euros utilizados por Aena en su propuesta a los 0,282 euros calculados por esta Comisión.

D. Desviaciones de inversiones y gastos de explotación (D)

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

El Informe anual de supervisión realizado por esa entidad determinó que para activar la fórmula de cálculo del parámetro D es requisito indispensable que el titular de Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (ahora Secretaría de Estado de Infraestructuras, Movilidad y Agenda Urbana) 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 artículo 31.5 de la Ley 18/2014, debe contar con informes preceptivos de la CNMC y AESA.

Según se indica en el informe de AESA, en respuesta a una consulta efectuada a la Dirección General de Aviación Civil sobre la “elevación para la aprobación de desviaciones en las inversiones previstas en el DORA”, esta comunicó que no se había sometido a aprobación del titular de la Secretaría de Estado desviación alguna sobre las inversiones reguladas.

A la vista de lo anterior, AESA concluye que el parámetro D correspondiente al ejercicio 2021 debe ser cero.

Tal y como se ha venido indicando en las resoluciones previas de la CNMC sobre tarifas ¹⁴, se debe advertir de que la no activación del mecanismo recogido en la Ley 18/2014 para la estimación del parámetro D, elimina de facto el efecto del ajuste derivado del mencionado parámetro en la fórmula del IMAAJ. Así, en todos

¹³ Ver apartado A1.2. Principales hipótesis para la estimación de tráfico del DORA 2022-2026.

¹⁴ Ver expediente STP/DTSP/016/20 sobre tarifa de 2021 y STP/DTSP/001/22 sobre tarifa de 2022.

los ejercicios en los que ha estado vigente, el valor del parámetro ha sido de cero al no haberse aprobado las desviaciones por el titular de la Secretaría de Estado.

Tercero. 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 es necesario proceder a modificar la propuesta de Aena con el objetivo de incorporar la previsión de pasajeros corregida por esta Comisión.

A continuación, se muestran la propuesta de Aena y el resultado de la supervisión de la CNMC, donde se observa que el valor del ingreso máximo por pasajero para 2023 propuesto por Aena (9,75 euros por pasajero) se ha corregido hasta los 9,77 euros por pasajero.

Tabla 8. Valor IMAAJ 2023 (euros)

	$IMAP_t$	$\frac{B_t}{100} IMAP_t$	$\frac{RI_t}{Q_t}$	K_t	$\frac{D_t}{Q_t}$	$IMAAJ_t$	Variación IMAAJ
Aena	10,00	0,055	0,0059	0,302	0	9,75	6,61%
CNMC	10,00	0,055	0,0055	0,282	0	9,77	6,84%

Fuente: Elaboración propia.

Cuarto. Variación tarifaria aplicable en el ejercicio 2023 como consecuencia de la imputación de los costes COVID-19

A. Imputación de costes COVID-19

De igual manera que en el ejercicio anterior, concurren circunstancias específicas que afectan y modifican el procedimiento de actualización tarifaria anual, como es la imputación de los costes en los que Aena ha tenido que incurrir como consecuencia de la colaboración con las autoridades sanitarias y de las restantes medidas operativas de seguridad e higiene adoptadas como consecuencia de la pandemia de COVID-19 (costes COVID-19).

La disposición adicional primera de la Ley 2/2021, en su apartado 2 párrafo tercero, establece que la CNMC deberá supervisar y analizar los costes derivados de la gestión del COVID-19 para su recuperación en el marco del DORA.

Así, en su Resolución de 16 de junio de 2022 sobre la supervisión de los costes sanitarios y operativos en los que ha incurrido Aena como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el periodo comprendido entre octubre de 2021 y marzo de 2022 (en adelante, Resolución de 16 de junio de 2022), declaró que tales costes ascienden a la cantidad de 32.478.888 euros en el periodo de octubre a diciembre de 2021, y a la cantidad de 24.305.923 euros en el periodo de enero a marzo de 2022¹⁵, a los efectos y con el alcance contemplados en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021.

La Ley 2/2021 permite la recuperación de estos costes en sucesivos DORAs, sin establecer plazos ni criterios temporales de imputación de los mismos, siendo este aspecto uno de los temas más controvertidos del procedimiento de consultas, tal y como se ha descrito el apartado II.Segundo.

La propuesta de Aena ha sido que se recuperasen con cargo a las tarifas del ejercicio 2023 los costes reconocidos en el periodo comprendido entre octubre de 2021 y marzo de 2022, esto es, todos los costes supervisados por la CNMC en la Resolución antes citada.

Aena considera que estos costes le han venido impuestos normativamente y que son costes en los que ya ha incurrido. Además, considera que la recuperación de la totalidad de estos costes en las tarifas del año 2023 tendrá un impacto menor. De no hacerlo así, dando lugar a un leve incremento de tarifas en 2023, habría subidas más abruptas en futuros ejercicios lo cual, unido a la capitalización de los costes no recuperados en las tarifas 2023, implicaría un coste adicional para todos los usuarios aeroportuarios con un impacto proporcionalmente mayor en las tarifas de ejercicios futuros.

Por otro lado, las aerolíneas y asociaciones de usuarios aeroportuarios participantes en el procedimiento de consultas propusieron imputar a la actualización tarifaria de 2023, de los costes reconocidos por la CNMC, únicamente los del último trimestre del año 2021, de forma que los del primer trimestre de 2022 se imputen en posteriores ejercicios de actualización tarifaria. Consideran que, teniendo en cuenta que en 2023 el efecto positivo sobre el IMAAJ generado por el factor K se reduce significativamente frente al año anterior, esta opción permite conseguir una senda tarifaria más estable y supone un impacto más sostenible para las aerolíneas. Aunque los costes no recuperados se capitalicen al 6%, por el incremento previsto de pasajeros las aerolíneas abonarán por pasajero una cifra inferior. Algunas compañías abogaron, además, por ajustar la recuperación de los costes COVID-19 a los

¹⁵ La primera Resolución de la CNMC de supervisión de los costes COVID-19 fue la de 9 de diciembre de 2021, sobre los costes incurridos en 2020 y entre enero y septiembre de 2021.

periodos anuales por considerarlo más coherente con el marco regulador. Ryanair objetó tanto a la recuperación en sí de los costes COVID-19 a través de las tarifas aeroportuarias como a la tasa de capitalización utilizada, que considera que debería ser inferior.

En relación con esta controversia, el apartado 7.1 del DORA dispone que la CNMC deberá determinar, en el caso de que no hubiese acuerdo entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios, la modalidad de recuperación de los costes COVID-19 en los que se haya incurrido en el marco de la función de supervisión del procedimiento anual de actualización de las tarifas aeroportuarias contemplado en el apartado 2 del artículo 10 de la LCNMC.

Por tanto, corresponde a esta Comisión determinar la imputación de los costes COVID-19 a efectos de su recuperación con cargo a las tarifas aeroportuarias.

Según la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 estos costes pueden ser recuperados, debidamente capitalizados, en cualquiera de los siguientes DORAs, no existiendo un marco temporal establecido de imputación, por lo que deberá determinarlo la CNMC anualmente. Con ello se pretende introducir cierta flexibilidad en el marco regulador de las tarifas aeroportuarias, con la finalidad de que, por una parte, la recuperación de estos costes se produzca de la forma y en el momento en que genere un menor efecto distorsionador, y por otra parte, se garantice una cierta estabilidad tarifaria, evitando fluctuaciones excesivas en torno al objetivo de congelación establecido en el DORA.

En Resolución de Supervisión de Tarifas 2022 ya se justificó que no era necesariamente aplicable el plazo de dos años para realizar el ajuste para la recuperación de los costes COVID-19 que el ordenamiento jurídico sí contempla para los parámetros regulados en la Ley 18/2014.

Por tanto, con la finalidad de cumplir con los objetivos de estabilidad y predictibilidad de la senda tarifaria y aplicando los mismos criterios que se aplicaron en la Resolución de Tarifas 2022, esta Comisión considera, a la vista de los resultados obtenidos para las Tarifas 2023 y en el contexto actual de incertidumbre sobre la recuperación del tráfico aéreo, que resulta razonable imputar a las tarifas de 2023 la parte de los costes COVID-19 reconocidos en la Resolución de 16 de junio de 2022 hasta el límite que permita que la variación tarifaria efectiva en 2023 sea de un 0%.

Por tanto, se aplicará a la tarifa de 2023 un importe de 45.634.105,01 euros, manteniéndose pendiente de aplicación para futuros ejercicios debidamente capitalizados un importe de 16.642.085,91 euros.

Tabla 9. Importe costes COVID-19 aplicado y pendiente de aplicación

	Euros
Costes COVID capitalizados	62.276.190,92
Costes COVID aplicados (tarifa 2023)	45.634.105,01
Costes COVID pendientes de aplicar	16.642.085,91

Fuente: Elaboración propia

Como consecuencia el importe de costes COVID-19 a aplicar en la variación tarifaria final será de 0,18 euros por pasajero, que corresponde a los 45,63 millones de euros repartidos entre un total de 249,3 millones de pasajeros.

B. Variación tarifaria aplicable al ejercicio 2023

Como consecuencia, el IMAAJ calculado en la Tabla 8 se incrementa en 0,18 euros por pasajero, con lo que la tarifa a aplicar en 2023 será de 9,95 euros por pasajero, manteniéndose así sin variación respecto a la de 2022.

V. AJUSTE INDIVIDUAL DE LAS TARIFAS EN EL EJERCICIO 2023

Aun habiendo establecido que en 2023 Aena podrá obtener un ingreso máximo por pasajero de 9,95 euros, cantidad que corresponde a una variación media del 0% sobre las tarifas vigentes en el ejercicio 2022, la variación individual de cada una de las PPP puede resultar distinta si no se obtuviera el equilibrio de ingresos y costes por prestación que se establece en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

Primero. Propuesta de variación tarifaria por prestación de Aena

Según las estimaciones de Aena para el ejercicio 2023¹⁶, que se muestran en la siguiente tabla, todas las PPP de manera individual, con la excepción de la de catering (105,8%) y la de pasajeros (100,4%), seguirán presentando déficit.

¹⁶ Los resultados reales de cierre correspondientes al ejercicio 2021 muestran déficit en todas las PPP consideradas individualmente.

Tabla 10. Situación por prestación y cobertura estimada en 2023

	Situación	Cobertura
Aterrizaje	Déficit	80,4%
STA	Déficit	88,8%
Meteorología	Déficit	80,0%
Seguridad	Déficit	83,5%
Estacionamiento	Déficit	35,9%
Pasajeros	Superávit	100,4%
Servicios de PMR	Déficit	88,4%
Pasarelas	Déficit	93,1%
Handling	Déficit	97,7%
Catering	Superávit	105,8%
Combustibles	Déficit	99,3%

Fuente: Aena.

Teniendo en cuenta lo anterior, Aena propuso que la variación media se aplicara linealmente a todos servicios aeroportuarios básicos en el ejercicio 2023, existiendo acuerdo por parte de los usuarios aeroportuarios.

Segundo. Valoración de la propuesta de variación tarifaria

Las dificultades asociadas a la previsión de la demanda de los diferentes servicios aeroportuarios y de los costes de provisión de estos complican la traslación de la variación del IMAAJ al ajuste tarifario individual de las distintas PPP en futuros ejercicios. Además, y como se puede constatar en la tabla anterior, ninguna de las PPP arroja un resultado positivo significativo en el ejercicio 2023, por lo que no cabe trasladar estos resultados positivos a otras prestaciones que presenten déficit, tal y como establece el artículo 32.4 de la Ley 18/2014.

Por tanto, esta Comisión considera adecuado no realizar ningún ajuste por PPP en las tarifas del ejercicio 2023.

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 2023 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la CNMC de 26 de octubre de 2017, de 10 de diciembre de 2018, de 11 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2021.

- 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 Resolución de Tarifas 2021.
- 3) La contabilidad analítica de Aena es un instrumento adecuado para verificar los ingresos, los costes y los márgenes de las PPP reguladas y la correcta aplicación de las tarifas aeroportuarias.
- 4) Aena ha realizado correctamente los ajustes al IMAAJ exigidos por la Ley 18/2014. Sin embargo, teniendo en cuenta la información actualmente disponible sobre la evolución del tráfico aéreo, la CNMC ha considerado conveniente realizar un ajuste en la previsión utilizada para el ejercicio 2023, circunstancia que implica la modificación del IMAAJ propuesto por Aena que pasa de 9,75 euros por pasajero a 9,77 euros por pasajero según los cálculos realizados por esta Comisión.
- 5) Dada la falta de acuerdo entre las partes del procedimiento de consultas de las tarifas 2023 en cuanto a la modalidad de recuperación de los costes COVID-19, corresponde a la CNMC su determinación conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021 y en el apartado 7.1 del DORA II. A tal fin se considera razonable imputar a las tarifas de 2023 la parte de los costes COVID-19 reconocidos en la Resolución de 16 de junio de 2022 hasta el límite que permita que la variación tarifaria efectiva en 2023 sea de un 0%.
- 6) La modificación tarifaria aplicable implica una congelación de las tarifas de las PPP de Aena en el ejercicio 2023. Según la propuesta de Aena, y con el acuerdo de las asociaciones de usuarios, esta variación tarifaria se aplicará linealmente a cada una de las PPP, lo cual es compatible con lo dispuesto en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014 para la actualización tarifaria.

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 2023 ha cumplido los requerimientos del artículo 34 de la Ley 18/2014 y de las Resoluciones de la CNMC de 26 de octubre de 2017, 10 de diciembre de 2018, 11 de diciembre de 2019 y 11 de febrero de 2021

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 Resolución de 11 de febrero de 2021 con la antelación indicada.

TERCERO. - En futuros procedimientos de consulta 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.Cuarto. de la Resolución de 11 de febrero de 2021 con la antelación indicada en dicho apartado.

CUARTO. - La modificación tarifaria aplicable a las tarifas 2023 debe incorporar la parte de los costes COVID-19 reconocidos en la Resolución sobre la supervisión de los costes sanitarios y operativos en los que ha incurrido Aena S.M.E., S.A. como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el período comprendido entre octubre de 2021 y marzo de 2022 (STP/DTSP/024/22) hasta el límite que permite que la variación tarifaria efectiva en 2023 sea de un 0%, es decir, 45.634.105,01 euros.

QUINTO.- Según resulta de la supervisión 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 de la presente Resolución, y de la incorporación de los costes COVID-19 imputables a las tarifas 2023 conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, el IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas de 2023 es de 9,95 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria de un 0% respecto de las tarifas 2022.

SEXTO. – La variación tarifaria determinada en el resuelve quinto se aplicará por igual a todas las Prestaciones Patrimoniales Públicas.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y Sector Postal y notifíquese a Aena S.M.E., S.A., como interesado.

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.