

RESOLUCIÓN SOBRE LOS CONFLICTOS ACUMULADOS PRESENTADOS POR IATA, ALA Y RYANAIR CONTRA EL ACUERDO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION DE AENA DE 25 DE JULIO DE 2023 EN EL QUE SE FIJAN LAS TARIFAS AEROPORTUARIAS PARA EL EJERCICIO 2024

CFT/DTSP/284/23

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D.^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 6 de marzo de 2024

Vistos los conflictos presentados por IATA España S.L, ALA y Ryanair DAC contra el Acuerdo del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A. (en adelante, Aena) de fecha 25 de julio de 2023 en el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2024, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 39 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, así como los artículos 10.5 y 12.1.c) de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la CNMC y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, aprueba la siguiente Resolución:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	3
PRIMERO. - Interposición de conflicto por IATA.....	3
SEGUNDO. - Interposición de conflicto por ALA	3
TERCERO. – Interposición de conflicto por Ryanair	4
CUARTO. - Acumulación de los conflictos y comunicación de inicio del procedimiento	4
QUINTO. – Alegaciones de Aena.....	5
SEXTO. - Trámite de audiencia.....	5
SEPTIMO. - Alegaciones complementarias de Ryanair	5
OCTAVO. – Alegaciones de IATA.....	5
NOVENO. - Informe de la Sala de Competencia	5
II. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
PRIMERO. - Existencia de un conflicto frente a la decisión de Aena de modificación de sus tarifas aeroportuarias para 2024	6
SEGUNDO. - Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.....	6
TERCERO. - Procedimiento aplicable	7
CUARTO. - Consideraciones sobre las cuestiones objeto del presente conflicto y su tratamiento en resoluciones previas de la CNMC	7
RESUELVE	20

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interposición de conflicto por IATA

Con fecha 8 de agosto de 2023, tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de IATA España S.L.U. (en adelante, IATA), en el que presenta un conflicto ex artículo 39 de 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) contra el Acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fecha 25 de julio de 2023 por el que se fijan las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2024, que le fue notificado el día 26 del mismo mes.

En su escrito considera que la propuesta de Aena no es conforme con la Ley 18/2014 y que el procedimiento de consultas no ha seguido los requisitos legalmente establecidos, no habiendo respetado los plazos legales del proceso de consultas y de suministro de la información requerida. Por todo ello solicita a la CNMC que modifique la propuesta de forma que:

- 1) Se descuenten de las tarifas de 2021 y 2022 los costes derivados del COVID-19, que vienen siendo indebidamente consolidados.
- 2) Se fijen para las tarifas de 2024 un IMAJ y un IMAAJ que, como máximo, tengan el mismo valor que el que dichos parámetros tuvieron en 2023.
- 3) Se fije un índice P para 2024, como máximo, en la misma cantidad que tuvo en la tarifa de 2023 (o la que en su caso decidan los tribunales para esa anualidad 2023), de manera que su incremento sea del 0%.
- 4) No se traslade a las aerolíneas ningún coste relacionado con el control de fronteras y, subsidiariamente, que solo se trasladen los costes de operación y funcionamiento del sistema "Entry Exit System".
- 5) Se corrijan a la baja las previsiones de tráfico para 2024.

SEGUNDO. - Interposición de conflicto por ALA

El día 11 de agosto de 2023 se presentó ante la CNMC un escrito de la Asociación de Líneas Aéreas de España, (en adelante, ALA) por el que presentó un conflicto ex artículo 39 de la Ley 18/2014 frente al mismo Acuerdo del Consejo de Administración de Aena por el que se fijan las tarifas aplicables en 2024 solicitando que:

- 1) Se determine que la variación del IMAAJ para 2024 debe ser una variación del 1,51% en lugar del incremento de 4,09% propuesto por Aena, salvo que exista por parte del Consejo de Ministros la aprobación de la excepcionalidad establecida en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

- 2) Se revise y modifique la propuesta de modulación tarifaria realizada por Aena de acuerdo con los principios generales y metodología consensuados en 2017.

TERCERO. – Interposición de conflicto por Ryanair

Finalmente, el 14 de agosto de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC otro escrito de interposición de conflicto por la compañía aérea Ryanair, D.A.C. (en adelante, Ryanair) contra el citado Acuerdo del Consejo de Administración de Aena de fijación de tarifas 2024 por ser contrario a derecho y por el que se opone a:

- 1) La aprobación de un incremento del IMAAJ superior al 0% y la toma de base de un IMAAJ al que no se le ha aplicado el límite de incremento del 0% respecto del IMAAJ del año precedente (9,89), en contra de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.
- 2) La aprobación de un índice P superior al 1%.
- 3) La modulación tarifaria realizada por Aena, solicitando a la CNMC que revise la metodología empleada.
- 4) La repercusión de los costes derivados del control transfronterizo de pasajeros “*Entry Exit Systems*” a las compañías aéreas por vía de elevación del IMAAJ.
- 5) La recuperación de costes derivados del COVID-19 a las tarifas aplicables en 2024.

CUARTO. - Acumulación de los conflictos y comunicación de inicio del procedimiento

Con fecha 28 de agosto de 2023, la CNMC dispuso la acumulación de los conflictos por tener idéntico objeto y fundamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y el artículo 40 de la Ley 18/2014. Dicha acumulación fue comunicada a los interesados mediante escrito de la Directora de Transportes y Sector Postal de la CNMC, en el que se notificó a las partes el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la LPAC.

En dicha comunicación, se dio traslado a Aena de los escritos presentados por IATA, ALA y Ryanair, y se le confirió un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

QUINTO. – Alegaciones de Aena

El 12 de septiembre de 2023 se recibieron alegaciones de Aena, en las que se opone a lo expuesto por los recurrentes alegando que Aena ha cumplido con los requerimientos del procedimiento de consultas y con la normativa que regula las tarifas aeroportuarias, y solicita de la CNMC que dicte Resolución expresa por la que acuerde desestimar íntegramente los conflictos tarifarios interpuestos por IATA, ALA y Ryanair y declare la adecuación y aplicabilidad de la actualización de las tarifas aeroportuarias aprobada por Aena para el ejercicio 2024.

SEXTO. - Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escrito de 19 de enero de 2024 se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la LPAC.

Con fecha 1 de febrero de 2024 Aena solicitó acceso al expediente, que le fue remitido al día siguiente.

SEPTIMO. - Alegaciones complementarias de Ryanair

El 2 de febrero de 2024 presentó Ryanair un escrito por el que reitera la posición expresada en su recurso inicial, hace suyas las alegaciones de IATA y ALA y se opone a las alegaciones de Aena. Además presenta alegaciones complementarias contrarias a la aprobación de un incremento del IMAAJ superior al 0% y considera que la aplicación de una subida no justificada del índice P y su repercusión a las tarifas aeroportuarias de Aena contradice la Ley 18/2014 y la Directiva 2009/12/CE de Tasas Aeroportuarias y constituye un abuso de posición de dominio contrario a la Ley de Defensa de la Competencia.

OCTAVO. – Alegaciones de IATA

El 5 de febrero de 2024 IATA presentó alegaciones extemporáneas en las cuales reitera su solicitud de modificación de las tarifas aprobadas por Aena para 2024 y se opone a las alegaciones presentadas por Aena en el presente procedimiento.

NOVENO. - Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC) y del artículo 14.2.i) 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.

A los anteriores Antecedentes de Hecho les son de aplicación los siguientes

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Existencia de un conflicto frente a la decisión de Aena de modificación de sus tarifas aeroportuarias para 2024

El conflicto se interpone en relación con la decisión de 25 de julio de 2023 del Consejo de Administración de Aena sobre la actualización de las tarifas aeroportuarias correspondientes al ejercicio 2024.

Concorre, por consiguiente, un conflicto en materia de tarifas aeroportuarias de Aena, que ha de resolverse sobre los antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos aplicables a la actualización de dichas tarifas.

SEGUNDO. - Competencia de la CNMC para resolver el conflicto

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos entre Aena y las asociaciones representativas de usuarios de los aeropuertos de la red de Aena planteados frente a las decisiones del gestor aeroportuario relativas a la modificación del sistema o nivel de sus tarifas aeroportuarias, que se atribuye a la CNMC en el artículo 12.1.c de la LCNMC en relación con el artículo 10.5 de la misma Ley.

Esta misma competencia está contemplada en el artículo 39 de la Ley 18/2014, según el cual la CNMC resolverá los conflictos que los usuarios aeroportuarios presenten frente a las decisiones de Aena relativas a la modificación del sistema o nivel de sus tarifas aeroportuarias, articulando para ello un procedimiento específico.

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada LCNMC, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones [...] de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2 de la citada LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

De conformidad con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico, la Resolución ha sido sometida a informe de la Sala de Competencia, que ha sido favorable.

TERCERO. - Procedimiento aplicable

a) Plazo para la interposición del conflicto

El artículo 39.1 de la Ley 18/2014 dispone que el plazo para interponer conflicto es de veinte días desde la fecha de notificación del Acuerdo del Consejo de Administración de Aena sobre la actualización de sus tarifas aeroportuarias.

Dicho Acuerdo, de fecha 25 de julio de 2023, fue comunicado a la CNMC el 27 de julio siguiente. Los escritos de interposición de conflicto fueron presentados en el Registro de la CNMC en fechas 8, 11 y 14 de agosto, dentro del plazo establecido para ello.

b) Otros aspectos del procedimiento

El procedimiento se rige por lo previsto en los artículos 39 y 40 de la Ley 18/2014.

Asimismo, con carácter general y según resulta de lo dispuesto en el artículo 2 de la LCNMC, en materia de procedimiento la CNMC se rige por lo establecido en su normativa de creación y, supletoriamente, por la actual LPAC.

Concretamente en lo relativo al carácter de la resolución que pone fin al procedimiento de conflicto, el artículo 12.2, párrafo segundo, de la LCNMC dispone lo siguiente:

“La resolución que dicte la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en los casos previstos en el apartado anterior será vinculante para las partes sin perjuicio de los recursos que procedan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de esta Ley”.

CUARTO. - Consideraciones sobre las cuestiones objeto del presente conflicto y su tratamiento en resoluciones previas de la CNMC

El artículo 12.1. c) de la LCNMC delimita el alcance de la Resolución de la CNMC en materia de conflictos sobre tarifas aeroportuarias. Así, esta Resolución incluirá la modificación tarifaria revisada que proceda, que sustituirá al contenido de la decisión de Aena y, en su caso, los estándares que se correspondan con los indicadores y niveles de calidad de servicio que considere aceptables y consistentes con la modificación tarifaria revisada.

Además, añade el precepto, la modificación tarifaria revisada por la CNMC deberá respetar el IMAAJ que resulte de aplicar las correcciones establecidas en el artículo 33 de la Ley 18/2014 al IMAP determinado para el ejercicio en el Documento de Regulación Aeroportuaria (en adelante DORA).

El alcance de la Resolución de la CNMC en materia de conflictos sobre tarifas aeroportuarias coincide parcialmente con una de las finalidades de la actuación de supervisión del procedimiento de transparencia y consulta que puede finalizar con una decisión de la CNMC que sustituya a la decisión tarifaria de Aena, según el artículo 37 Ley 18/2014:

“1. En el ejercicio de las funciones de supervisión del procedimiento de transparencia y consultas previsto en el artículo 10.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Comisión resolverá la inaplicación de las modificaciones o actualizaciones de las tarifas aeroportuarias fijadas por Aena, S.A., cuando éstas se hayan realizado prescindiendo del procedimiento previsto en esta Sección en materia de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias o no se ajuste, en su actualización, a lo previsto en esta Ley, y determinará de forma justificada, la modificación de las tarifas aeroportuarias que sustituirá al contenido de la decisión de Aena, S.A., con sujeción al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ) aplicable.” (Subrayado añadido).

Por ello, la resolución de los conflictos que se presenten deberá ser coherente con el contenido de la Resolución de supervisión anual de las tarifas aeroportuarias que adopte la CNMC, conforme al artículo 37 de la Ley 18/2014.

En este caso concreto, las principales cuestiones objeto de conflicto son la determinación del índice P aplicable, el IMAP y el IMAAJ utilizados de base para el cálculo de la tarifa, las estimaciones de tráfico, la modulación de las prestaciones públicas patrimoniales (en adelante PPP) y la traslación a las tarifas aeroportuarias de los costes asumidos por Aena en el nuevo sistema de control de fronteras. Todos esos parámetros afectan a la determinación del IMAAJ 2024 y a la modificación de las tarifas de Aena para el ejercicio 2024, y fueron aspectos controvertidos durante el procedimiento de transparencia y consulta de dichas tarifas, como quedó reflejado en las actas y en los intercambios de comunicaciones que siguieron a las reuniones entre las partes.

Al ser coincidentes en lo sustancial los motivos del conflicto con las posiciones expresadas ya durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas 2024, ocurre que dichos motivos ya han sido valorados por la CNMC a la hora de adoptar la Resolución de 1 de febrero de 2024 de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A., en el ejercicio 2024 (STP/DTSP/018/23), en adelante, Resolución de Supervisión de Tarifas 2024, como se verá a continuación.

Sobre el incumplimiento de los plazos legales y de la información suministrada durante el procedimiento de consultas

En su escrito de interposición de conflicto IATA alega que Aena ha incumplido los plazos legales de duración del procedimiento, y de suministro de la

información con la antelación necesaria para permitir la defensa de sus legítimos derechos e intereses, lo que ha impedido alcanzar un acuerdo durante el procedimiento de consultas.

Aena, por el contrario, considera que el procedimiento de consultas ha cumplido con los requisitos legales ya que el plazo mínimo de dos meses para ese procedimiento, previsto en la Ley 18/2014, debe entenderse que se inicia con la convocatoria (en este caso, el 12 de mayo) y que finaliza cuando se dan por definitivas las actas de las reuniones celebradas (los días 5 de junio y 10 de julio) y se dan por resueltas todas las cuestiones planteadas (el día 3 de agosto).

Además, Aena alega que suministró toda la información requerida 15 días antes de las reuniones del procedimiento de consultas. Sin embargo, explica también en su escrito de alegaciones que las desviaciones identificadas por AESA en su Informe Anual de Supervisión Técnica Aeroportuaria correspondiente al año 2022 y las correcciones realizadas por Aena al IMAJ requeridas en el punto i) del artículo 35.1 no se han remitido con antelación por tratarse de cuestiones que se trasladan en las reuniones y se explican de manera detallada en las mismas y considera que la Ley no exige que se suministren con antelación al proceso.

Finalmente, según Aena, la aportación de la información por el gestor aeroportuario durante el proceso de consultas para contestar a las preguntas de los participantes se ha realizado de forma suficientemente completa y en un plazo razonable.

Sobre este punto ya se ha pronunciado la CNMC en el Fundamento de Derecho II, apartado Tercero de la citada Resolución de Supervisión de Tarifas 2024 donde, a pesar de considerar que el procedimiento había cumplido en términos generales con los requisitos, se aprecia la utilidad de que Aena aporte la información requerida con la antelación suficiente a la reunión en la que se van a debatir las distintas cuestiones.

Por ello en el apartado Cuarto del mismo Fundamento de Derecho II se establece como medida de mejora para procedimientos posteriores que Aena facilite la información prevista dos semanas antes del inicio del procedimiento o de la correspondiente reunión, en su caso, en el marco del procedimiento de consultas anual con las asociaciones de usuarios y se especifica que *“Entre la información anterior ha de proveerse también la necesaria para el cálculo del IMAJ, incluyendo los valores de los parámetros que componen la fórmula y la metodología empleada para determinar la modulación tarifaria, así como la propuesta de tarifas de Aena. Cabe reiterar la importancia de poner a disposición de los usuarios aeroportuarios esta información con suficiente antelación a la celebración de las reuniones del procedimiento de consultas para que no se vea mermada su utilidad”*.

Además, debe aclararse que el plazo de dos meses previsto en el artículo 34 de la Ley 18/2014 para el periodo de consultas debe entenderse iniciado con la convocatoria en la que se incluya la información prevista en el artículo 35, la cual debe realizarse, salvo justificación, antes del 15 de mayo. Por otra parte, en contra de lo alegado por Aena, dicho periodo no puede admitirse que concluya con posterioridad al Acuerdo del Consejo de Administración de Aena que aprueba las tarifas, pues ello sería contrario a lo dispuesto en el apartado 5 de dicho artículo 34.

Sobre la estimación de tráfico

Mientras que IATA considera que Aena ha tomado en cuenta para el cálculo de las tarifas unas previsiones de tráfico de pasajeros para 2024 poco realistas y que deberían corregirse a la baja, Aena manifiesta que las mismas están justificadas y que esta alegación de IATA se contradice con la información que la propia asociación presentó en el procedimiento de consultas y que estimaba una recuperación del tráfico frente a las cifras de 2019 de 108,1% en 2023 y de 115,1% en 2024.

Respecto de esta cuestión la Resolución de Supervisión de Tarifas 2024, en su Fundamento de Derecho IV, apartado Segundo C, explica, a partir de los datos disponibles más recientes, la necesidad de corregir al alza la previsión de tráfico de pasajeros para el ejercicio 2024 por lo que concluye que *“la aplicación de 297,3 millones de pasajeros para el ejercicio 2024 a los efectos del cálculo del factor K_{2024} supone corregir dicho factor de los -0,17 euros utilizados por Aena en su propuesta a los -0,16 euros calculados por esta Comisión.”*

Sobre la determinación del IMAP

Las partes difieren en la interpretación de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, apartado 1 que establece lo siguiente en relación con el IMAP:

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

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

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

IATA alega que la cuantía máxima a la que puede llegar el IMAP en 2024 es el IMAP aplicable a las tarifas 2023 (10 euros) puesto que dicha disposición prevé que el incremento máximo a aplicar en el IMAP en el periodo 2015-2025 será del 0%. Además, considera que, dada la falta de incentivo de Aena a reducir sus costes operativos por su posición de dominio en el ámbito aeroportuario, tendría sentido que la regulación incorporase un factor de eficiencia, que permitiría, en consecuencia, reducir el IMAP en sucesivos ejercicios, por lo que aboga por dicha interpretación.

Ryanair por su parte estima que por aplicación de la citada disposición transitoria sexta el IMAP base debe ser el de 9,89 euros aplicado en 2021.

Por el contrario, Aena considera que el valor que debe tomarse como referencia para la aplicación de la limitación contenida en la disposición transitoria sexta es el IMAP calculado para el año 2016, que fue el primer año del periodo 2015-2025 en que se calculó el IMAP y quedó fijado en 10,90. Sólo con esta interpretación puede entenderse, según Aena, que en 2022 y en 2023 el IMAP fuese superior al del ejercicio precedente, puesto que la referida disposición no pretende imponer que el IMAP de un ejercicio no pueda ser superior al IMAP del ejercicio anterior. Por ello considera Aena que es incorrecta la interpretación de que el IMAP de todos los años deba ser siempre 9,89, pues esta cifra sería sólo el IMAP inicial fijado en el DORA II para 2022 por ser el valor calculado para el IMAP 2021, al que se le añade el índice P y así sucesivamente en cada ejercicio. Por todo ello concluye que el valor del IMAP de partida debe ser el de 10 euros, que fue fijado por la CNMC en su Resolución de Supervisión de las Tarifas 2023 y que proviene de la aplicación del IMAP 2022 (9,93) al que se le ha añadido el índice P (0,72%) correspondiente.

Respecto de esta cuestión es necesario explicar que la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 establece un marco de eficiencia para los DORAs que pudieran aprobarse para el periodo comprendido entre 2015 y 2025, de modo que, en la elaboración de cada DORA, si la aplicación de la metodología para el cálculo del IMAP condujera a un incremento superior al porcentaje de 0% de un año para otro, el incremento a aplicar sería el que resultase de aplicar el porcentaje del 0%.

Cuando se aprobó el DORA II, se estableció un IMAP inicial de 9,89 euros, que es el valor de los ingresos regulados requeridos por pasajero establecido para el año 2021 y un componente X que define la evolución del IMAP y que queda fijado en 0% (véase a tal efecto la tabla 6.4 del DORA II). A este IMAP inicial hay que añadir anualmente el “efecto precio”, que se incorpora en la fórmula de cálculo del IMAP del ejercicio correspondiente, como IMAP del ejercicio precedente, tal

y como se detalla en el apartado Primero del Fundamento de Derecho IV de la Resolución de Supervisión de Tarifas 2024.

Por este motivo en anteriores ejercicios de supervisión (2022 y 2023) se ha podido tomar como base un IMAP superior al establecido al inicio del periodo, sin que ello esté en contravención con lo previsto en el apartado 1 de la disposición transitoria sexta.

Sobre el valor del índice P

Todos los recurrentes se oponen a la propuesta de Aena de aplicar un índice P de 3,5%, pues consideran que la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014 apartado 2 impide la aplicación de un índice P superior a 1%.

Concretamente en su apartado 2.c dicha disposición establece que *“En el caso de que el índice P definido en el anexo VIII superase anualmente el 1%, se revisarán otras partidas de coste con arreglo al principio de eficiencia y buena gestión económica. Si por motivos excepcionales no fuese posible garantizar la subida máxima de ingresos reflejada en el apartado 1 a través de medidas de eficiencia, el Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, apreciará la necesidad de aumentar los ingresos máximos por pasajero por encima de los límites previstos en el apartado 1.”*

IATA considera que el índice P sólo puede incrementarse si al mismo tiempo se reduce el componente X en la misma cuantía. Por su parte ALA alega que únicamente podrá superarse esa cifra por Acuerdo del Consejo de Ministros. Además, Ryanair e IATA añaden que no se dan las circunstancias para dicha aprobación porque Aena no ha acreditado que haya tratado de compensar el aumento derivado del índice con la revisión eficiente de otras partidas de costes.

En relación con esta cuestión, Aena alega que la CNMC ha reconocido, en su Resolución de 8 de junio de 2023 sobre el índice P aplicable a las tarifas aeroportuarias de Aena en el ejercicio 2024 (STP/DTSP/023/023), que la metodología de cálculo aplicada por Aena es adecuada y resulta en un valor del 3,5%. De ello infiere, erróneamente, que la CNMC ha llegado a la conclusión de que no era posible revisar otras partidas de costes con arreglo al principio de eficiencia y buena gestión económica que permitiesen compensar el incremento del índice P.

Sobre esto debe precisarse que en la citada Resolución sobre el índice P, la CNMC se limitó a determinar el valor del índice que resultaba de la aplicación de su normativa específica, el Real Decreto 162/2019, de 22 de marzo, y a trasladar ese resultado al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (ahora Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible), a los efectos previstos en la disposición transitoria sexta apartado 2 de la Ley 18/2014, especificando expresamente que *“la supervisión de la CNMC sobre el valor del índice P se*

realiza sin perjuicio de que, conforme a lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, en el caso de que este índice supere anualmente el 1% corresponde al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, determinar la imposibilidad de garantizar la subida máxima de ingresos por pasajero del 0% a través de medidas de eficiencia y apreciar la necesidad de aumentar el ingreso máximo por pasajero por encima de dicho límite”.

A diferencia de otros ejercicios en que Aena propuso aplicar un índice P superior al 1% por concurrir circunstancias excepcionales, lo cual le fue denegado por la CNMC, en este caso el resultado viene determinado directamente de la aplicación de la fórmula de cálculo del índice P del Real Decreto 162/2019, no siendo función de esta Comisión verificar la revisión de otras partidas de coste y demás requisitos necesarios para la aprobación de un índice P superior a 1%, pues corresponde al Consejo de Ministros, y no a la CNMC, apreciar la necesidad de aumentar los ingresos máximos por pasajero por encima de los límites previstos, como quedó claro, por otra parte, durante el procedimiento de consultas.

Así, el Consejo de Ministros acordó en fecha 30 de enero de 2024 autorizar la aplicación de un índice de revisión de precios para la actualización de las tarifas aeroportuarias de 2024 del 3,5% a los efectos de lo previsto en la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014, lo que conlleva el aumento de los ingresos máximos por pasajero por encima de los límites del apartado 1 de dicha disposición.

Sobre el IMAAJ aplicable

IATA y Ryanair consideran que el IMAAJ no puede incrementarse respecto del IMAAJ del año anterior por aplicación del ya citado apartado 1 de la disposición transitoria sexta de la Ley 18/2014.

Sobre esta cuestión Aena alega, y la CNMC lo ha considerado así en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2024, que con la aprobación por Acuerdo del Consejo de Ministros de una variación del 3,5% en el índice P, cabe incorporar dicha variación al cálculo del IMAAJ sin que aplique el límite del 0% establecido en la disposición transitoria sexta. Sin embargo, dicho límite a la variación del IMAAJ sí ha de aplicarse a los efectos de la incorporación a su cálculo de los valores de los parámetros B_t , RI_t , K_t y D_t , por no estar contemplada ninguna excepción a este respecto en la Ley 18/2014. Por tanto, el IMAAJ aplicable en el ejercicio 2024 es de 10,35 euros por pasajero, en lugar de los 10,55 que resultarían de no tomarse en cuenta la restricción de la citada disposición transitoria en la aplicación de estos parámetros.

Por otra parte, también el DORA II, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de septiembre de 2021, establece en su apartado 7 que “En la

determinación del IMAAJ y sus límites de cada año se tendrá en cuenta que los ajustes aplicables a ejercicios previos no impidan, en su caso, la posibilidad de alcanzar el IMAP previsto en el DORA 2022-2026 conforme al marco establecido en la Ley 18/2014”, según lo cual el IMAAJ de un ejercicio podría llegar a alcanzar el IMAP de su mismo ejercicio con independencia de los ajustes de ejercicios previos.

Sobre la indebida recuperación de los costes derivados del COVID-19

La propuesta aprobada por Aena para el ejercicio 2024 no incluye importe alguno por el concepto de costes derivados del COVID-19, cuya recuperación con cargo a las tarifas aeroportuarias prevé la disposición adicional primera de 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. Según explicó Aena durante el procedimiento de consultas, ello se debe a que está pendiente de recibir una subvención de 45 millones de euros por este concepto, subvención que sería incompatible con el traslado a las tarifas de los costes COVID-19. Solo en caso de no recibirse al final la citada subvención, dichos costes se repercutirían en las tarifas del siguiente año.

Pese a ello, IATA y Ryanair recurren la decisión del Consejo de Administración de Aena en relación con estos costes derivados del COVID-19 y hacen referencia en sus alegaciones a los recursos presentados ante la Audiencia Nacional contra la Resolución de la CNMC de Supervisión de las Tarifas 2023 (STP/DTSP/012/22) y la Resolución del conflicto interpuesto contra las tarifas aprobadas por Aena para 2023 (CFT/DTSP/252/22). Ryanair reitera su oposición a la recuperación de estos costes en las tarifas aeroportuarias, considerando que la Ley 2/2021, que reconoce el derecho a su recuperación en el marco del DORA, es contraria a la Directiva 2009/12/CE. Además, alega que se han imputado costes que no están justificados y que se está compensando de más a Aena por este concepto.

Como ya se ha mencionado, en el ejercicio 2024 no se han incluido, ni en la propuesta tarifaria de Aena ni en la Resolución de la CNMC de Supervisión de las Tarifas 2024, costes derivados del COVID-19, por lo que deben desestimarse las anteriores alegaciones como motivo de recurso.

Únicamente, en cuanto a la afirmación de IATA de que la tarifa de 2024 arrastra la consolidación ilegal en las tarifas 2022 y 2023 de los costes COVID-19, debe precisarse que la recuperación de estos costes legalmente reconocidos en ningún caso provoca una consolidación a nivel de la tarifa. Como alega Aena, los costes COVID-19 no forman parte del IMAP ni del IMAAJ. Estos costes se añaden al IMAAJ resultando en la variación tarifaria finalmente aplicable, siendo

una cifra que se toma aisladamente de la estructura tarifaria y no tiene impacto en los futuros IMAP o IMAAJ.

Repercusión a las tarifas de los costes derivados del control de fronteras

IATA considera que el artículo 14 del Real Decreto-Ley 14/2022, de 1 de agosto, únicamente reconoce el derecho de Aena a recuperar los costes de operación y de mantenimiento en los que ha incurrido como consecuencia de la puesta a disposición del Ministerio del Interior de las infraestructuras y recursos de apoyo necesarios (humanos y materiales) para la realización de los controles de pasajeros y demás medidas previstas en el Reglamento (UE) 2017/2226 en los aeropuertos gestionados por Aena, pero que los costes derivados del control de fronteras, siendo costes relacionados con el ejercicio de funciones públicas estatales, deben ser asumidos por el Estado y no por los usuarios aeroportuarios. En la misma línea, Ryanair cuestiona la repercusión de estos costes a las compañías por vía de incremento del IMAAJ.

Por otra parte, según IATA no pueden imputarse instalaciones que no sean preceptivas de acuerdo con la normativa europea y en este sentido el Real Decreto-Ley 14/2022 no incluye los costes de control de fronteras ordinarios, fuera de la implementación del *Entry Exit System* (EES), como es la sustitución de los equipos ABC, que pasan de ser manejados por el Ministerio de Interior a ser equipos de Aena, por lo que no se pueden trasladar a las tarifas de 2024. Tampoco pueden imputarse costes de operación y mantenimiento de instalaciones que no hayan sido puestas en funcionamiento a lo largo de 2023. Finalmente, dado que el artículo 14.1 in fine estipula que el valor de las inversiones debe incluirse en la Base de Activos Regulada (BAR) del DORA III no se pueden recuperar a cargo de las tarifas 2024 los gastos de implantación del nuevo sistema.

Respecto de estas alegaciones, debe decirse, en primer lugar, que el artículo 14 del Real Decreto-Ley 14/2022 reconoce claramente el derecho a recuperar estos gastos de operación y mantenimiento en el marco del DORA, previa consulta en el ámbito del procedimiento de supervisión y consulta anual de las tarifas aeroportuarias, así como a incluir el valor de las inversiones en el futuro DORA III, tal como se ha reconocido en el Fundamento de Derecho IV, apartado Cuarto la Resolución de Supervisión de Tarifas 2024.

Por otro lado, el valor de 928.550,13 euros de los costes imputados en este ejercicio resulta de la diferencia entre los costes estimados en el DORA II para el apoyo al control fronterizo y el realmente incurrido por este concepto en 2022, concretamente por los servicios de personal auxiliar que prestan soporte al control de pasaportes realizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

Estado en los principales aeropuertos con tráfico internacional. Por último, en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2024 se constata de la documentación aportada por Aena que, en contra de estas alegaciones de IATA, en este ejercicio no se han imputado costes relativos al mantenimiento de equipos ABC ni costes de inversión.

Sobre la modulación tarifaria aprobada por Aena

Las compañías aéreas están en desacuerdo con la propuesta de modulación tarifaria aprobada por Aena.

Ryanair se opone al criterio utilizado por Aena para la distribución del incremento tarifario por prestación patrimonial pública, por considerar que no está adecuadamente vinculada a los costes e ingresos que genera cada una de dichas prestaciones y solicita su revisión por la CNMC.

Por su parte, ALA considera que la propuesta de modulación realizada por Aena no cumple los principios generales consensuados con ocasión del procedimiento de transparencia y consultas que se siguió para fijar las tarifas aeroportuarias de 2018 y que fueron aplicados en la fijación de las tarifas 2018, 2019 y 2020. En aquel procedimiento se acordó que la CNMC estableciese una metodología que permitiera, de un lado, la recuperación en cada ejercicio del IMAP establecido en el DORA y, de otro, procurar un equilibrio de ingresos y costes de las prestaciones patrimoniales. Además, con el objetivo de reducir la incertidumbre asociada al ajuste de las tarifas a realizar anualmente, la metodología utilizada debería permitir el establecimiento de una trayectoria estable y previsible, en cuanto a incrementos y reducciones de cada prestación, de forma que se procurase un ajuste progresivo que permitiese el menor desequilibrio posible en el último ejercicio del DORA. En consecuencia, solicita a la CNMC que revise la propuesta de modulación de Aena siguiendo criterios análogos y la modifique como corresponda.

Por su parte, Aena en sus alegaciones defiende su propuesta de modulación, frente a una aplicación lineal, pues con ella trata de conseguir el efecto de minorar las diferencias entre tarifas deficitarias y superavitarias y compensar los déficits de excesos de las superavitarias. Así, se incrementan por encima del 5,97% las tarifas de Seguridad, Estacionamiento, PMR y aterrizaje, si bien todas ellas continúan siendo deficitarias. Además, alega que la propuesta de ALA de no subir ninguna prestación más de dos puntos adicionales sobre la media llevaría a un desequilibrio mayor en 2025 y 2026.

La Resolución de Supervisión de Tarifas 2024 ha dirimido esta cuestión en su Fundamento de Derecho V. En ella se explica que en esta ocasión al

desequilibrio preexistente entre los ingresos y los costes de algunas prestaciones (que se vio agravado como consecuencia de la pandemia de COVID-19) y a los desajustes temporales ya previstos en el DORA II, se añade la dificultad de trazar una senda de recuperación que garantice el equilibrio de ingresos y costes por prestación a largo plazo, tal y como se realizó en ejercicios de modulación previos a la pandemia, dado el contexto actual de incertidumbre respecto de las previsiones de tráfico, la evolución de los precios (Índice P) y el mix real de tráfico (factor K).

Concretamente se dice en dicha Resolución que *“Teniendo en cuenta lo anterior, así como la complejidad en la estimación de determinados parámetros a medio y largo plazo, esta Comisión ha desarrollado un modelo que tiene como objetivo el equilibrio de ingresos y costes de las distintas prestaciones, no en el corto plazo sino de manera gradual, y asegurando que la variación media del IMAAJ en 2024 sea del 5,97%, con las siguientes restricciones:*

- *La variación máxima aplicable a una PPP será del 10%. Esto supone que el máximo ajuste sobre la variación media del (5,97%) no superará el 4%.*
- *Todas las PPP con déficit en 2023 se incrementarán, al menos, en la variación media (5,97%). Si tras aplicar este incremento se estima que continuarán en déficit en 2024, se aplicará un incremento superior hasta el límite del 10%.*
- *Si la aplicación secuencial de los criterios anteriores supone que, en conjunto, no se alcance la variación media del IMAAJ del 5,97%, se incrementará linealmente el porcentaje de variación de las prestaciones con superávit previsto en 2023.*

Aplicado el modelo, el resultado se recoge en la tabla siguiente.

Tabla 1. Variación tarifaria y previsión de cobertura (%) por PPP realizada por la CNMC para 2024

Prestación	Variación tarifaria	Previsión de cobertura (%)
Aterrizaje	10,00%	95,3%
Servicio de Tránsito de Aeródromo	5,97%	109,4%
Servicio Meteorología	9,21%	100,0%
Seguridad	10,00%	91,9%

<i>Estacionamiento</i>	10,00%	56,7%
<i>Utilización de infraestructuras</i>	2,52%	114,2%
<i>Servicio P.M.R.</i>	10,00%	91,5%
<i>Utilización de pasarelas telescópicas</i>	5,97%	105,4%
<i>Handling</i>	2,52%	112,6%
<i>Catering</i>	2,52%	126,2%
<i>Combustible aviación</i>	5,97%	113,5%
Total PPP	5,97%	102,6%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, esta modulación cumple con la variación media del IMAAJ (5,97%) generando una cobertura de ingresos sobre costes de un 102,6%, compatible con el superávit estimado en el DORA II para 2024 (102,4%).

Además, frente a la propuesta de modulación de Aena, la realizada por esta Comisión supone que se incrementen más las tarifas de las PPPs con previsión de déficit y menos las tarifas con previsión de superávit, obteniéndose por tanto un resultado más equilibrado.

Los criterios utilizados para la modulación en el ejercicio 2024 podrán ajustarse en futuros ejercicios de supervisión en función de la evolución de los parámetros mencionados anteriormente con el objetivo de procurar el equilibrio gradual entre ingresos y costes de las distintas prestaciones, que garanticen a su vez la variación media del IMAAJ calculada anualmente.”

Conclusiones

En virtud de todo lo anterior se concluye lo siguiente a los efectos de la resolución del presente conflicto:

Primero.- La Resolución de Supervisión de Tarifas 2024 ha establecido:

- Un IMAP 2024 de 3,5%, como consecuencia de la aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de enero de 2024.
- Un valor del parámetro K de -0,16 euros, según las estimaciones de tráfico revisadas por la CNMC.

- Un IMAAJ 2024 de 10,35 euros, lo que supone una variación tarifaria de 4,09% respecto de las tarifas 2023.

Segundo.- La misma Resolución de Supervisión de Tarifas 2024, en su Fundamento de Derecho V, estableció la modulación tarifaria aplicable.

Tercero.- El plazo de dos meses previsto en el artículo 34 de la Ley 18/2014 para el periodo de consultas debe entenderse iniciado con la convocatoria en la que se incluya la información prevista en el artículo 35 y que deberá realizarse, salvo justificación, antes del 15 de mayo. La información necesaria para el cálculo del IMAAJ, incluyendo los valores de los parámetros de la fórmula, la metodología empleada para determinar la modulación tarifaria y la propuesta de tarifas de Aena deberá facilitarse a los participantes en el procedimiento de consultas dos semanas antes del inicio del procedimiento de consultas o de la correspondiente reunión.

Cuarto.- Deben desestimarse las alegaciones sobre la necesidad de descontar de las tarifas 2024 los costes COVID-19, ya que no han sido aplicados ni indebidamente consolidados, así como la propuesta de excluir los gastos relativos al apoyo al control de fronteras imputados por Aena a las tarifas 2024.

Quinto.- Para concluir debe hacerse una mención al requisito del artículo 12.1 c) párrafo 5 de la LCNMC, según el cual en los procedimientos de conflicto la CNMC verificará que la decisión de Aena se produce conforme al procedimiento establecido en la Ley 18/2014, se ajusta a los requisitos establecidos en el DORA, garantiza la sostenibilidad de la red y la accesibilidad a los aeropuertos integrados en ella así como la suficiencia de ingresos, responde a los principios de no discriminación, objetividad, eficiencia y transparencia, y resulta justificada, de acuerdo con las previsiones del DORA en materia de previsiones de tráfico e inversiones, y los requerimientos y necesidades de las compañías usuarias de los aeropuertos.

A la vista del objeto de los conflictos presentados, no se considera preciso realizar una declaración sobre estos concretos extremos en el presente procedimiento, ya que la adecuación de la decisión tarifaria de Aena a los requisitos del marco regulador de las tarifas aeroportuarias ya ha sido valorada en la Resolución de Supervisión de Tarifas 2024, y la resolución de este procedimiento no altera las conclusiones allí alcanzadas ni afecta a los demás requisitos objeto de verificación establecidos en artículo 12.1.c) párrafo quinto.

Tomando en consideración todo lo expuesto, a la vista de las alegaciones presentadas por los interesados y teniendo en cuenta el conjunto de la normativa que resulta de aplicación, se concluye que esta resolución sobre los conflictos

planteados por ALA, Ryanair e IATA ha de ser acorde con el resultado de la supervisión descrita en el Fundamento de Derecho II. Apartado Cuarto, Fundamento de Derecho IV y Fundamento de Derecho V de la Resolución de la CNMC de Supervisión Tarifas 2024.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria.

RESUELVE

Único. – Estimar parcialmente los conflictos interpuestos por IATA, ALA y Ryanair frente a la decisión del Consejo de Administración de Aena S.M.E., S.A. de 25 de julio de 2023 en la que se fijan las tarifas aeroportuarias para 2024 y declarar que:

- Para el cálculo del IMAP aplicable a la actualización de las tarifas aeroportuarias de 2024 debe considerarse un índice P de 3,5%, y un valor de IMAP de 10,35 euros.
- El IMAAJ que debe aplicarse a las tarifas de 2024 es de 10,35 euros por pasajero, lo que supone una variación tarifaria de un 4,09% respecto de las tarifas 2023.
- Dicha variación deberá modularse entre las prestaciones patrimoniales públicas de Aena según lo establecido en la Resolución de Tarifas Aeroportuarias 2024.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados IATA España S.L., Asociación de Líneas Aéreas ALA, Ryanair Designated Activity Company, y Aena S.M.E., S.A.

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.