



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN REALIZADA POR DETERMINADAS SOCIEDADES DEL GRUPO AENA DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 321.6 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO II

INF/CNMC/284/25

Fecha 19/11/25

www.cnmc.es

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN REALIZADA POR DETERMINADAS SOCIEDADES DEL GRUPO AENA DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 321.6 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO II

Expediente nº: INF/CNMC/284/25

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Barcelona, a 19 de noviembre de 2025

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en relación con la aplicación del artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativa a la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo AENA, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 30 de octubre de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo referido más arriba y el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) tiene por objeto regular la contratación de las entidades del sector público, ajustándola a los principios de libertad de acceso, publicidad y transparencia e integridad de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato, para obtener una eficiente utilización de los fondos públicos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

No todos los entes del sector público están sujetos a las mismas obligaciones en dicha normativa. El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (artículo 3) parte de la categorización de distintos sujetos (Administración pública, poderes adjudicadores, entidades del sector público) a los cuales se les aplica un régimen jurídico de distinta intensidad.

El régimen jurídico aplicable a la contratación de las entidades del sector público que no tienen la consideración de *poder adjudicador* viene establecido en los artículos 321 y 322 de la LCSP, y se caracteriza por la aprobación de instrucciones internas de contratación, que deben publicarse en el perfil del contratante y regular los procedimientos de contratación, de forma que garanticen la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta.

El apartado quinto de la Disposición Final 40ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, añadió un nuevo apartado 6 al referido artículo 321 de la LCSP, introduciendo una excepción para los supuestos de adjudicación de contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poder adjudicador¹. El nuevo apartado 6 introducido en el artículo 321 de la LCSP establece que:

¹ Cabe recordar que, hasta la entrada en vigor de la LCSP, los contratos internos de negocio (contratos intragrupo) por parte de entidades del sector público que no tengan carácter de poder adjudicador, se encontraban excluidos de la legislación de contratos públicos (véase, en este sentido el artículo 4.g) del Real Decreto Legislativo 3/2011 del TRLCSP). Con la entrada en vigor de la LCSP, se derogó aquella exclusión y estas relaciones jurídicas se encuadraron bajo la figura de los encargos a medios propios a filiales (en virtud del artículo 33.3 LCSP) para la realización de las actividades que fuesen necesarias para el desarrollo del negocio del Grupo, sin tener que sujetarse a las reglas de contratación pública (así fue interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 29/2018). Sin embargo, la Disposición final 8ª del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo,

“6. Estarán excluidos de la aplicación de esta Ley los contratos entre dos sociedades mercantiles pertenecientes al sector público que no ostenten el carácter de poder adjudicador, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

- a) Que la sociedad contratante ostente de manera directa o indirecta la totalidad del capital social de la contratista o viceversa, o que una tercera sociedad, también del sector público, que tampoco tenga el carácter de poder adjudicador ostente de manera directa o indirecta la titularidad del 100 por 100 del capital social de las dos primeras.*
- b) Que los contratos tengan por objeto la adquisición de bienes o la prestación de servicios que sean necesarios para la realización de la actividad mercantil propia del objeto social de la entidad contratante.*
- c) Que los contratos no distorsionen la libre competencia en el mercado.*

A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior el Departamento ministerial u organismo al que corresponda la tutela de la sociedad contratante solicitará un informe previo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o, en su caso, de la autoridad de competencia autonómica correspondiente que analice los contratos concretos o categorías generales de contratos de similares características que las sociedades prevean suscribir. El informe será evacuado en el plazo máximo de veinte días hábiles.”.

por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, introdujo una nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 de la LCSP, de manera que asimila las condiciones para realizar los encargos de poderes adjudicadores a medios propios personificados (art. 32 LCSP). Por tanto, tras esta reforma, no había en la LCSP previsión que autorizara la adjudicación preferente de un contrato a favor de las entidades pertenecientes a un mismo grupo empresarial, salvo la nueva redacción del art. 33.3 LCSP que requiere para realizar encargos los requisitos de íntegra titularidad pública del capital y mayor actividad a favor de la entidad controladora.

Esta nueva excepción a la aplicación de la LCSP trae causa de un Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 29 de julio de 2020², dictado al amparo del artículo 328 de la LCSP³.

Cabe señalar que, en este mismo ámbito de la contratación intragrupo derivada del **artículo 326.1 de la LCSP**, la **CNMC ha publicado varios informes**: en mayo de 2021, un informe sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público **CESCE**⁴, en julio de 2021, un informe sobre las relaciones intragrupo del grupo empresarial público **HUNOSA**⁵, a lo largo de 2021, 2022 y 2024, nueve informes sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público **CORREOS**⁶, en marzo de 2024, un informe sobre las relaciones intragrupo del grupo empresarial público **ENUSA**⁷ y, finalmente, en agosto de 2025 un informe sobre la contratación interna entre sociedades del propio grupo empresarial público **AENA**⁸.

² [Expediente 33/2020](#). Materia: Contratos de entidades que no son poderes adjudicadores con empresas públicas propias. Cabe recordar que, de conformidad con el artículo 328.2 de la LCSP, un representante de la CNMC participa en la Junta Consultiva como vocal nato con voz, pero sin derecho a voto.

³ El artículo 328.3 a) de la LCSP establece como una de las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado promover la adopción de las normas o medidas de carácter general que considere procedentes para la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos.

⁴ [INF/CNMC/028/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CESCE de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

⁵ [INF/CNMC/063/21](#). Informe relativo a la solicitud de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en relación con la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo HUNOSA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

⁶ [INF/CNMC/074/21](#). Informe relativo a la solicitud de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en relación con la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo Correos de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

[INF/CNMC/154/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo Correos de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP II.

En marzo de 2022 se aprobaron los siguientes 5 informes: [INF/CNMC/026/22](#); [INF/CNMC/027/22](#); [INF/CNMC/028/22](#); [INF/CNMC/029/22](#) e [INF/CNMC/041/22](#). En junio de 2022 se aprobó el [INF/CNMC/057/22](#) y, en junio de 2024, el [INF/CNMC/026/24](#).

⁷ [INF/CNMC/551/23](#). Informe sobre la contratación realizada por la sociedad ENUSA a su filial ETSA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP

⁸ [INF/CNMC/153/25](#): Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo AENA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

La solicitud remitida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en nombre del Grupo AENA, tiene por objeto la valoración de la afectación a la competencia de dos contrataciones internas del Grupo, de conformidad con el apartado 6 del artículo 321 de la LCSP⁹.

Concretamente, se trata de: (i) una contratación entre AENA S.M.E., S.A. (AENA) y AENA Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, S.M.E, S.A. (ASCAIRM) y de (ii) una contratación entre AENA S.M.E., S.A. (AENA) y AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI). En ambos casos, **la matriz AENA prestará ciertos servicios ([CONFIDENCIAL]) en los aeropuertos de la red de AENA para los empleados de sus filiales ASCAIRM y ADI¹⁰.**

En concreto, AENA prestará los siguientes servicios a todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del II Convenio Colectivo del Grupo AENA¹¹ **[CONFIDENCIAL]**

Cabe indicar que, sobre las relaciones contractuales intragrupo, el Grupo AENA ha señalado que se pueden clasificar en¹³:

- Servicios relacionados con la actividad/objeto principal de la compañía: son prestados por la Dirección General de Aeropuertos de AENA
- Resto de servicios de carácter auxiliar: sirven de apoyo al Grupo AENA y no constituyen, en ningún caso, su actividad. Por ejemplo, servicios de recursos humanos, servicios de mercadotecnia, servicios jurídicos,

⁹ De conformidad con el artículo 321.6 de la LCSP, la solicitud de informe a la CNMC recae sobre el Departamento ministerial u organismo al que corresponda la tutela de la sociedad contratante.

¹⁰ Estos compromisos con los empleados surgen, de acuerdo con la información facilitada por el Grupo AENA, de acuerdos con los representantes de los trabajadores: (i) Acta de 25 de enero de 2025 (para los empleados de ASCAIRM) y (ii) Acta de 16 de julio de 2025 (para los trabajadores de ADI).

Cabe señalar que, con anterioridad (el 31 de octubre de 2017), se firmó un contrato para la prestación de servicios **[CONFIDENCIAL]** de la red de AENA S.M.E., S.A a ENAIRE (**[CONFIDENCIAL]**), en base a un preacuerdo de 25 de septiembre de 2017, el cual fue ratificado en el Acta de 31 de enero de 2018.

¹¹ Véase la [Resolución de 4 de julio de 2025, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el II Convenio Colectivo del Grupo AENA](#), cuya vigencia es hasta el día 31 de julio de 2030.

¹² **[CONFIDENCIAL]**

¹³ Según la documentación facilitada para la elaboración del [INF/CNMC/153/25](#).

servicios contables, administrativos y fiscales o servicios de control de la calidad.

Según el Grupo AENA, los servicios de los contratos analizados en este informe se clasifican dentro del resto de servicios de carácter auxiliar, en concreto como servicios de apoyo a la unidad de Personas (recursos humanos).

La solicitud se acompaña de un informe de la Abogacía del Estado en el que se señala que *“examinado el expediente, en ambos contratos intragrupo concurren los requisitos exigidos en el citado precepto”* [artículo 321.6 LCSP], es decir, que la contratación objeto de este informe cumple con los requisitos legales de constituir sociedades mercantiles del sector público estatal, no ostentar la cualidad de poderes adjudicadores y detentar la contratista AENA la totalidad del capital social de las sociedades contratantes (ASCAIRM y ADI), obedeciendo los contratos objeto de la presente solicitud a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social de las contratantes, es decir de ASCAIRM y de ADI.

Para la elaboración del presente informe el Grupo AENA ha suministrado la siguiente información:

- Borradores de los contratos intragrupo entre AENA y ASCAIRM y entre AENA y ADI.
- Memorias sobre la justificación de los precios aplicados en la determinación de la contraprestación para los acuerdos intragrupo entre AENA y ASCAIRM y entre AENA y ADI.
- Acuerdo que regula los términos y condiciones de uso que ofrece AENA a las empresas en **[CONFIDENCIAL]**.
- Anexo sobre los precios de **[CONFIDENCIAL]** no integrados en títulos de transporte para el año 2025.
- Acuerdo mercantil de **[CONFIDENCIAL]** de la red de AENA a grandes empresas con pago diferido.
- Memorias de los contrato de beneficios corporativos para trabajadores del Grupo AENA, entre AENA y ASCAIRM y entre AENA y ADI.
- Acta de la reunión celebrada el 31 de enero de 2018 entre la representación de ENAIRE E.P.E. / AENA S.M.E., S.A. empresarial del Grupo AENA y la representación de las organizaciones sindicales presentes en la mesa negociadora del I convenio colectivo del Grupo AENA.

- Acta de la reunión celebrada el 22 de enero de 2025 entre la representación empresarial del Grupo AENA y la representación de las organizaciones sindicales presentes en la coordinadora sindical estatal y en la mesa negociadora del convenio colectivo del Grupo AENA.
- Acta de la reunión celebrada el 16 de julio de 2025 entre la representación empresarial de ADI y la representante de los trabajadores/as de la empresa.
- Contrato de 31 de octubre de 2017 para la prestación de servicios de **[CONFIDENCIAL]** de la red de AENA S.M.E., S.A a ENAIRE.
- Informe de la Abogacía del Estado sobre el expediente de los acuerdos intragrupo entre AENA y ASCAIRM y entre AENA y ADI.
- Cuentas anuales auditadas, individuales y consolidadas, del ejercicio 2024 de AENA y cuentas anuales auditadas de ASCAIRM y ADI¹⁴.
- Importe estimado de los contratos intragrupo.
- Informes jurídicos en relación con los acuerdos mercantiles, tanto de la propia AENA como de la Abogacía del Estado¹⁵.
- Norma de Contratación Comercial de AENA.
- Determinación de la confidencialidad de los datos e informaciones facilitados¹⁶.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ENTIDADES Y LAS ACTIVIDADES AFECTADAS

3.1 Las sociedades afectadas: Grupo AENA

El Grupo AENA centra su actividad en la gestión aeroportuaria, incluyendo cualquier actividad anexa o complementaria. Cabe incluir también la gestión de instalaciones aeroportuarias fuera del territorio español¹⁷, bien de manera directa

¹⁴ Según la documentación facilitada para la elaboración del [INF/CNMC/153/25](#). Las cuentas anuales de ADI de 2024 y las de ejercicios anteriores se han obtenido del "[Registro de cuentas anuales del sector público](#)" y de la página [web](#) de AENA.

¹⁵ **[CONFIDENCIAL]**

¹⁶ El Grupo AENA ha solicitado, entre otros aspectos, la confidencialidad de las actas donde se recogen determinados beneficios sociales con sus empleados.

¹⁷ La participación de Aena fuera de España, a través de su filial Aena Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI), se extiende a 33 aeropuertos al 31 de diciembre de 2024: 1 en Reino Unido, 17 en Brasil, 12 en México, 2 en Jamaica y 1 en Colombia.

o mediante la creación de sociedades filiales. Concretamente la gestión individualizada de aeropuertos puede realizarla a través de sociedades filiales o por concesión de servicios¹⁸.

A nivel geográfico, el Grupo AENA realiza la mayor parte de sus actividades en España (5.037 millones de euros de ingresos ordinarios en 2024¹⁹, el 87,39% del total) mientras que la actividad internacional ascendió 727 millones de euros, concentrada mayoritariamente en el Reino Unido y en Brasil²⁰.

En España, la mayoría de los ingresos ordinarios (3.148 millones de euros, el 62,65%) provienen de los servicios aeronáuticos prestados, los cuales corresponden principalmente al uso de la infraestructura aeroportuaria por líneas aéreas y pasajeros, seguidos de los servicios comerciales ligados a los aeropuertos (1.760 millones, el 35,08%) y, en menor medida, los servicios inmobiliarios (114 millones, el 2,27% del total)²¹.

3.1.1. AENA S.M.E., S.A.

AENA S.M.E., S.A. (AENA) es la matriz del Grupo y es una **sociedad anónima controlada mayoritariamente por la entidad pública empresarial ENAIRE**²² (con una participación del 51% del capital social). El 49% restante del capital social de AENA cotiza en Bolsa (formando parte del IBEX-35)²³.

¹⁸ En España, la explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (AIRM) se realiza bajo el modelo de concesión de la cual es titular la filial AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (ASCAIRM).

A nivel internacional, las operaciones de la subsidiaria Aena Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI) se corresponden con la actividad de desarrollo internacional del Grupo AENA que consiste en inversiones en otros gestores aeroportuarios.

¹⁹ Incluyendo los ingresos ordinarios del AIRM.

²⁰ La actividad en el Reino Unido proviene del aeropuerto londinense de Luton (a través del subgrupo dependiente London Luton Airport Holdings III Limited) y la actividad en Brasil de las sociedades dependientes Aeroportos do Nordeste do Brasil (ANB) y Bloco do Onze Aeroportos do Brasil (BOAB).

²¹ No se incluyen los datos del AIRM, cuyos ingresos ordinarios ascendieron a 14,80 millones de euros en el ejercicio 2024.

²² [ENAIRE](#), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, es el principal proveedor de servicios de navegación aérea y de información aeronáutica en España.

²³ En la página [web](#) de la CNMV puede consultarse las participaciones significativas, introduciendo el nombre de AENA en el formulario.

La actividad de la matriz (AENA) se centra, al igual que el resto del Grupo, **en la prestación de servicios aeronáuticos** (3.148 millones de euros en 2024), seguido de servicios comerciales (1.760 millones de euros) y, en menor medida, servicios inmobiliarios (114 millones de euros). El objeto social de AENA se describe en el Anexo I de este informe.

AENA posee las siguientes sociedades dependientes (filiales) en España:

- **AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (ASCAIRM)**, creada en 2018, es la adjudicataria del contrato para la operación, mantenimiento y explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, con un plazo de duración de la concesión de 25 años. El accionista único de la sociedad es AENA (participación del 100%).
- **AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI)**, constituida en 1991, es una sociedad holding tenedora de acciones o participaciones del negocio internacional del Grupo AENA a través de inversiones en sociedades domiciliadas fuera de España²⁴. Su actividad se centra en la explotación, conservación, gestión y administración de infraestructuras aeroportuarias, siendo AENA su único accionista (participación del 100%).

Es importante resaltar que en las cuentas consolidadas del Grupo AENA del ejercicio 2024 se indica que *“La Sociedad dominante [AENA] realiza todas sus operaciones con vinculadas a valores de mercado. Adicionalmente, los precios de transferencia se encuentran adecuadamente soportados, por lo que los administradores de la Sociedad consideran que no existen riesgos significativos por este aspecto de los que puedan derivarse pasivos de consideración en el futuro”*.

3.1.2. AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A.

AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (ASCAIRM), filial al 100% de la matriz AENA, tiene como **objeto exclusivo**, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de **la concesión administrativa** para la gestión,

²⁴ Destacan las participaciones en Brasil (participación del 100% en (i) Aeroportos do Nordeste do Brasil S.A. y en (ii) Bloco do Onze Aeroportos do Brasil S.A.) y en el Reino Unido (participación del 51% en London Luton Airport Holdings III Limited).

explotación, mantenimiento y conservación **del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia**²⁵, operando, por tanto, únicamente en España. El objeto social de ASCAIRM se describe en el anexo I, mientras que las líneas principales del acuerdo de concesión se describen en el anexo II de este informe.

De acuerdo con las cuentas anuales de la sociedad, la cifra de negocios de ASCAIRM se situó en 12,70 millones de euros en 2024 (12,18 millones en 2023), los cuales corresponden casi en su totalidad (el 98,48%) a servicios aeroportuarios con 12,51 millones de euros en 2024²⁶. La cifra de negocios se completa con 0,19 millones de servicios inmobiliarios.

Es importante destacar que, según las cuentas anuales de ASCAIRM, las transacciones mantenidas por ASCAIRM con las sociedades vinculadas del Grupo AENA están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas en términos de mercado.

3.1.3. AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A.

AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI), filial al 100% de la matriz AENA²⁷, es una sociedad holding tenedora de acciones o participaciones del negocio internacional del Grupo AENA a través de inversiones en sociedades domiciliadas fuera de España, siendo ésta su actividad actual²⁸. La participación de AENA fuera de España, a través de su filial ADI se extiende a 33 aeropuertos al 31 de diciembre de 2024: 1 en Reino Unido, 17 en Brasil, 12 en México, 2 en

²⁵ La adjudicación a AENA del expediente nº 27/2017 de contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de concesión, relativo a la "gestión, explotación, mantenimiento y conservación del aeropuerto internacional Región de Murcia" puede consultarse en el siguiente [enlace](#).

²⁶ Que se desglosan, casi por la mitad, entre servicios aeronáuticos (6,36 millones) y servicios comerciales (6,15 millones).

²⁷ De acuerdo con las cuentas anuales, ADI es sociedad dominante de un grupo de sociedades, si bien está integrada en el Grupo AENA, que formula cuentas anuales consolidadas, motivo por el cual ADI no presenta cuentas anuales consolidadas.

²⁸ Hasta principios del ejercicio 2022 ADI desarrolló actividades de servicios de verificación en vuelo de radioayudas a la navegación aérea y procedimientos de vuelo.

Jamaica y 1 en Colombia. En el anexo III de este informe se describen brevemente las participaciones de ADI en empresas extranjeras.

La actividad de ADI se centra en la actividad de desarrollo internacional del Grupo AENA, que consiste **en inversiones en otros gestores aeroportuarios**. El objeto social de ADI se describe en el anexo I de este informe.

De acuerdo con las cuentas anuales de la sociedad, la cifra de negocios de ADI se situó en 62,29 millones de euros en 2024 (120,37 millones en 2023), que se desglosan en: (i) ingresos de participaciones en instrumentos de patrimonio de empresas del grupo y asociadas (39,50 millones); (ii) ingresos financieros de préstamos a empresas del grupo (31,14 millones) y (iii) prestaciones de servicios con partes vinculadas (con un saldo negativo de 8,35 millones de euros)²⁹.

Es importante señalar que, según las cuentas anuales de ADI, *“la Sociedad realiza operaciones con partes vinculadas a valores de mercado. Adicionalmente, los precios de transferencia se encuentran adecuadamente soportados”*.

3.2 Actividades afectadas

Según la información facilitada por el Grupo AENA, el mismo organiza sus actividades en cuatro segmentos:

- **Aeropuertos:** constituye la actividad principal del Grupo AENA. Se incluyen las siguientes líneas de negocio:
 - Servicios aeronáuticos, que recogen las operaciones de AENA como gestor de los aeropuertos que forman parte de la red de aeropuertos de interés general en España (45 aeropuertos y 2 helipuertos, véase el anexo IV de este informe), de tal forma que AENA ostenta la propiedad y gestión de la práctica totalidad de los aeropuertos en España. La cuota de mercado del Grupo AENA en 2024 por número de pasajeros en España alcanzó el 99,89%³⁰. Para más información véase el anexo V de este informe

²⁹ Según las cuentas anuales, ADI, al tratarse de una sociedad holding, contabiliza los ingresos relacionados con sus filiales, incluyendo dividendos e intereses de préstamos, como conceptos integrantes de la cifra de negocios de la Sociedad, y no como ingreso financiero.

³⁰ Incluyendo los pasajeros del Aeropuerto Internacional Región de Murcia.

- Servicios comerciales, que incluyen la gestión de los espacios comerciales en las terminales aeroportuarias, aparcamientos y zonas VIP.
- **Servicios inmobiliarios**: incluye la explotación de los activos de naturaleza industrial e inmobiliaria que no están incluidos en las terminales aeroportuarias. La cuota de mercado de AENA y de ASCAIRM es poco relevante en el mercado de servicios inmobiliarios³¹.
- **Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (ASCAIRM)**: se corresponde con los ingresos y gastos relacionados con la explotación de este aeropuerto bajo el modelo de concesión de la cual es titular la sociedad dependiente Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A.³²
- **Internacional**: las operaciones de la subsidiaria AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (ADI) se corresponden con la actividad de desarrollo internacional del Grupo que consiste en inversiones en otros gestores aeroportuarios.

Se describe, a continuación, **el subsegmento de servicios comerciales**, que son los afectados por el objeto de los acuerdos intragrupo analizados.

³¹ En 2024 la cifra de negocios en esta área de actividad alcanzó los 114 millones de euros en AENA y los 0,19 millones en ASCAIRM, mientras que el volumen de negocio en 2024 del sector de consultoras y agencias inmobiliarias en España ascendió a 8.900 millones de euros (según estudio del Observatorio Sectorial de [Informa DBK](#)).

³² Por lo que respecta al AIRM, se trata de un aeropuerto principalmente turístico, con un peso muy relevante del mercado británico (que alcanzó el 68% del total del tráfico anual de pasajeros en el año 2024, según el informe de gestión de ASCAIRM), seguido del mercado nacional, con el 13% del total en 2024 (tras la apertura de nuevas rutas a Madrid y Barcelona).

Cabe señalar que los aeropuertos turísticos (como el AIRM) están más expuestos a la competencia, tanto nacional como internacional, debido a la importancia que pasajeros no vinculados por cuestiones personales, y por tanto más sensibles al precio, tienen en el tráfico del aeropuerto y a que el tráfico de estos aeropuertos está condicionado por la cuota de mercado que en los mismos mantienen las compañías de bajo coste, tal y como ocurre en el caso del AIRM.

A nivel nacional no hay ningún aeropuerto español fuera del Grupo AENA que sea competidor del AIRM, si bien, a nivel intragrupo, los aeropuertos de Murcia y Alicante (ambos pertenecientes al Grupo AENA), al estar separados por 96 kilómetros y con un perfil ambos de tráfico turístico, podrían ser competidores, al contar con una importante área de solapamiento a aproximadamente una hora de distancia en coche. No obstante, el AIRM compite también con otros medios de transporte alternativos, lo cual se está viendo incrementado en la actualidad con la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril de alta velocidad, siendo previsible un aumento de la cuota modal del tren frente al avión, como ha ocurrido en otras rutas ferroviarias de alta velocidad liberalizadas.

3.2.1. Servicios Comerciales: Dentro de los ingresos aeroportuarios se encuentran también los ingresos procedentes de la actividad comercial que incluyen las rentas procedentes de los contratos de arrendamiento o cesión de local de negocio formalizados entre la Sociedad y los distintos operadores privados para la realización de actividades comerciales en los aeropuertos, así como los gestionados directamente por AENA (aparcamientos y salas VIP)³³. Se trata de precios privados que se desglosan, según el informe de gestión de 2024, en las siguientes líneas de actividad:

- | | |
|------------------------|---------------------------------|
| - Arrendamientos. | - Aparcamientos. |
| - Tiendas. | - Publicidad. |
| - Tiendas “Duty Free”. | - Servicios VIP ³⁴ . |
| - Restauración. | - Resto de ingresos |
| - “Rent a car”. | comerciales ³⁵ . |

Con respecto al objeto de los acuerdos intragrupo analizados en este informe (servicios de acceso y uso de aparcamientos, Salas VIP y servicios “Fast”) cabe destacar el procedimiento de adjudicaciones directas que utiliza el Grupo AENA para las empresas que lo solicitan, que tienen la **naturaleza de acuerdos mercantiles**³⁶.

Por excepción al régimen general de concurrencia, la Norma de Contratación Comercial de AENA (en adelante, NCC) permite la utilización del régimen de contratación por adjudicación directa (acuerdos mercantiles). El artículo 32 de las NCC incluye expresamente los acuerdos de uso de servicios propios con

³³ El detalle de las tarifas (precios privados) de AENA y de ASCAIRM para estos servicios comerciales en el año 2025 puede consultarse: (i) en las páginas 51 a 76 de la Guía de tarifas 2025 (edición mayo), disponible en el siguiente [enlace](#) (para AENA) y (ii) en las páginas 22 a 28 de la Guía de tarifas 2025 (edición abril), disponible en el siguiente [enlace](#) (para ASCAIRM).

³⁴ Incluye alquiler de salas VIP, paquetes VIP, resto de salas, “fast-track” y “fast-lane”.

³⁵ Incluye explotaciones comerciales (servicios bancarios, máquinas vending, telecomunicaciones, máquinas de plastificado de equipajes, etc), suministros comerciales, utilización de salas y filmaciones grabaciones).

³⁶ Estos acuerdos mercantiles constituyen un negocio jurídico que afecta a bienes inmuebles, de naturaleza jurídico-privada, y excluidos del ámbito de aplicación de la normativa de contratación del sector público. Se ha de atender, por lo tanto, a las exigencias del [artículo 8 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre](#), en cuanto a que en las contrataciones que se realicen para la gestión patrimonial de AENA se deben respetar los principios de concurrencia, publicidad, transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

empresas (aparcamientos, Salas VIP, etc.) que, de acuerdo con AENA³⁷, presentan las siguientes características:

- Dado que no existe “escasez del bien o demanda ni limitación de actividad” se puede contratar con cualquier operador comercial interesado en desarrollar la actividad, sin limitación.
- En estos contratos, la finalidad de la licitación no es lograr la mejor oferta para la entidad licitante, sino el mayor número de operadores comerciales posible.
- No existe concurrencia competitiva, puesto que el objeto, la duración y las condiciones económicas son las mismas para todos los operadores.

Además, se señala que, para garantizar el principio de publicidad, AENA debe difundir en los canales adecuados las actividades objeto de los Acuerdos Mercantiles³⁸.

4. VALORACIÓN

4.1 Observaciones generales

El presente informe se enmarca en la exención prevista en el apartado 6 del artículo 321 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para contratos adjudicados por entidades del sector público que no sean poder adjudicador, siempre que se cumplan una serie de condiciones acumulativas. Derivado de la literalidad del precepto cabe realizar estas consideraciones:

En primer lugar, que el informe de la CNMC se ceñirá a la verificación del requisito relativo al **no falseamiento de la competencia** del contrato intragrupo analizado.

En segundo lugar, que el presente informe se realiza **en ejercicio de las funciones consultivas de esta Comisión**. Por ello, no puede remplazar al procedimiento sancionador previsto para infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y de los

³⁷ AENA ha facilitado dos informes de la Abogacía del Estado, que coinciden con el criterio de la Asesoría Jurídica de AENA, relativos al **[CONFIDENCIAL]**.

³⁸ No obstante, el artículo 47 de la NCC prevé la posibilidad de aplicar la adjudicación directa sin publicidad “*cuando por la peculiaridad del bien, limitación de la demanda o no escasez del bien objeto, urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o singularidad de la operación, convenga promover este tipo de contratación*”.

artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), pues el examen de una conducta a la luz de la normativa sancionadora de competencia requiere tener en cuenta el conjunto de las circunstancias concurrentes, de hecho y de derecho, circunstancias que en el marco de un informe consultivo no es posible apreciar suficientemente. Por ello, lo recogido en este informe no condiciona ni vincula las actuaciones que, en un futuro, pudieran realizarse desde una óptica sancionadora respecto a las conductas realizadas por los operadores implicados.

De igual modo, cabe señalar que la realización de este informe se realiza sin perjuicio de las funciones que le corresponden a la CNMC como organismo supervisor de las tarifas aeroportuarias en virtud, fundamentalmente, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ni prejuzga los resultados de sus actuaciones supervisoras.

En tercer lugar, que la elaboración de este informe es **preceptiva y la remisión de la solicitud debe ser previa a la puesta en práctica del contrato** intragrupo en cuestión.

En este sentido el Grupo AENA ha manifestado que los contratos analizados entrarán en vigor tras la aprobación de este informe por parte de la CNMC. No obstante, cabe señalar que, según la documentación facilitada por el Grupo AENA, ha existido un contrato intragrupo, con un objeto similar (aunque más reducido) a los contratos intragrupo analizados en este informe, sin que se solicitara el informe preceptivo a esta Comisión³⁹. El Grupo AENA indica *“que el Acuerdo vigente desde 2018 no se sometió a informe de la CNMC al no serle aplicable en el momento de su aprobación lo dispuesto en el artículo 321.6 de la LCSP”*.

Cabe recordar, como se indicó en el INF/CNMC/153/25⁴⁰, que el Grupo AENA entendía que no le aplicaba el artículo 321.6 LCSP al considerar que AENA actuaba como poder adjudicador. Tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 3/2020⁴¹, se suprime la aplicación a AENA del mismo régimen jurídico que aplica

³⁹ **[CONFIDENCIAL]**.

⁴⁰ [INF/CNMC/153/25](#): Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo AENA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

⁴¹ [Real Decreto-ley 3/2020](#), de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la

a ENAIRE (poder adjudicador no administración pública). Desde ese momento, la condición de AENA como poder adjudicador o no, depende de lo dispuesto en el artículo 3.3.d) LCSP⁴², a la cual se remite el Real Decreto-ley.

A este respecto, según el Grupo AENA, la Abogacía General del Estado, el 13 de noviembre de 2023, entiende, tras consulta efectuada a la misma, que AENA puede considerarse como poder no adjudicador. Este criterio ha sido ratificado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en la Resolución 0967/2024⁴³. Asimismo, las Instrucciones Internas de Contratación (IIC) del Grupo AENA se aprobaron en Consejo de Administración de AENA de 30 de julio de 2024, siendo de aplicación a las entidades en España⁴⁴.

En cuarto lugar, aun partiendo de la base de que estas entidades desarrollan actividades mercantiles y que, por ello, **la intensidad de las reglas de la contratación pública sobre ellas es menor**, el legislador ha determinado que los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación sean de aplicación expresa a las entidades del sector público que carezcan del carácter de poder adjudicador⁴⁵. Aunque a estas entidades no se les apliquen plenamente las Directivas UE de contratación

contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

⁴² El artículo 3.3.d) de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que, para que una entidad sea considerada Poder Adjudicador No Administración Pública, debe cumplir con tres requisitos acumulativos: (i) Tener personalidad jurídica propia; (ii) Haber sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter mercantil o industrial ("condición de funcionalidad") y (iii) Estar mayoritariamente financiada, controlada o gestionada por una Administración Pública u otro poder adjudicador ("condición de control").

⁴³ [Resolución 0967/2024](#) del TACRC al Recurso nº 514/2024, que concluye que "*consideramos que AENA (...) ha perdido uno de los tres requisitos exigidos para que una entidad que no sea Administración Pública tenga la condición de poder adjudicador conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3 d) de la LCSP, en concreto, la condición de funcionalidad. Por ello, actualmente no puede ser considerado poder adjudicador no administración pública*".

En el mismo sentido se expresa la [Resolución nº 1080/2024](#) del TACRC al Recurso nº 803/2024.

⁴⁴ Véanse las IIC del Grupo AENA en el siguiente [enlace](#).

⁴⁵ La condición de poder adjudicador viene definida en el artículo 3.3 de la LCSP, en la misma línea que la interpretación subjetivo-funcional que lleva a cabo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase, en este sentido la STJUE de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, as. C-567/15 apartado 31), plasmada a su vez en la Directiva 2014/24/UE (artículo 2.1.1 y 4). A efectos del presente Informe, serían aquellas entidades creadas para la realización de actividades de carácter mercantil o industrial y que participan en el mercado en competencia con otros operadores privados.

pública⁴⁶, **se encuentran sujetas al TFUE** (más en concreto, a las libertades fundamentales previstas en el mismo, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre concurrencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación). Por ello, cualquier exención de la aplicación de la LCSP debe interpretarse de manera restrictiva, informando este principio el conjunto de apreciaciones que se recogen en este informe.

Es el carácter mercantil de la actividad de una entidad pública lo que justifica una aplicación más relajada del Derecho de contratación pública de la UE, siendo las notas definitorias de dicho carácter: i) la presencia de ánimo de lucro como objetivo principal; ii) que la entidad opere en condiciones normales de mercado, iii) la asunción de los riesgos derivados de su actividad, y iv) la medida en que la entidad soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad.

La doctrina del TJUE exige, por tanto, un análisis material de la naturaleza de la actividad que se realiza para poder categorizarla como mercantil, con independencia de su calificación formal (por ejemplo, en sus estatutos o normas de creación). En la medida en que se cumplan las condiciones anteriores, se podrá afirmar que las sociedades públicas desarrollan una actividad genuinamente mercantil.

A este respecto, cabe plantearse si obligar a sociedades que compiten en el mercado con un carácter genuinamente mercantil a someter toda su contratación a los principios de la legislación de contratos limitaría la capacidad de auto organización de estas entidades en una forma discriminatoria a la que tienen el resto de entidades privadas con las que compite, y podría ocasionar una

⁴⁶ La Directiva 2014/24/UE, en el artículo 1, se limita a los procedimientos de contratación realizados por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos. A pesar de la falta de referencia expresa en la Directiva a las entidades que no son poderes adjudicadores, éstas están sujetas al TFUE puesto que, respecto de ellas, tanto la Jurisprudencia del TJUE como la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública ([2006/C-179/02](#)), han señalado que el Derecho primario y, más en concreto, las libertades fundamentales previstas en el Tratado, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre concurrencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación que establece el TFUE se aplican también a los contratos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública (véanse los asuntos Bent Moustén Vestergaard, C-470/99 Universale-Bau, Coname o Teleaustria).

desventaja competitiva a aquellas empresas por el hecho de ser públicas, afectando al principio de neutralidad competitiva⁴⁷.

Pero en un plano teórico se pueden diferenciar dos posibles situaciones:

Por un lado, la existencia de entidades del sector público que se dediquen a actividades puramente mercantiles. Deben poder competir en condiciones de igualdad con el resto de operadores privados del mercado en el que desarrollan su actividad, sin ningún tipo de privilegio ni desventaja en las normas ni en la forma que deben interpretarse las mismas⁴⁸. En cualquier caso, de producirse dichos contratos intragrupo y pretender aplicar la exención del artículo 321.6 de la LCSP, se debe considerar prohibida toda cesión o subcontratación a terceros ajenos a las entidades del grupo empresarial, ya que de producirse estas, deberían ajustarse a los principios de contratación pública recogidos en los artículos 321 y 322 de la LCSP.

Por otro, entidades del sector público que desarrollan actividades cuyo carácter no es genuinamente mercantil. Aquí hay un mayor riesgo de que los contratos intragrupo puedan plantear distorsiones sobre la neutralidad competitiva. Es el caso, en particular, de situaciones en las que la entidad del sector público cuente con alguna actividad o ventaja exclusiva derivada de su carácter público, que la entidad desarrolla junto con otras actividades genuinamente mercantiles. En estas situaciones, en ocasiones existen mecanismos para separar ambas clases de actividades internamente, de manera legal, contable o funcional. Si no existen tales mecanismos, o incluso existiendo, no son suficientemente efectivos, los términos de una contratación intragrupo pueden llevar a la traslación o extensión de las ventajas exclusivas a otras sociedades del grupo⁴⁹.

⁴⁷ En 2021 la OCDE aprobó una [Recomendación](#) sobre neutralidad competitiva. La CNMC formó parte del grupo de trabajo que colaboró con la OCDE para la citada Recomendación. Se define este principio como: *“a principle according to which all Enterprises are provided a level playing field with respect to a state’s (including central, regional, federal, provincial, county, or municipal levels of the state) ownership, regulation or activity in the market”*.

⁴⁸ Además de la Recomendación referida en la nota al pie anterior, véase en este sentido :“[Neutralidad competitiva: reglas de juego uniformes para las empresas públicas y las privadas](#)”, OCDE, 2012; y las [Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas](#) (2015) en las que se señala, entre otros aspectos que: *“La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado”* y que *“Cuando las empresas públicas realizan actividades económicas, es comúnmente aceptado que estas actividades deben llevarse a cabo sin ninguna ventaja o desventaja con respecto a otras empresas públicas o privadas”*.

⁴⁹ En esta línea parecen pronunciarse las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas cuando señalan que *“las actividades de las empresas públicas se*

En quinto lugar, estas **entidades se encuentran sujetas al Derecho de la Competencia por su condición de operadores económicos**⁵⁰.

Salvo que se produzca alguna circunstancia especial (por ejemplo, que la entidad de que se trate ostente un cierto grado de poder de mercado⁵¹), siempre que se mantenga una separación nítida efectiva entre las actividades donde la entidad tenga una ventaja competitiva por el hecho de ser pública (como una reserva de actividad o una asunción pública de riesgos o pérdidas de la actividad) y las destinadas a mercado (puramente mercantiles), **el hecho de que entidades públicas celebren un contrato intragrupo que sirva a actividades puramente mercantiles, no plantearía a priori, distorsiones sobre la competencia**, sin perjuicio de lo que se recoge en el apartado siguiente.

Todo ello además sin perjuicio de que tales distorsiones pudieran evidenciarse al poner en contexto dichos acuerdos intragrupo con otras relaciones de la entidad pública con terceros, competidores o consumidores; cuestión que, como se ha explicado, excede el objeto del presente informe.

pueden dividir en dos categorías: las actividades de venta o reventa comercial y las que tienen por objeto cumplir una finalidad pública. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados".
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015_9789264258167-es

⁵⁰ En esta línea, la Jurisprudencia europea (sirva de ejemplo, STJCE, Asunto Telaustria, considerando 62 y Parking Brixen, considerando 49, en la que se afirma explícitamente que *"aunque algunos contratos estén excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias que regulan los contratos públicos, las entidades adjudicadoras que los celebran están obligadas, no obstante, a respetar las normas fundamentales del Tratado"* como la Comunicación Interpretativa de la Comisión ([2006/C-179/02](#)).

⁵¹ La utilización de la posición de dominio en un mercado para acceder y controlar mercados conexos abusando de aquélla también ha sido objeto de análisis por el TJCE en supuestos en que esta situación deriva de una regulación pública nacional. Así se afirma en la Sentencia de 25 de octubre de 2001 (Ambulanz Glöckner asunto [C-475/99](#)): *"A este respecto, según reiterada jurisprudencia, constituye un abuso a efectos del art. 86 del Tratado el hecho de que una empresa que goza de una posición dominante en un mercado concreto, se reserve, sin necesidad objetiva, una actividad auxiliar que pudiera ser ejercida por una tercera empresa en el marco de las actividades de ésta en un mercado conexo, pero distinto, con el riesgo de eliminar toda competencia por parte de dicha empresa. Si la extensión de la posición dominante de la empresa a la que el Estado ha concedido derechos especiales o exclusivos es obra de una medida estatal, tal medida constituye una infracción del art. 90 del Tratado, en relación con el art. 86 del Tratado"*.

Sobre la base de las consideraciones realizadas en este apartado, pasamos a analizar los contratos intragrupo en cuestión.

4.2 Observaciones particulares

Del análisis realizado de la documentación remitida, se considera que **se eliminarían o, al menos, se minimizarían los riesgos de posible falseamiento de la competencia si se dieran estas circunstancias:**

En primer lugar, debe asegurarse que el objeto de los contratos intragrupo analizados reúna la condición de prestación de carácter necesario para la actividad mercantil principal de las entidades contratantes, **evitando prestaciones añadidas que no reúnan esta calificación y que puedan llevar a un cierto “empaquetamiento” de servicios que afecte a mercados conexos**⁵².

Los contratos se enmarcan en la prestación de ciertos servicios ([**CONFIDENCIAL**]) en los aeropuertos de la red de AENA para los empleados de las filiales ASCAIRM y ADI. De acuerdo con el Grupo AENA, los servicios prestados en los acuerdos intragrupo analizados en este informe se clasifican dentro del resto de servicios de carácter auxiliar para la actividad mercantil principal de ASCAIRM y de ADI, en concreto como servicios de apoyo a la unidad de Personas (recursos humanos).

Como se indicó en el INF/CNMC/153/25⁵³, estos servicios intragrupo facilitan el control y la coordinación de actividades entre las diferentes entidades del grupo, asegurando que los servicios se presten de manera eficiente y coherente, al centralizar ciertos servicios se pueden lograr economías de escala, la asignación más eficiente de recursos, con la correspondiente reducción de costes, reforzando las relaciones entre las entidades vinculadas, promoviendo una colaboración más estrecha y alineada con los objetivos estratégicos del grupo.

Siempre de acuerdo con la documentación remitida, AENA, ASCAIRM y ADI compiten en el mercado libre con otras empresas y operadores económicos,

⁵² Aunque no sea del estricto objeto de este informe, estas entidades cumplen con los requisitos legales de: constituir sociedades mercantiles del sector público estatal, no ostentar la cualidad de poderes adjudicadores y que la contratista AENA detenta la totalidad del capital social de las contratantes ASCAIRM y ADI. Además, los contratos intragrupo objeto de la presente solicitud obedecen a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propias del objeto social de las contratantes (ASCAIRM y ADI).

⁵³ [INF/CNMC/153/25](#): Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo AENA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

teniendo en cuenta los mercados en los que desarrollan su actividad, sin que desarrollen ninguna actividad que no persiga una finalidad genuinamente mercantil como, por ejemplo, por estar sujetas a obligaciones de servicio público o reservadas al sector público⁵⁴. A este respecto cabe señalar que el TACRC⁵⁵, al analizar la pérdida de la condición de funcionalidad de AENA⁵⁶, consideró que *“AENA participa en el mercado en condiciones normales, asumiendo el riesgo derivado de las mismas, tanto cuando desarrolla actividad no regulada [como la explotación de aparcamientos, salas VIP o locales], como cuando se trata del negocio regulado [el remunerado mediante tarifas fijadas por AENA, las cuales no pueden exceder del denominado “ingreso máximo anual por pasajero]”*⁵⁷.

Por todo ello, dado que el objeto de los contratos intragrupo se acota a actividades con la suficiente delimitación, sin que aparentemente exista expansión a otras actividades conexas, no se han identificado riesgos de falseamiento de la competencia en este sentido.

En segundo lugar, que la correspondiente contraprestación entre AENA y sus filiales ASCAIRM y ADI se ajuste a precios de mercado.

A este respecto, en la documentación facilitada se indica que los servicios se prestarán a precios de mercado⁵⁸, calculando una remuneración en línea con la

⁵⁴ Si bien no es el caso del Grupo AENA, conviene recordar que, en principio, la realización de actividades en las que no se persigan una finalidad genuinamente mercantil, sino que se refieran a actividades que derivan de una obligación exclusiva e impuesta por el Estado, presentarían más riesgo de una potencial afectación a la competencia.

⁵⁵ [Resolución 0967/2024](#) del TACRC al Recurso nº 514/2024.

⁵⁶ Según la doctrina, el criterio de funcionalidad exige que la entidad: (i) sea creada o actúe para satisfacer necesidades de interés general no mercantiles o industriales (véanse, entre otras, las STJUE en los asuntos [C-44/96- Mannesmann](#), [C-18/01-Korhonen](#), [C-223/99](#) y [C-260/99 Agorà](#)); (ii) el análisis ha de ser finalista y ligado al momento actual (véase la STJUE, en el caso [C-470/99-Universale-Bau](#)) y (iii) la participación en condiciones normales de mercado y la asunción del riesgo derivado de ella.

⁵⁷ En el mercado regulado cabe resaltar que AENA puede aplicar incentivos comerciales (artículos 32 y 49 de la Ley 18/2024), que suponen descuentos sobre tarifa y que AENA gestiona los aeropuertos asumiendo el riesgo, a pesar de la remuneración vía tarifa de sus actividades, pues las tarifas no aseguran los costes efectivamente producidos, los riesgos de demanda por las variaciones del tráfico y los riesgos de calidad.

⁵⁸ Esta valoración coincide con la realizada por los auditores de cuentas en el año 2024:

- Las cuentas consolidadas del Grupo AENA del ejercicio 2024 se indica que *“La Sociedad dominante [AENA] realiza todas sus operaciones con vinculadas a valores de mercado. Adicionalmente, los precios de transferencia se encuentran adecuadamente soportados, por lo que los administradores de la Sociedad consideran que no existen riesgos*

obtenida en aquellas transacciones de la misma naturaleza realizadas con terceros independientes, sin necesidad de realizar ajustes para la obtención de la remuneración, ya que las operaciones equiparables identificadas tienen lugar en los mismos mercados (aeropuertos de la red de AENA). De esta forma, el mecanismo de determinación del precio de los servicios prestados por AENA es el mismo con independencia de si la actividad es desarrollada en favor de ASCAIRM o de ADI o en favor de otros usuarios.

El Grupo AENA propone, en definitiva, aplicar el método del “precio libre comparable”, que es uno de los 5 métodos para aproximar el precio de mercado de las transacciones entre empresas del mismo grupo empresarial que incluye la guía de la OCDE sobre precios de transferencia⁵⁹, y se incluye, además, en la ley del Impuesto de Sociedades⁶⁰.

En este sentido, cabe recordar que la guía de precios de transferencia de la OCDE considera que, cuando es posible localizar transacciones no controladas comparables, el método del precio libre comparable es la forma más directa y confiable de aplicar el principio de plena competencia. En consecuencia, en tales casos, el método citado es preferible a todos los demás métodos⁶¹.

Además, de acuerdo con la información facilitada por el Grupo AENA, los servicios que van a ser objeto de los contratos intragrupo van a tener los siguientes importes previstos durante la vigencia de los acuerdos (hasta el 31 de julio de 2030 en ambos contratos), tal y como se recoge en el cuadro 1.

significativos por este aspecto de los que puedan derivarse pasivos de consideración en el futuro”.

- Según las cuentas anuales de AENA, ASCAIRM y ADI, las transacciones mantenidas con las sociedades vinculadas del Grupo AENA *son realizadas a términos de mercado*.

⁵⁹ [OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022](#).

⁶⁰ El método del precio libre comparable se recoge en el [artículo 18.4.a\) de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades](#), por el que se compara el precio del bien o servicio en una operación entre personas o entidades vinculadas con el precio de un bien o servicio idéntico o de características similares en una operación entre personas o entidades independientes en circunstancias equiparables, efectuando, si fuera preciso, las correcciones necesarias para obtener la equivalencia y considerar las particularidades de la operación.

⁶¹ [OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022](#). En el apartado 2.15 (página 97) se indica que “*where it is possible to locate comparable uncontrolled transactions the Comparable Uncontrolled Price method /CUP method is the most direct and reliable way to apply the arm’s length principle. Consequently, in such cases the CUP method is preferable over all other methods*”.

Cuadro nº 1: Importes previstos de los acuerdos intragrupo

[CONFIDENCIAL]

Por todo ello, dado que no se han detectado indicios de que los precios no sean de mercado, no se han identificado riesgos de falseamiento de la competencia en este sentido.

En tercer lugar, en principio deben evitarse **cláusulas de cesión y subcontratación que desvirtúen la relación interna entre las sociedades** que conforman el Grupo empresarial, en contra del sentido del artículo 321.6 LCSP. Cabe señalar que, para cesiones o subcontrataciones a entidades de fuera del Grupo, debería ajustarse a las normas propias de contratación pública, sin que pueda entrar en aplicación la excepción del artículo 321.6 de la LCSP, es decir, se someten a la LCSP y a sus propias Instrucciones Internas de Contratación⁶².

A este respecto, **esta Comisión valora positivamente que**, en las últimas versiones de los dos borradores de los contratos intragrupo facilitados, **se hayan eliminado las cláusulas de cesión o subcontratación previstas inicialmente**⁶³, dado que, según ha indicado el Grupo AENA, los servicios de ambos acuerdos intragrupo serán prestados directamente por la matriz AENA.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las entidades del sector público que no sean poder adjudicador están sujetas, con carácter general, a los principios de la LCSP de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. Ahora bien, atendiendo a su carácter mercantil y a que desarrollan sus actividades genuinamente mercantiles en competencia con operadores privados, el artículo 321.6 de la LCSP prevé la posibilidad de que puedan realizar contratos intragrupo sin someterse a los principios anteriores, siempre que no se distorsione la libre competencia en el mercado.

⁶² Véanse las IIC del Grupo AENA en el siguiente [enlace](#), aplicables a las entidades españolas del Grupo.

⁶³ Se ha eliminado la cláusula 11ª (“Cesión, subrogación y subcontratación”), de ambos contratos intragrupo, que establecía que “AENA SME, S.A. podrá ceder o subrogar a cualquier persona o entidad los derechos y obligaciones contraídos en el presente contrato, previa comunicación a ADI / ASCAIRM. Asimismo, AENA SME, S.A. podrá subcontratar servicios a terceros sin autorización expresa y escrita de ADI / ASCAIRM. El hecho de que se produzca tal subcontratación no puede suponer coste adicional alguno para ADI / ASCAIRM”.

El presente informe, que se realiza al amparo del artículo 321.6 de la LCSP, tiene carácter consultivo y debe entenderse sin perjuicio del resto de competencias de inspección, supervisión y sanción que tiene atribuidas este organismo.

Habida cuenta de que en los contratos intragrupo analizados la contraprestación entre la matriz AENA y las filiales ADI y ASCAIRM se acota a actividades con la suficiente delimitación, sin que aparentemente exista expansión a otras actividades conexas; dado que igualmente se ajustan a precios de mercado, y que se han eliminado las cláusulas de cesión y subcontratación previstas inicialmente, no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 de la LCSP.

La Presidenta
Cani Fernández Vicién

El Secretario del Consejo
Miguel Bordiu García-Ovies

ANEXO I. OBJETO SOCIAL DE AENA, ASCAIRM Y ADI

AENA S.M.E., S.A. (AENA), matriz del Grupo AENA, tiene como objeto social, según se recoge en sus estatutos, la realización de las siguientes actividades⁶⁴.

- La ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de los aeropuertos de interés general y titularidad estatal y de los helipuertos gestionados por AENA S.M.E., S.A., y de los servicios afectos a ellos.
- La coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de las zonas civiles de las bases aéreas abiertas al tráfico civil y de los aeropuertos de utilización conjunta.
- El diseño y elaboración de los proyectos, ejecución, dirección y control de las inversiones en infraestructuras e instalaciones a que se refieren los apartados anteriores y en bienes destinados a la prestación de los servicios de tránsito aéreo de aeródromo adscritos a dichas infraestructuras aeroportuarias.
- La evaluación de las necesidades y, en su caso, la propuesta de planificación de nuevas infraestructuras aeroportuarias y de las servidumbres aeronáuticas y acústicas vinculadas a los aeropuertos y servicios cuya gestión se atribuye a la Sociedad.
- El desarrollo de los servicios de orden y seguridad en las instalaciones aeroportuarias que gestione, sin perjuicio de las atribuciones asignadas en esta materia al Ministerio de Interior.
- La formación en materias relacionadas con el transporte aéreo, incluida la formación de profesionales aeronáuticos sujetos a la obtención de licencias, títulos, autorizaciones o habilitaciones y la promoción, divulgación o fomento de la actividad aeronáutica o aeroportuaria.
- La participación, gestión y dirección, directa o indirectamente, en aeropuertos extranjeros.

Por su parte, **AENA Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, S.M.E, S.A.** (ASCAIRM), filial al 100% de AENA, desarrolla, entre otras, las siguientes actividades para el desarrollo de su objeto social de concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia⁶⁵.

⁶⁴ Véase el artículo 2 de los estatutos de AENA en el siguiente [enlace](#).

⁶⁵ Conforme a los términos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares bajo el número de expediente 27/2017 (PCAP), el Pliego de Prescripciones Técnicas (PCT) que lo

- La explotación y conservación de las infraestructuras aeroportuarias.
- La explotación, por sí o por tercero, de las actividades comerciales que puedan desarrollarse dentro de las instalaciones aeroportuarias, incluyendo sin limitación la realización de inversiones para la explotación efectiva de tales actividades o la subcontratación de estas.
- La prestación del servicio de tránsito aéreo (ATS), que se llevará a cabo a través del proveedor civil designado de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2010 de 14 de abril, sobre la prestación de servicios de tránsito aéreo y establecimiento las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y fijación de determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.
- La explotación, por si o por terceros, de la Zona de Actividades Complementarias que, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, modificado por el Real Decreto 297/2013, de 26 de abril, y lo previsto en el PCAP, es susceptible de aprovechamiento económico diferenciado del correspondiente a las instalaciones aeroportuarias entendidas en sentido estricto.
- En general, cualesquiera actividades complementarias a las anteriores o cuya finalidad sea la de promover el buen curso del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, contribuir a su viabilidad o preservar su condición de aeropuerto de interés general, reconocida en virtud de la Orden FOM 1252/2003, de 21 de mayo.

Finalmente, **AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A.** (ADI), filial al 100% de la matriz AENA, tiene como objeto social, según se recoge en sus estatutos, la realización de las siguientes actividades⁶⁶:

- Explotación, conservación, gestión y administración de infraestructuras aeroportuarias, así como los servicios complementarios a las mismas y los de asistencia a aeronaves, pasajeros, carga aérea y tripulaciones.
- Planificación y elaboración de proyectos, dirección y control de ejecución de obras para infraestructuras e instalaciones aeroportuarias y de navegación aérea.

acompaña y la oferta que ha resultado adjudicataria. Véanse los estatutos de ASCAIRM en el siguiente [enlace](#).

⁶⁶ Véase el artículo 2 de los estatutos de ADI en el siguiente [enlace](#).

- Construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de infraestructuras aeroportuarias.
- Realización de estudios, asesorías, ingenierías, consultorías, elaboración y evaluación de proyectos relacionados directamente con el negocio aeronáutico, aeroportuario y de navegación aérea.
- Todas las demás actividades anejas y complementarias o relacionadas con las anteriores y en especial las referidas a las áreas comerciales aeroportuarias.
- También podrá realizar actividades de mantenimiento de aeronaves, equipos de aviónica y demás elementos.

ANEXO II. LÍNEAS PRINCIPALES DEL ACUERDO DE CONCESIÓN A ASCAIRM

- Obligación de explotar, mantener y conservar el AIRM.
- Derecho a percibir una retribución en concepto de precio por la utilización de las instalaciones y por la prestación de servicios y actividades de tráfico y transportes aéreos (tarifas de aterrizaje, explotación económica de la terminal y servicios de pasajeros, mercancías y empresas de transportes aéreo) o vinculadas con la gestión del aeropuerto, así como de las actividades relacionadas.
- Una vez finalizado el plazo total de la concesión, la plena e ilimitada posesión de los terrenos y la totalidad de las instalaciones existentes (incluidos los gastos útiles realizados por el concesionario y las posibles mejoras) revertirán a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sin que exista derecho a indemnización alguna a favor del Concesionario.
- Antes de la puesta en servicio del Aeropuerto, la Concesionaria propuso a la Administración concedente para su aprobación las tarifas máximas a aplicar por los servicios aeroportuarios, así como por cualquier otro servicio y actividad que desarrolle en el Aeropuerto. Igualmente, antes del inicio de cada año natural, deberá proponer para su aprobación la actualización de las mismas.
- Por su parte, la Administración recibe un canon de explotación por tráfico de pasajeros, que será el resultante de aplicar una determinada cantidad en concepto de tarifa por pasajero/año al volumen de tráfico que refleje el Acta Anual de Tráfico. En la Oferta Económica se fija el Umbral de Tráfico de un millón de pasajeros, a partir del cual la Sociedad retribuirá el tráfico de pasajeros, desde el primero de ellos. La Administración también tendrá derecho a la percepción de un canon mínimo garantizado y a la participación en los ingresos derivados del tráfico de mercancías.

El 27 de diciembre de 2021 se formalizó la adenda al contrato de concesión (Orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia de 17 de noviembre de 2021), por la que se resuelven las solicitudes de reequilibrio del Contrato de Concesión, con modificaciones relevantes⁶⁷.

⁶⁷ En concreto, (i) se estableció una compensación a la concesionaria por la reducción de ingresos y aumento de gastos producidos por la COVID-19; (ii) se suspendió la obligación del canon mínimo garantizado hasta que el escenario financiero sea favorable; (iii) se modificó el canon variable anual para adaptarlo a la realidad del tráfico de pasajeros y a las condiciones del mercado y (iv) se adaptó el plan de inversiones a la nueva situación (reducción aproximada del 40% para el período concesional sobre la inicialmente prevista).

ANEXO III. PARTICIPACIONES DE AENA DESARROLLO INTERNACIONAL (ADI)

AENA S.M.E., S.A. (AENA) es la sociedad dominante, al 31 de diciembre de 2024, de un grupo de sociedades integrado por 9 sociedades dependientes y 4 asociadas. Como se ha señalado anteriormente, AENA es el accionista único (participación del 100%) de (i) AENA, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia S.M.E., S.A. (**ASCAIRM**) y de (ii) AENA Desarrollo Internacional S.M.E., S.A. (**ADI**).

Por su parte, AENA Desarrollo Internacional (ADI) tiene las siguientes participaciones en sociedades extranjeras:

- **Aeropertos do Nordeste do Brasil S.A. (ANB)**. Sociedad dependiente (participación del 100%) cuya actividad es la prestación de servicios públicos para la ampliación, conservación y explotación de la infraestructura aeroportuaria de los complejos aeroportuarios integrantes del bloque Nordeste de Brasil⁶⁸.
- **Bloco do Onze Aeroportos do Brasil S.A. (BOAB)**. Sociedad dependiente (participación del 100%) cuya actividad es la prestación de servicios públicos para la ampliación, mantenimiento y explotación de la infraestructura aeroportuaria de los complejos aeroportuarios integrantes del citado bloque⁶⁹.
- **London Luton Airport Holdings III Limited (LLAH III)**. Sociedad dependiente (participación del 51%). LLAHL III es una sociedad instrumental creada con el objetivo, a través de su subsidiaria al 100 % **London Luton Airport Holdings II Limited (LLAHL II)**, quien a su vez posee al 100 % de **London Luton Airport Holdings I Limited (LLAHL I)**, de llevar a cabo la adquisición, con fecha 27 de noviembre de 2013, de **London Luton Airport Group Limited (LLAGL)** y de su subsidiaria **London Luton Airport Operations Limited (LLAOL)**, sociedad gestora del aeropuerto de Luton en el Reino Unido.

⁶⁸ Aeropuertos de Recife, Maceió, Aracajú, Campina Grande, João Pessoa y Juazeiro do Norte.

⁶⁹ Aeropuertos de Congonhas-São Paulo, Campo Grande, Corumbá, Ponta Porã, Maestro Wilson Fonseca-Santarém, João Corrêa da Rocha-Marabá, Carajás-Parauapebas, Altamira, Ten. Cel. Aviador César Bombonato-Uberlândia, Mário Ribeiro-Montes Claros, Mario de Almeida Franco-Uberaba.

- Por último, ADI mantiene las siguientes participaciones en empresas asociadas:
 - **Aeropuertos Mexicanos del Pacífico, S.A. de CV (AMP).** Empresa asociada (participación del 33,33%) cuya actividad es la participación en el operador del Grupo Aeroportuario del Pacífico (GAP), que opera en 12 aeropuertos de México.
 - **Sociedad Aeroportuaria de la Costa S.A. (SACSA).** Empresa asociada (participación del 37,89%) cuya actividad es la explotación del Aeropuerto Rafael Núñez en Cartagena de Indias (Colombia).
 - **Aerocali, S.A.** Empresa asociada (participación del 50%) cuya actividad es la explotación del Aeropuerto Alfonso Bonilla Aragón en Cali (Colombia).
 - **Aeropuertos del Caribe, S.A. (ACSA).** Empresa asociada (participación del 40%) que no tiene actividad tras la finalización de la concesión en 2012 del Aeropuerto Ernesto Cortissoz en Barranquilla (Colombia).

ANEXO IV. AEROPUERTOS QUE FORMAN PARTE DE LA RED DE INTERÉS GENERAL DE AENA EN ESPAÑA

El Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) 2022-2026 aplica a toda la red de aeropuertos de interés general de AENA en España, compuesta por 45 aeropuertos y 2 helipuertos⁷⁰:

- Aeropuertos⁷¹: A Coruña, Adolfo Suárez Madrid-Barajas, Albacete, Alicante-Elche Miguel Hernández, Almería, Asturias, Badajoz, Bilbao, Burgos, César Manrique-Lanzarote, Córdoba, El Hierro, Federico García Lorca Granada-Jaén, Fuerteventura, Girona-Costa Brava, Gran Canaria, Huesca-Pirineos, Ibiza, Jerez, Josep Tarradellas Barcelona-El Prat, La Gomera, La Palma, León, Logroño-Agoncillo, Madrid-Cuatro Vientos, Melilla, Menorca, Málaga-Costa del Sol, Palma de Mallorca, Pamplona, Reus, Sabadell, Salamanca, San Sebastián, Santiago-Rosalía de Castro, Seve Ballesteros-Santander, Sevilla, Son Bonet, Tenerife Norte-Ciudad de La Laguna, Tenerife Sur, Valencia, Valladolid, Vigo, Vitoria y Zaragoza.
- Helipuertos: Ceuta y Algeciras.

⁷⁰ El Consejo de Ministros aprobó el 28 de septiembre de 2021 el DORA para el período 2022-26 ([DORA II](#)). Para más información véase el siguiente [enlace](#).

⁷¹ El Aeropuerto de Murcia-San Javier cerró al tráfico civil el 15 de enero de 2019 (quedando destinado exclusivamente a la aviación militar), siendo reemplazado, desde ese día, por el Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia (AIRM).

ANEXO V. SERVICIOS AERONAUTICOS Y SERVICIOS AEROPORTUARIOS BÁSICOS

Los **servicios aeronáuticos** corresponden principalmente al uso de la infraestructura aeroportuaria por líneas aéreas y pasajeros, incluyendo:

- **Precios privados**. Cabe señalar que los ingresos que percibe ASCAIRM por los servicios aeroportuarios de las actividades aeroportuarias tienen la naturaleza de precios privados según el artículo 71 de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea⁷². Antes del inicio de cada año natural, ASCAIRM deberá proponer los precios aeronáuticos, los cuales deben ser aprobados por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia⁷³.

Por su parte, la mayor parte de los ingresos por servicios aeronáuticos de la matriz AENA provienen de tarifas reguladas, si bien una pequeña parte corresponde a precios privados, donde se incluyen otros servicios aeroportuarios no regulados y otros ingresos⁷⁴.

- **Prestaciones patrimoniales públicas**⁷⁵. Las tarifas aeroportuarias reguladas, en la Ley 21/2003 y en la Ley 18/2014⁷⁶, son las contraprestaciones que AENA tiene derecho a percibir por la prestación de los servicios aeroportuarios básicos (que se detallan al final de este anexo). Para ello, la ley 18/2014 establece un instrumento quinquenal

⁷² [Ley 21/2003](#), de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

⁷³ Véanse los precios aeronáuticos y los precios de otros servicios aeroportuarios de ASCAIRM para 2025 en las páginas 6 a 18 de la Guía de tarifas 2025 (edición noviembre), en el siguiente [enlace](#). En la práctica ASCAIRM utiliza las mismas tarifas reguladas que AENA aplica a los otros aeropuertos de la red que pertenecen a su grupo tarifario por volumen de pasajeros, en concreto a los del grupo 5 (que incluye a los aeropuertos de Almería, Asturias, Coruña, FGL Granada-Jaén, Jerez, La Palma, Reus, Seve Ballesteros Santander, Vigo y Zaragoza).

⁷⁴ Según las cuentas individuales de AENA el importe ascendió a 94 millones de euros en el año 2024 (frente a 3.054 millones de servicios aeronáuticos regulados). Incluye, principalmente, Mostradores, Utilización 400Hz, Servicio Contraincendios, Consignas y Otros Ingresos. Véanse los precios de otros servicios aeroportuarios de AENA para 2025 en las páginas 29 a 37 de la Guía de tarifas 2025 (edición noviembre), en el siguiente [enlace](#).

⁷⁵ Se aplican las mismas tarifas por cada servicio aeroportuario prestado en los aeropuertos pertenecientes al mismo grupo (existen 6 grupos en total), distinguiéndose los grupos de aeropuertos en función del tráfico anual de viajeros gestionados en cada uno de ellos. El detalle de las prestaciones públicas patrimoniales de AENA para el año 2025 puede consultarse en las páginas 13 a 25 de la Guía de tarifas 2025 (edición noviembre), disponible en el siguiente [enlace](#).

⁷⁶ [Ley 18/2014](#), de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

denominado Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) en el que se concretan las obligaciones derivadas de este marco para cada periodo regulatorio (el actual es de 2022 a 2026)⁷⁷, de tal forma que las tarifas aeroportuarias se fijan en base al siguiente esquema:

- Establecimiento del Ingreso Máximo Anual por Pasajero (IMAP): el DORA fija, de forma prospectiva, el IMAP anual que permita cubrir los costes eficientes de los servicios aeroportuarios básicos del quinquenio⁷⁸.
- Ajuste del IMAP⁷⁹, el cual debe ser sometido a un procedimiento de transparencia y consulta con los usuarios aeroportuarios y a la supervisión anual de la CNMC, obteniéndose el Ingreso Máximo Anual por Pasajero Ajustado (IMAAJ), que determinará las variaciones de las tarifas aeroportuarias⁸⁰.

Cabe indicar que, junto a estas disposiciones que conforman el marco tarifario habitual, concurren actualmente circunstancias específicas que afectan y

⁷⁷ El Consejo de Ministros aprobó el 28 de septiembre de 2021 el DORA para el período 2022-26 ([DORA II](#)). Para más información véase el siguiente [enlace](#). La Ley 18/2014 establece el contenido del DORA, así como, las competencias en su elaboración, aprobación y supervisión y seguimiento. En este sentido la CNMC informó, el 16 de junio de 2021, sobre el DORA II en el informe [STP/DTSP/013/21](#).

⁷⁸ El DORA II ha establecido un valor inicial de 9,89 € por pasajero para el período 2022-2026, que es el valor de los ingresos regulados requeridos por pasajero establecido para el año 2021, conforme a la Resolución de la CNMC de 11 de febrero de 2021 ([STP/DTSP/016/20](#)). Además, este valor se mantendrá constante al fijarse una variación tarifaria del 0% (el denominado “componente X”) para cada uno de los ejercicios del quinquenio 2022-2026. Este componente X del 0% no incluye el “índice P” (índice de actualización de precios de inputs fuera del control del operador pero que afectan a su actividad), que determina anualmente la CNMC en aplicación del artículo 3 del [Real Decreto 162/2019](#)), que según la Ley 18/2014 debe calcularse anualmente y con el que se obtiene el IMAP definitivo

Señalar que el riesgo derivado de las previsiones de tráfico, así como de las desviaciones de costes, salvo excepciones previstas en la Ley, no se puede trasladar a las tarifas aeroportuarias, asumiéndolo el gestor aeroportuario.

⁷⁹ El IMAP se ajusta anualmente en función de las penalizaciones/bonificaciones por cumplimiento de determinados niveles de calidad de servicio y en relación con la programación anual de inversiones, así como de las modificaciones en la estructura de tráfico respecto del previsto en el DORA. De acuerdo con el artículo 31.2 de la Ley 18/2014, el informe anual de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) 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.

⁸⁰ Los importes del IMAAJ han ascendido a 9,95 € por pasajero (en 2022 y 2023) y 10,35 € (en 2024 y en 2025). En el siguiente [enlace](#) pueden consultarse las Resoluciones de expedientes de supervisiones de tarifas aeroportuarias de la CNMC, las últimas del 28 de noviembre de

modifican el procedimiento de actualización tarifaria, al ser posible incluir en las tarifas aeroportuarias los costes derivados por causas extraordinarias, como los del COVID-19⁸¹, y los costes derivados de la colaboración para el control fronterizo (Sistema de Entradas y Salidas, también denominado Entry/Exit System)⁸², para cuya recuperación se ha dictado una normativa específica.

Por lo que respecta a los **servicios aeronáuticos básicos**, que, según el artículo 68.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, tendrán la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público, se incluyen los siguientes:

- a) Por la utilización de las pistas de los aeropuertos civiles y de utilización conjunta y de las bases aéreas abiertas al tráfico civil por las aeronaves y la prestación de los servicios precisos para dicha utilización, distintos de la asistencia en tierra a las aeronaves, pasajeros y mercancías
- b) Por los servicios de tránsito aéreo de aeródromo que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de tránsito aéreo debidamente certificados que hubieren sido contratados por aquél y designados al efecto por el Ministerio de Fomento.
- c) Por los servicios de meteorología que facilite el gestor aeroportuario, sin perjuicio de que tales servicios se presten a través de los proveedores de servicios de meteorología debidamente certificados y, además, designados al efecto por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- d) Por los servicios de inspección y control de pasajeros y equipajes en los recintos aeroportuarios, así como los medios, instalaciones y

2024 ([STP/DTSP/011/24](#). Supervisión Anual Tarifas AENA 2025) y del 10 de julio de 2025 ([STP/DTSP/041/25](#). Supervisión Índice P Tarifas Aena en el ejercicio 2026).

⁸¹ La DA 1ª de la Ley 2/2021 prevé que el límite de incremento máximo del 0% del ingreso por pasajero (DT 6ª de la Ley 18/2014) pueda no aplicarse cuando sea necesario trasladar los costes COVID-19 incurridos para poder ser recuperados en el marco del DORA. 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, si no se alcanzara un acuerdo entre AENA y las asociaciones de usuarios durante el procedimiento de consulta.

⁸² La CNMC debe analizar (artículo 14.4 y 14.5 del RD-ley 14/2022) los gastos de operación y mantenimiento en que haya incurrido AENA 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, para su recuperación debidamente capitalizados en el marco del DORA, descontando las posibles subvenciones u otro tipo de ayudas que pueda recibir para llevar a cabo estas mismas actividades.

equipamiento necesarios para la prestación de los servicios de control y vigilancia en las áreas de movimiento de aeronaves, zonas de libre acceso, zonas de acceso controlado y zonas restringidas de seguridad en todo el recinto aeroportuario ligados a las prestaciones patrimoniales de carácter público.

- e) Por la puesta a disposición a los pasajeros de las instalaciones aeroportuarias no accesibles a los visitantes en terminales, plataformas y pistas, necesaria para poder hacer efectivo su contrato de transporte aéreo.
- f) Por los servicios que permiten la movilidad general de los pasajeros y la asistencia necesaria a las personas con movilidad reducida (PMRs) para permitirles desplazarse desde un punto de llegada al aeropuerto hasta la aeronave, o desde ésta a un punto de salida, incluyendo el embarque y desembarque.
- g) Por la utilización de las zonas de estacionamiento de aeronaves habilitadas al efecto en los aeropuertos.
- h) Por la utilización de las instalaciones aeroportuarias para facilitar el servicio de embarque y desembarque de pasajeros a las compañías aéreas a través de pasarelas telescópicas o la simple utilización de una posición de plataforma que impida la utilización de la correspondiente pasarela a otros usuarios.
- i) Por la utilización del recinto aeroportuario para el transporte y suministro de combustibles y lubricantes, cualquiera que sea el modo de transporte o suministro.
- j) Por la utilización del recinto aeroportuario para la prestación de servicios de asistencia en tierra que no se encuentre gravado por otra contraprestación específica.