



**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE UNA BONIFICACIÓN A LA TARIFA DE ATERRIZAJE DE LA RED DE AEROPUERTOS DE INTERÉS GENERAL DE AENA SME S.A. PARA EL FOMENTO DEL USO DE COMBUSTIBLES DE AVIACIÓN SOSTENIBLES.**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	<b>MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA</b>	<b>Fecha</b>	
<b>Título de la norma</b>	Proyecto de Orden por la que se establece una bonificación a la tarifa de aterrizaje de la red de aeropuertos de interés general de AENA SME S.A. para el fomento del uso de combustibles de aviación sostenibles.		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	La bonificación de la prestación patrimonial pública de aterrizaje de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Impulsar el uso de combustibles de aviación sostenibles (biocarburantes y combustibles sintéticos) en los aeropuertos y helipuertos de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A., de acuerdo con los compromisos adquiridos por la Unión Europea, al tiempo que se impulsa el mantenimiento de la competitividad de la industria española.		



<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>1. No actuar.</p> <p>Se desestima por el impacto climático negativo y la potencial pérdida de competitividad del transporte aéreo nacional.</p> <p>2. Alternativas no regulatorias.</p> <p>Impulso de acuerdos voluntarios; campañas de concienciación, actuaciones de inspección y sanción, se desestiman por inaplicables o de menor eficacia y, en todo caso, compatibles con la bonificación.</p> <p>3. Alternativas regulatorias</p> <p>Amén de alternativas que exceden las competencias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y que, en todo caso, serían compatibles con la bonificación, en el marco del Documento de Regulación Aeroportuaria y de las bonificaciones de interés general de las tarifas aeroportuarias, se ha valorado bonificar la tarifa de suministro de combustible o establecer la bonificación de la tarifa de aterrizaje atendiendo a las emisiones verificadas por la autoridad en el marco de la aplicación del régimen el comercio de derecho de emisión. Ambas se desestiman, dada su menor eficacia a los efectos pretendidos,</p>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Orden
<b>Estructura de la Norma</b>	Preámbulo, siete artículos distribuidos en dos capítulos y dos disposiciones finales
<b>Informes recabados</b>	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia



	Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	
<b>Trámite de audiencia</b>	Sin perjuicio de que Aena SME S.A. trasladó la propuesta a las compañías aéreas en el procedimiento de consulta de 2022 las compañías aéreas y usuarios (sobre tarifas 2023), que no manifestaron objeciones, se somete a información pública y audiencia del sector concernido.	
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	Artículo 149.1.20ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencias exclusivas en materia de aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas.  Cuantificación estimada: _____  <input checked="" type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas.  Cuantificación estimada: 150€ por beneficiario  <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma  <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.  <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto:  <input type="checkbox"/> implica un ingreso.
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/>  Nulo <input checked="" type="checkbox"/>  Positivo <input type="checkbox"/>



<p><b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b></p> <p>Normativa OACI.</p>	<p><b>Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad:</b> nulo.</p> <p><b>Impacto de normativa en la familia, infancia y adolescencia:</b> nulo.</p> <p><b>Impactos de carácter social y medioambiental:</b> toda vez que el objetivo es favorecer el uso de combustibles sostenibles, su impacto medioambiental es positivo, aún cuando, a efectos globales, pueda considerarse como poco significativo a efectos globales.</p> <p><b>Impactos por razón de cambio climático:</b> la aplicación de la bonificación supondrá el consumo de unas 20.000 toneladas métricas de combustible de aviación anuales, con un ahorro de emisiones asociado de entre 37.000 y 50.000 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.</p> <p>No incorpora normativa de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), aunque se alinea con los objetivos del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA).</p>
<p><b>OTRAS CONSIDERACIONES</b></p>	

## MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

### I. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA.

La presente memoria se ha elaborado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y a la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado 2, del citado real decreto.



A tenor de lo previsto en el artículo 3 del citado Real Decreto 931/2017, se considera que esta Memoria debe revestir la forma de memoria abreviada, dado su reducido impacto al tratarse de un proyecto de bonificación que, en esencia, se limita a una ligera redistribución de las tarifas aeroportuarias de forma que se bonifique a los operadores aéreos que presenten una mayor adopción de combustibles sostenibles de aviación.

No obstante lo anterior, como se indica a lo largo de la Memoria aunque a efectos globales el impacto de la bonificación proyectada no sea muy significativo, sí supone una medida con un impacto medioambiental positivo para la reducción de emisiones de gases de efecto que coadyuvará a lograr, así como al reducir el potencial riesgo de pérdida de competitividad del transporte aéreo nacional atendiendo a las medidas equivalentes que se están adoptando en otros Estados y que, previsiblemente se incrementen a medida que se despliegue el paquete de medidas legislativas de la Unión Europea.

## **II. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.**

### **A. Motivación**

El transporte aéreo desempeña un papel crucial en la economía española y en la cohesión y vertebración territorial. Es un importante motor para el crecimiento económico, el empleo, el comercio y el turismo, y además esencial para la conectividad y movilidad de los ciudadanos, en particular en los territorios extrapeninsulares.

Teniendo en cuenta su importancia y las previsiones de crecimiento del transporte aéreo, según la Organización de Aviación Civil Internacional se calcula un crecimiento en Europa de un 3% anual hasta 2050 para el tráfico de pasajeros y del 2,4% para el tráfico de mercancías, resulta imprescindible prepararse para el futuro y realizar los ajustes necesarios para garantizar que el sector funcione correctamente y contribuya plenamente a alcanzar los objetivos climáticos compartidos en la Unión Europea, que se ha comprometido a ser el primer continente climáticamente neutro para el año 2050, con el objetivo intermedio de reducir en un 55% las emisiones de gases de efecto invernadero en el año 2030 con respecto a los niveles de 1990.

Para contribuir a la consecución de estos objetivos, debe incrementarse exponencialmente el uso de combustibles de aviación sostenibles que tienen el potencial de reducir significativamente las emisiones netas de gases de efecto invernadero producidas por las aeronaves, en particular su uso ayudaría a reducir las emisiones de dióxido de carbono asociadas a la aviación entre un 40 y un 80%, según su vía de obtención, aportando importantes beneficios medioambientales.

En la actualidad, no obstante, estos combustibles solo representan el 0,05 % del consumo total en el sector de la aviación, principalmente por su escasa oferta, como consecuencia del elevado coste de producción, y su precio en el mercado que puede ser hasta seis veces superior al de los combustibles convencionales de origen fósil. Teniendo en cuenta que el combustible supone hasta el 25% de los costes operacionales de las compañías aéreas, es fácil entender el sobrecoste que representa para las



aerolíneas la introducción de combustibles sostenibles, en comparación con el uso del combustible convencional.

Es por ello por lo que, desde distintos ámbitos, se está trabajando y adoptando medidas de fomento de la producción y uso de combustibles sostenibles de aviación, entre las cuales se enmarca la prevista en esta orden: la bonificación en la prestación patrimonial pública de aterrizaje, comúnmente denominada tarifa de aterrizaje, de los combustibles sostenibles repostados por las aeronaves en los aeropuertos de la red de aeropuertos de interés general de Aena S.M.E. S.A., coadyuvando a moderar el impacto en los costes de los operadores aéreos por el mayor uso de combustibles sostenible, y, en particular en el transporte aéreo. Esta es una medida de estímulo del uso de combustibles sostenibles, en el ámbito de las tarifas aeroportuarias, que evidencia el compromiso del sector en la lucha contra el cambio climático y que puede contribuir al impulso de un mercado que se encuentra en las fases iniciales de desarrollo, y que enfrenta importantes barreras de precio y tecnología.

Toda vez que, en el marco de la Unión Europea, se está trabajando en una iniciativa que contempla obligaciones suministro y de repostaje de combustibles sostenibles, medida que por sí misma ya supondrá un incremento del uso de estos combustibles, esta orden establece que, cuando estén vigentes tales obligaciones, se bonifiquen los repostajes superiores a los exigidos con el objetivo de que la bonificación contribuya a incentivar un superior al derivado de la aplicación de la norma europea.

La bonificación establecida en esta orden, prevista inicialmente para los ejercicios 2024-2025, por un importe máximo de 10.000.000 anuales, por tanto, responde a razones de interés general, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y es coherente con el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) 2022-2026, que contempla la potenciación de la sostenibilidad medioambiental, como elemento clave del desarrollo aeroportuario presente y futuro.

## **B. Fines y objetivos**

El proyecto tiene por objeto inmediato impulsar el uso de combustibles sostenibles estableciendo una bonificación por razones de interés general en la prestación pública patrimonial de aterrizaje en los aeropuertos de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A., en línea con los compromisos adquiridos por la Unión Europea, que actualmente están siendo plasmados en el paquete normativo «Objetivo 55» («Fit for 55»). Este paquete normativo es un conjunto de medidas para adaptar la legislación de la UE al objetivo de reducción de emisiones para el año 2030 fijado en el 55%, al que remite la expresión «Objetivo 55», proporcionando un marco coherente y equilibrado para alcanzar los objetivos climáticos de la UE que garantice una transición equitativa y socialmente justa; mantenga y refuerce la innovación y la competitividad de la industria de la UE garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas con respecto a los operadores económicos de terceros países; y sustente la posición de liderazgo de la UE en la lucha mundial contra el cambio climático.



Este paquete de medidas, en el ámbito específico del transporte aéreo, se concreta en la revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para la eliminación progresiva de los derechos de emisión gratuitos para el sector de la aviación hasta su desaparición, prevista para el año 2026, reservando su aplicación para incentivar la introducción de combustibles sostenibles a partir de 2024; así como en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (en adelante, ReFuel), aplicable según las previsiones en el próximo ejercicio, y que a partir de 1 de enero 2025 contempla la obligación de suministro en los aeropuertos de mayor tráfico de la UE<sup>1</sup> de combustibles de aviación que incorporen el porcentaje mínimo establecido de combustibles sostenibles, incluidos porcentajes específicos de combustibles sintéticos los más eficientes en relación con la reducción neta de emisiones, porcentaje que se incrementa paulatinamente<sup>2</sup>. Junto a estas obligaciones de suministro, ReFuel contempla la obligación de las compañías aéreas de repostar en el aeropuerto europeo de salida del vuelo, al menos el 90% del combustible requerido anualmente, lo que se traduce en el repostaje de, al menos, el 90% del combustible requerido para los vuelos que partan de los aeropuertos de la UE de mayor tráfico de combustible con el contenido mínimo de combustibles sostenible exigidos en cada período.

Estas medidas se complementan con la Propuesta de Directiva de reformulación de la actual Directiva de la Fiscalidad de la Energía (ETD), que, en el ámbito del transporte aéreo, contempla la paulatina eliminación de exenciones e incentivos en el uso de combustibles fósiles, promoviendo al mismo tiempo tecnologías limpias.

En este contexto, sin perjuicio de otras medidas de impulso en la producción y consumo de combustibles sostenibles, se están implementando en los aeropuertos de la UE bonificaciones o medidas de apoyo en relación con el uso de combustibles sostenibles. Así, el Aeropuerto de Ámsterdam Schiphol ha implantado un mecanismo de fomento para el periodo 2022-2025 por un total de 15 millones de euros equivalente al previsto en el proyecto, mediante el cual se compensa el repostaje en el aeropuerto en 500€ por tonelada métrica de combustibles sostenibles (1.000 Kg), 1.000 € por tonelada métrica cuando estos combustibles sostenibles sean sintéticos.

El gestor aeroportuario sueco, Swedavia, ha establecido como objetivo medioambiental lograr que un 5% de todo el combustible utilizado en sus aeropuertos sea renovable en cuatro años. Para su consecución, ha introducido un mecanismo de bonificación que se aplica desde 2021 consistente en cubrir hasta un 50% del coste adicional del SAF frente al combustible convencional. La cuantía máxima por grupo de aerolíneas es de 6 millones SEK (576.000 € aprox). El coste adicional de SAF se acredita por el proveedor de combustible. Cada aerolínea puede solicitar su participación una vez al mes. En 2021 el presupuesto

---

<sup>1</sup> Aquellos en los que el tráfico de pasajeros haya sido superior a un millón de o en el que el tráfico de mercancías haya sido superior a 100 000 toneladas, siempre que no estén situados en las regiones ultraperiféricas del artículo 349 del TFUE.

<sup>2</sup> Conforme a la propuesta de la Comisión, a partir del 1 de enero de 2025, un porcentaje mínimo del 2 % de combustible de aviación sostenible (CAS) que se incrementa paulatinamente cada 5 años hasta alcanzar un porcentaje mínimo del 63 % de CAS, con un porcentaje mínimo del 28 % de combustibles de aviación sintéticos, a partir del 1 de enero de 2050.



fue de 20 millones SEK (1,9 millones de € aprox). La carga de SAF debe realizarse en alguno de los aeropuertos de la red de Swedavia.

También los Estados Unidos de Norteamérica y Gran Bretaña han adoptado medidas de apoyo articuladas, fundamentalmente, a través de subvenciones a la producción. La UE, a través del programa «Horizonte Europa» contempla el apoyo financiero a los programas de investigación.

En este contexto, la bonificación proyectada es sólo una medida más de fomento del uso de combustibles sostenibles en la aviación, que al tiempo que coadyuva al mantenimiento de la competitividad del transporte aéreo en los aeropuertos españoles, y por ende de las compañías aéreas que operan en ellos, tiene un impacto positivo en el medioambiente y en la lucha contra el cambio climático; resulta compatible con otras medidas de impulso que pudieran adoptarse, y, lo que considera igualmente relevante, revela el compromiso del sector con los objetivos de descarbonización de la Unión Europea en tanto que, a tenor de lo previsto en el artículo 32.4 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, su coste se financia íntegramente por los operadores aéreos. En efecto, conforme al citado precepto *«[...] los ingresos esperados dejados de percibir como consecuencia de las bonificaciones por razones de interés general contempladas en el apartado 3 de este artículo, serán recuperados por Aena, S.A., incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas no bonificadas resultantes de la aplicación del párrafo primero de este apartado cuyos ingresos estimados ajustados a recuperar no sean superiores a los costes estimados de los servicios retribuidos. En el caso de que todas las tarifas no bonificadas recuperen costes, los ingresos esperados dejados de percibir con motivo de las bonificaciones establecidas por razones de interés general podrán recuperarse de forma lineal entre dichas tarifas.»*

Cabe concluir, por tanto, que el proyecto tiene por finalidad inmediata el fomento del uso de combustibles de aviación sostenibles, en coherencia con los compromisos adquiridos por la UE y el marco normativo resultante del paquete normativo «Objetivos 55», no interfiere y resulta compatible con otras medidas de impulso de estos combustibles, al tiempo que evita eventuales desventajas competitivas de los aeropuertos y operadores aéreos en España, y una potencial pérdida de competitividad tanto del transporte aéreo nacional como del sector de producción de combustibles sostenibles de aviación, dada la implementación que se está realizando en los países de nuestro entorno.

El objetivo del fomento del uso de combustibles sostenibles se asegura al contemplar que, cuando la aplicación de la normativa vigente -el futuro ReFuel- determine el repostaje para de un porcentaje mínimo de estos combustibles, solo se financiará los combustibles sostenibles que excedan de dichos mínimos. La bonificación de los combustibles sostenibles que, en todo caso, acabarían repostándose en los aeropuertos de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A., contribuyendo a abaratar los costes de los operadores aéreos, no redundaría en beneficios adicionales para la lucha contra el cambio climático, y, en consecuencia, desvirtuaría el objetivo de interés general medioambiental de la bonificación.

### **C. Análisis de alternativas**



## 1. No actuar.

La alternativa de no actuar supone la pérdida de la oportunidad de contribuir a un mayor uso de combustibles de aviación sostenibles y, por tanto, al cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Unión Europea, con los subsiguientes efectos negativos en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Adicionalmente, atendiendo a las medidas de fomento adoptadas en los aeropuertos europeos que, previsiblemente, se extenderán a medida que vayan implementándose las medidas del paquete «Objetivo 55», no actuar o actuar tardíamente, supondría una desventaja para los aeropuertos y operadores aéreos en España, y una potencial pérdida de competitividad tanto del transporte aéreo nacional como del sector de producción de combustibles sostenibles de aviación, además de un impacto climático negativo inherente a la menor utilización de dichos combustibles. Al respecto, se considera que la aplicación de la bonificación proyectada puede suponer el ahorro de entre 37.000 y 50.000 toneladas métricas de CO<sub>2</sub>.

En efecto, las medidas de promoción del uso de combustibles sostenibles que ya han establecido otros grandes gestores aeroportuarios y que, previsiblemente se implementarían, podrían suponer un trasvase de operaciones a dichos aeropuertos, con el consiguiente daño para los operadores, aeropuertos y productores de combustibles nacionales.

Además, un menor precio en los combustibles sostenibles de aviación en otros aeropuertos europeos podría favorecer la práctica del «*tankering*» por parte de los operadores aéreos, es decir, sobre repostajes en los puntos donde estos combustibles resulten más baratos, y menores repostajes resultantes en los aeropuertos nacionales. Cabe resaltar que las nuevas medidas regulatorias relacionadas con el paquete normativo «Objetivo 55», especialmente ReFuel, tratan de evitar la práctica de *tankering* obligando a la realización del 90% del volumen de carga para rutas europeas en aeropuertos europeos, pero esta medida no restringe el «*tankering*» a nivel europeo.

## 2. Alternativas no regulatorias.

Como se ha indicado, esta es una medida más en el marco del cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en la UE, compatible y coherente con el paquete normativo «Objetivo 55» de la Unión y con otras medidas de apoyo e impulso del uso de combustibles sostenibles, en general en el ámbito del transporte, o sectoriales en el modo aéreo.

Resulta igualmente compatible con otras medidas no regulatorias que en el ámbito de la libre disposición de los sujetos involucrados -operadores aéreos, gestores aeroportuarios, productores y suministradores de combustible- pudieran adoptarse.

Cualquiera de las medidas anteriores, no obstante, despliegan sus efectos en un ámbito ajeno a las tarifas aeroportuarias y al Documento de Regulación Aeroportuaria DORA 2022-2026, así como al ámbito



de las competencias específicas del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y sobre las que, más allá de coadyuvar a su implementación, se carece de capacidad de decisión.

Por otra parte, las medidas no regulatorias que pudieran impulsarse desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que no pasen por acuerdos voluntarios o decisiones de las partes concernidas. -ya se ha dicho que compatibles con la proyectada-, tales como campañas de concienciación del sector, resultan menos eficaces que aquellas que contribuyen a compensar los mayores costes del uso de combustibles sostenibles. Al respecto

En tanto que se trata de impulsar el consumo voluntario la implementación de medidas de inspección o sanción, resultan inaplicables.

### **3. Alternativas regulatorias:**

Como en el caso de las medidas no regulatorias, el análisis de las medidas regulatorias se realiza partiendo de dos premisas, la primera, su complementariedad con otras medidas de apoyo e impulso del uso y producción de combustibles sostenibles, así como con las medidas del paquete legislativo «Objetivo 55» de la Unión Europea. La segunda, la capacidad del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, para la toma de decisión y su implementación, lo que asegura su aplicación temprana.

En este contexto, la intervención en el ámbito de las tarifas aeroportuarias, resulta especialmente idónea dado que (i) el sistema contempla expresamente las *«bonificaciones que se establezcan por razones de interés general, de acuerdo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, conformes con las normas sobre competencia, y dirigidas a garantizar (...) la protección del medio ambiente (...)»* ex artículo 32.3, párrafo segundo, de la Ley 18/2014, de 15 de octubre; (ii) no genera rechazo en el sector, como lo evidencia que ya se le trasladara por Aena SME S.A. a las organizaciones representativas de usuarios en el procedimiento de transparencia y consultas de las tarifas para ejercicio 2023, sin que se formulan objeciones al establecimiento de una bonificación de este tipo; (iii) evidencia el compromiso del sector con los objetivos de reducción de emisiones, toda vez que, atendiendo al régimen establecido para las bonificaciones a las tarifas aeroportuarias, éstas se autofinancian por los usuarios de las infraestructuras.

En sede bonificación de las tarifas aeroportuarias, ámbito en el que, como se ha señalado, se despliegan las competencias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se han explorado diversas alternativas:

(i) Establecer la bonificación a la tarifa atendiendo, no al repostaje de combustibles de aviación sostenible, en su caso, en porcentajes superiores a los exigibles en la normativa aplicable (según contempla, como se ha indicado, ReFuel), sino a las emisiones verificadas en el marco de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión. Se desestima esta opción en tanto que quedarían excluidos de la bonificación los operadores aéreos a los que no aplica el régimen de comercio de derechos de emisión, entre otros, los sujetos a obligaciones de servicio público en las rutas inter islas en el archipiélago canario, en tanto región ultraperiférica; amén de que habría que contar para aquellas compañías europeas no



españolas y para las no europeas en las que España no es responsable de la gestión de este régimen, con las respectivas autoridades responsables, lo que dificultaría la gestión.

(ii) Bonificar la tarifa de suministro de combustible, lo que se desestima, por la dificultad de garantizar que la bonificación se traslada al precio del combustible sostenible en los importes bonificados, y, por tanto, su menor eficacia en orden al mantenimiento de la competitividad de los aeropuertos y operadores en España.

Otras alternativas regulatorias, tales como incentivos o penalizaciones fiscales; subvenciones directas al uso o producción, etc., amén de que deben ir acompasadas y ser coherentes con el marco europeo «Objetivo 55» en distinto grado de desarrollo en la actualidad, por lo que algunas de ellas no podrían anticiparse, resultan compatibles con la bonificación que se proyecta, sin merma de la eficacia de ésta, en particular en esta primera fase de implementación de ReFuel.

#### **D. Principios de buena regulación.**

El proyecto se adecúa a los principios de buena regulación de conformidad con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Atiende a los principios de necesidad y eficacia al adaptarse a las nuevas necesidades surgidas por la forzosa implementación de medidas tendentes a reducir el impacto de la aviación en el cambio climático, en coherencia con los objetivos de nacionales y europeos en la materia, al tiempo que el régimen de las bonificaciones se considera eficaz para lograr el objetivo pretendido, fomentar el uso de combustibles sostenibles incluso superando los objetivos fijados por la normativa, teniendo en cuenta la relevancia que tienen la utilización de los mismos en la descarbonización del sector aéreo.

Responde al principio de proporcionalidad, al contener la regulación mínima imprescindible para satisfacer las necesidades a cubrir por la norma, sin imponer otras obligaciones a los destinatarios que las derivadas de la necesidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la bonificación.

Es coherente con el resto del ordenamiento jurídico al utilizar el instrumento previsto en la normativa de aplicación a efectos de bonificar las tarifas aeroportuarias por razones de interés general, entre otras, medioambientales, lo que refuerza el principio de seguridad jurídica contribuyendo a generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Atiende al principio de transparencia al definir claramente los objetivos del proyecto y posibilitar la participación de los destinatarios y otros interesados, tanto en el procedimiento de consultas de las tarifas aeroportuarias, como a través de trámite de audiencia e información pública.

Es coherente con el principio de eficiencia en tanto que no impone cargas administrativas innecesarias.



## E. Plan Anual Normativo

No procede al tratarse de una orden ministerial.

## III. ANÁLISIS JURÍDICO

### A. Fundamento jurídico y rango normativo

El artículo 32.3 y 5 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, conforme al cual:

*«Artículo 32. Régimen de las tarifas aeroportuarias.*

*1. Son tarifas aeroportuarias las contraprestaciones que tiene derecho a percibir Aena, S.A. por los servicios aeroportuarios básicos a que se refiere el artículo 30.*

*(...)*

*3. (...)*

*La cuantía de las tarifas aeroportuarias podrá verse afectada por las bonificaciones que se establezcan por razones de interés general, de acuerdo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, conformes con las normas sobre competencia, y dirigidas a garantizar la vertebración y cohesión territorial, la protección del medio ambiente y las políticas de transporte que tiendan, entre otros, al fomento de la conectividad o internacionalización del transporte de pasajeros y mercancías, prestando especial atención a las regiones no peninsulares como es el caso de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, en las que el modo aéreo desempeña un papel fundamental e insustituible para garantizar la movilidad de sus ciudadanos.*

*(...)*

*5. A los efectos previstos en el apartado 3 se consideran bonificaciones por razones de interés general las establecidas en el capítulo II del título VI de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y demás legislación aplicable, **así como las que se fijen por orden del titular del Ministerio de Fomento, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, conforme a los criterios y principios señalados en el citado apartado 3.***



*Dichas bonificaciones se aplicarán a las cuantías unitarias de las tarifas previstas en esta Sección, una vez aplicada la actualización que proceda conforme al ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ).*

*El establecimiento o modificación de bonificaciones no podrá afectar a las tarifas en vigor, deberá realizarse con anterioridad a la consulta prevista en el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias establecido en esta Sección, y se aplicará a las tarifas aeroportuarias que vayan a sujetarse a consulta.*

*(...)».*

Conforme a lo anterior, por tanto, el rango normativo es el de orden del titular del hoy Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

## **B. Derogación de normas**

En tanto que le proyecto regula ex novo una bonificación no contemplada en la normativa vigente y compatible con el resto de las existentes que no se ven afectadas por ella, no procede derogación alguna.

## **C. Entrada en vigor**

Aunque el proyecto contempla su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 del Código civil, su eficacia queda demorada a la aplicación de las tarifas correspondientes al ejercicio 2024, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.5 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Es necesaria su entrada en vigor con anterioridad toda vez que en el cálculo de la modificación tarifaria correspondiente debe tenerse en cuenta el impacto de la bonificación, al respecto conforme el artículo 32.4 de la citada Ley 18/2014:

*«(...) los ingresos esperados dejados de percibir como consecuencia de las bonificaciones por razones de interés general contempladas en el apartado 3 de este artículo, serán recuperados por Aena, S.A., incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas no bonificadas resultantes de la aplicación del párrafo primero de este apartado cuyos ingresos estimados ajustados a recuperar no sean superiores a los costes estimados de los servicios retribuidos. En el caso de que todas las tarifas no bonificadas recuperen costes, los ingresos esperados dejados de percibir con motivo de las bonificaciones establecidas por razones de interés general podrán recuperarse de forma lineal entre dichas tarifas.».*

No resulta aplicable, por otra parte, lo previsto en el artículo 23 de la Ley del Gobierno en tanto que el proyecto no impone «nuevas obligaciones a las personas o jurídicas que desempeñen una



*actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta»*, circunstancias que determinan la aplicación de lo dispuesto en el precepto.

#### **IV. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

Conforme a lo indicado el Estado, ex artículo 149.1.20ª de la Constitución española, ostenta la competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

#### **V. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO Y DE LA TRAMITACIÓN**

##### **A. Contenido**

El proyecto se estructura en un preámbulo, siete artículos, distribuidos en dos títulos, y dos disposiciones finales.

El capítulo primero, sobre disposiciones generales, regula el objeto, los beneficiarios, el hecho causante de la bonificación y su cuantía. Así:

El artículo 1, define el objeto de la norma: el establecimiento de una bonificación por razones de interés general a la prestación pública patrimonial de aterrizaje de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A., para fomentar el uso de combustibles de aviación sostenibles, al tiempo que define los combustibles de aviación sostenibles a los que aplica la bonificación por referencia a los considerados como tal por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, artículo 13.3 conforme al cual:

*«[...] los biocarburantes y otros combustibles renovables de origen no biológico que se incorporen en el transporte aéreo deberán cumplir con los criterios de sostenibilidad definidos por la normativa de la Unión Europea y nacional sobre biocombustibles y otros combustibles renovables de origen no biológico, en particular, los previstos en la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, con el fin de evitar el empleo de materias primas con efectos negativos indirectos sobre el medio ambiente y la calidad del aire.»*

Se garantiza de este modo la coherencia con la normativa europea en la definición de los combustibles sostenibles y, en particular con el futuro ReFuel.

El artículo 2, establece los beneficiarios de la bonificación: los sujetos obligados al pago de la prestación pública patrimonial de aterrizaje. Se impulsa, así, el uso de combustibles de aviación sostenible no sólo para las compañías aéreas que reposten en los aeropuertos sujetos a la aplicación de ReFuel, sino



también al resto de los operadores no obligados por ReFuel y a unos y otros cuando reposten en infraestructuras a la que no aplique ReFuel.

El artículo 3, establece el hecho causante de la bonificación: el abastecimiento en los aeropuertos de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A., por los sujetos beneficiarios de la bonificación, de combustibles de aviación sostenibles.

Como se ha indica, en el marco del paquete normativo de la UE «Objetivo 55», ReFuel, en avanzado estado de tramitación<sup>3</sup> y cuya aplicación y entra de vigor se prevé para el ejercicio 2014, establece obligación de los distribuidores de que el combustible que comercialicen en los aeropuertos de mayor tráfico de la UE tenga los contenidos mínimos de combustible sostenible que establece el reglamento y la de los operadores de repostar el 90% del combustible en el aeropuerto de salida, aun cuando dichas obligaciones no será exigibles hasta el ejercicio 2025.

Por ello, el precepto contempla que en este supuesto en el que *«por aplicación de la normativa vigente resulte exigible el repostaje de un porcentaje mínimo de combustibles de aviación sostenibles, a los sujetos beneficiarios solo les será bonificable el combustible sostenible repostado que exceda de tales mínimos»*.

Dado que, conforme a lo previsto en ReFuel, esta previsión puede ser interpretada, en el sentido de que repostajes superiores al 90% en el aeropuerto de salida, puedan considerarse superiores a los mínimos exigidos, se aclara que tal no es el caso, y se concreta que, para el caso de que las obligaciones de repostaje mínimo de combustibles sostenibles tengan su causa en la obligación de suministro de combustibles de aviación con un contenido mínimo de combustibles sostenibles, cual es el caso de la previsión de ReFuel, *«solo se bonificará, en lo que exceda del mínimo exigible, el combustible sostenible de los lotes contratados para repostaje que contengan un porcentaje de combustible sostenible superior»*.

En tanto no exista la obligación de suministro y repostaje y, por tanto, de unos mínimos de repostaje de combustibles sostenibles, se aplicará la bonificación a las cantidades íntegras de combustible sostenible de aviación repostadas, lo que incluye una vez aplicables las obligaciones de ReFuel a los operadores aéreos no sujetos al reglamento y a los repostajes en los aeropuertos no afectados por él.

El artículo 4, fija la cuantía de la bonificación en 500€ por tonelada métrica (1.000Kg) de biocarburantes repostados y 1.000€ por tonelada métrica (1.000Kg) de combustibles de aviación sintéticos repostado, con un límite máximo de 10.000.000 € por temporada.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Se prevé su adopción en este semestre, previsto trflogo Comisión/Consejo/Parlamento Europeo para finales de abril, sin que las cuestiones pendientes de consenso (inclusión en el concepto de combustibles sostenibles de algún tipo de combustible; mínimos de combustibles sostenible que debe suministrarse, destino de las sanciones o posibilidad de establecer a nivel nacional obligaciones de suministro más exigentes) afecten al tenor de la propuesta.

<sup>4</sup> A este respecto y aunque la variabilidad del mercado de los combustibles sostenibles es muy grande, el sobrecoste sobre la tonelada de combustible tradicional oscila entre 1.000 y 1.500 €/tn para los biocombustibles y del orden de 2.000 a 3.000 €/tn para los combustibles sintéticos.



Para el caso de que el conjunto de la bonificación a que tengan derecho sus beneficiarios supere esta cantidad, se contempla un reparto de la bonificación proporcional al porcentaje de combustible de aviación sostenible objeto de bonificación repostado por cada beneficiario en el conjunto de los aeropuertos de Aena SME S.A. integrados en la red de aeropuertos de interés general, en el correspondiente ejercicio.

Aunque la bonificación se establece para el ejercicio 2024 y 2025, expresamente se contempla su prórroga *«estableciendo, en su caso, una revisión del importe de las bonificaciones y los límites anuales»*, de modo que se establezca ab initio la voluntad de dar continuidad a la medida, adaptándola a las circunstancias del momento, tales como evolución de la capacidad de suministro y coste de los combustibles, así como del tráfico y el importe de los ingresos por tarifas aeroportuarias.

El capítulo segundo regula el procedimiento, en particular la solicitud, la justificación y la liquidación y pago.

El artículo 5 regula la solicitud que se debe realizar el primer mes del ejercicio correspondiente identificando las estimaciones de combustibles sostenibles que se vayan a repostar en el ejercicio y los lugares de repostaje, al objeto de que Aena pueda trasladar a cada operador la estimación sobre la bonificación a que tendrían derecho, en el caso de que se cumplieran las previsiones realizadas por todos los operadores que concurran a la bonificación.

El artículo 6, contempla el régimen de justificación del cumplimiento de los requisitos, con carácter trimestral, mediante la presentación de las facturas de adquisición de los combustibles bonificados, incluido, en su caso el desglose que acredite la adquisición para repostaje de un mayor porcentaje de combustible sostenible al exigible; así como del cumplimiento por los combustibles repostados de los criterios de sostenibilidad y reducción mínima de emisiones exigidas por la normativa aplicable.

La falta de justificación se considerará desistimiento de la solicitud de bonificación, sin perjuicio de las subsanaciones que procedan.

El artículo 7, regula la liquidación por Aena SME S.A. de la bonificación en los tres meses siguientes a la finalización del plazo de justificación mediante compensación con cualesquiera cantidades que le adeuden los solicitantes y, no siendo ello posible en todo o en parte, mediante su abono en efectivo.

Las disposiciones finales regulan, respectivamente, el título competencial y la entrada en vigor a los 20 días de su aplicación, sin perjuicio de que la orden despliegue su eficacia en las tarifas de 2024 y 2025.

## **B. Tramitación**

### **Consulta previa**



Sin perjuicio de que ya en la consulta a las compañías aéreas sobre las tarifas de Aena SME S.A. para 2023, ex artículo 34 y 35 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, ésta trasladó la información sobre esta bonificación sin que se formularan observaciones, se considera que, a tenor de lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, puede prescindirse de este trámite en tanto que la propuesta no tiene un *«impacto significativo en la actividad económica»*, no impone *«obligaciones relevantes a los destinatarios»* y regula *«aspectos parciales de una materia»*, supuestos todos ellos en los que se contempla esta posibilidad.

### **Audiencia e Información pública**

El proyecto debe someterse a información pública y audiencia de las organizaciones de usuarios de los aeropuertos, así como de Aena SME S.A.

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el plazo mínimo de la audiencia e información públicas el plazo mínimo de 15 días, **«[...] podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen [...]»**.

En la tramitación de este proyecto, se aplica la reducción del plazo prevista en el citado precepto, al considerar de interés general la aplicación de la bonificación proyectada en las tarifas correspondientes al ejercicio 2024, de modo que en dicho ejercicio puedan beneficiarse de ellas los usuarios de la red de aeropuertos de interés general de Aena SME S.A. y se anticipe la práctica del uso de combustibles de aviación sostenible, con la subsiguiente reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y su contribución a la lucha contra el cambio climático, lo que adicionalmente, puede contribuir a la implementación de la aplicación de ReFuel.

Siendo esto así, para que la bonificación proyectada pueda aplicarse en el ejercicio 2024, la tramitación y adopción del proyecto debe realizarse con la mayor premura, en tanto que, conforme al artículo 32.5 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, **«[e]l establecimiento o modificación de bonificaciones no podrá afectar a las tarifas en vigor, deberá realizarse con anterioridad a la consulta prevista en el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias establecido en esta Sección, y se aplicará a las tarifas aeroportuarias que vayan a sujetarse a consulta.»**

El período de consultas conforme a lo previsto en el artículo 34.3 de la citada Ley 18/2014, debe **«[...] iniciarse a más tardar el 15 de mayo del año inmediato anterior a aquél en que pretendan aplicarse dichas tarifas y tendrá una duración mínima de dos meses.»**

En consecuencia, es necesario que la orden acordando esta bonificación se adopte antes de que concluya el período de consultas de este ejercicio 2023, para que sea aplicable ya en las tarifas



correspondientes a 2024, lo que, por razones de interés general, hace necesario reducir el plazo de audiencia.

## Informes

Debe recabarse el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, así como de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

## VI. IMPACTO PRESUPUESTARIO

El proyecto carece de impacto presupuestario, en tanto no afecta a los ingresos y gastos del Estado al tratarse de una bonificación a la prestación pública patrimonial de aterrizaje de Aena SME S.A. Además, la bonificación, conforme a lo previsto en el artículo 34.2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, tampoco afecta a los ingresos de la sociedad mercantil estatal toda vez que conforme al precepto: **«los ingresos esperados dejados de percibir como consecuencia de las bonificaciones por razones de interés general contempladas en el apartado 3 de este artículo, serán recuperados por Aena, S.A., incrementando de forma lineal el porcentaje de revisión de las demás tarifas no bonificadas resultantes de la aplicación del párrafo primero de este apartado cuyos ingresos estimados ajustados a recuperar no sean superiores a los costes estimados de los servicios retribuidos. En el caso de que todas las tarifas no bonificadas recuperen costes, los ingresos esperados dejados de percibir con motivo de las bonificaciones establecidas por razones de interés general podrán recuperarse de forma lineal entre dichas tarifas.»**

## VII. IMPACTO ECONÓMICO

Aunque en términos globales el impacto económico de la propuesta pueda no resultar significativo, en la medida en que la bonificación apuesta por un mayor recurso a los combustibles sostenibles coadyuva al fomento de su producción, impulsando el gasto en innovación y el empleo en el sector, amén de contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y, por tanto, a la lucha contra el cambio climático con graves efectos económicos.

Asimismo, reduce los riesgos de desventaja competitiva del sector español y de una potencial pérdida de competitividad tanto del transporte aéreo nacional como del sector de producción de combustibles sostenibles de aviación, atendiendo a las medidas que ya están implementando algunos aeropuertos de la UE y que, es previsible, se incrementen una vez adoptado ReFuel.

Con respecto al impacto de la bonificación en todos los usuarios y en los pasajeros, para el supuesto de que se bonifique con el importe máximo (10 millones €), el efecto sobre el ajuste que implicaría en las tarifas sería muy reducido (esta cantidad supondría un 0,34% de los ingresos aeronáuticos de 2019).

## VIII. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO



El impacto por razón de género de la norma podría valorarse como nulo, dado que el anteproyecto es neutro en materia de género. Tiene por objeto materias respecto de las cuales no se observa una situación previa de falta de igualdad de trato entre hombres y mujeres, ni se aprecia que de sus contenidos pueda deducirse incidencia alguna a este respecto.

#### **IX. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

Las medidas que se establecen en este proyecto son neutras en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

#### **X. IMPACTO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

El anteproyecto carece de impacto en la infancia y la adolescencia.

#### **XI. IMPACTO EN LA FAMILIA**

El anteproyecto carece de impacto en la familia.

#### **XII. OTROS IMPACTOS DE CARÁCTER SOCIAL, MEDIOAMBIENTAL Y SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**

La bonificación fomentará la sustitución de hasta 20.000 toneladas de combustible fósil, en el supuesto de que se bonifique todo el combustible a 500€ por tonelada métrica (1.000Kg) de SAF. El uso de 20.000 toneladas de combustible convencional supone, aproximadamente, 61.400 toneladas de CO<sub>2</sub>.

Por su parte, el uso de SAF implica, a lo largo de su ciclo de vida, una reducción de las emisiones entre el 60 y el 80% con respecto al combustible convencional, según bibliografía disponible. Por lo tanto, la reducción de emisiones asociada a la bonificación será de entre 37.000 y 50.000 toneladas de CO<sub>2</sub>.

Las disposiciones del anteproyecto carecen de impacto relevante de carácter social.

#### **CARGAS ADMINISTRATIVAS**

Se considera que dada la naturaleza no tributaria de la prestación patrimonial pública de aterrizaje, sobre la que se aplica la bonificación, y la sujeción de la sociedad mercantil estatal al ordenamiento jurídico privado, las obligaciones impuestas a las compañías en orden a solicitar la bonificación y justificar los consumos de combustible y el resto de los requisitos para tener derecho a ella no tienen la consideración de «actividades de naturaleza administrativa» que define el concepto de «carga administrativa» según la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.



Si perjuicio de lo anterior, el coste unitario de las actuaciones que deben desarrollar los beneficiarios de la bonificación si estas tuvieran la consideración de cargas administrativas, sería el siguiente:

Solicitud electrónica..... 5€  
Presentación electrónica de documentos<sup>5</sup> ..... 100€

### **XIII. EVALUACIÓN EX POST**

Dada la naturaleza y el contenido de la norma, y una vez considerado lo dispuesto en el artículo 28.2 la Ley del Gobierno, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, se considera que no es precisa su evaluación por sus resultados.

---

<sup>5</sup> Atendiendo a la práctica del sector, se considera que no se facturan las concretas adquisiciones de lotes de combustible, sino que se liquidará en los períodos contratados con el distribuidor, considerando que el promedio será una facturación mensual. Igualmente se estima que la acreditación del cumplimiento de los requisitos del combustible adquirido en cuanto a la sostenibilidad y reducción de emisiones para ser objeto de bonificación, se estima que, si esta acreditación se obtiene del suministrador del producto, igualmente podrá tener carácter mensual y si se obtiene de la autoridad no tendrá una periodicidad mayor.

Se considera, por tanto, que cada beneficiario se verá en la obligación de aportar 24 documentos más la cuenta resumen del último trimestre.