

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2017 Y POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL PRÓXIMO EJERCICIO DE SUPERVISIÓN DE ACUERDO AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 3/2013, DE 4 DE JUNIO.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/200/16

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D.^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 3 de noviembre de 2016

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), y del artículo 100 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley 38/2015), la Sala de Supervisión Regulatoria emite la siguiente Resolución:

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO

La Resolución de la CNMC de 5 de noviembre de 2015¹ (en adelante, Resolución de cánones 2016) estableció que ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) debían aportar los elementos esenciales de los cánones ferroviarios a aplicar en 2017 y, en particular, los costes subyacentes antes del 30 de mayo de 2016. En cumplimiento de este requerimiento, los gestores de

¹ Resolución sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2016 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

infraestructuras aportaron información mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC con fecha 31 de mayo de 2016. Posteriormente, ADIF y ADIF AV enviaron información adicional mediante escritos que tuvieron entrada en el registro de la CNMC el 22 junio de 2016.

Por otra parte, cabe resaltar que la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 38/2015 establece que, hasta que no se fijen de conformidad con las reglas establecidas en el título VI de dicha Ley los cánones ferroviarios y las tarifas de los servicios complementarios en las instalaciones de servicio dependientes de los administradores de infraestructuras, seguirán siendo aplicables las vigentes a la entrada en vigor de la Ley. La adecuación de los cánones ferroviarios a lo dispuesto en el título VI se incluirá en todo caso, en el primer proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que se tramite después de la entrada en vigor de la ley.

ADIF y ADIF AV enviaron sus propuestas de cánones de conformidad con los principios y estructura de la Ley 38/2015 mediante escrito que tuvo entrada en el registro de esta Comisión el 3 de agosto de 2016.

Los gestores de infraestructuras remitieron, con fecha 14 de septiembre de 2016, las alegaciones recibidas de las empresas ferroviarias y resto de candidatos en relación con su propuesta de cánones.

SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De acuerdo con el artículo 100.1 de la Ley 38/2015, corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de modificación o revisión de las cuantías de los cánones ferroviarios a que hacen referencia los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015 que deben elaborar los administradores de infraestructuras ferroviarias. En efecto, dicho artículo establece que la CNMC debe realizar un informe sobre las propuestas de los administradores de infraestructuras en relación con los cánones ferroviarios con carácter previo a su remisión al Ministerio de Fomento para su inclusión en los anteproyectos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 11.Uno.4 de la LCNMC establece que esta Comisión es competente para supervisar el proceso de consulta previo a la fijación de cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructura e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes.

Asimismo, el apartado 5 del mismo precepto también otorga la competencia a la CNMC para velar que los cánones y las tarifas ferroviarias cumplan lo dispuesto en sus normas reguladoras y no sean discriminatorios.

Para realizar su tarea, el apartado Uno.7 del artículo 11 de la LCNMC habilita a la CNMC para realizar o encargar la realización de auditorías a los administradores de infraestructuras, a los explotadores de las instalaciones de servicio y, en su caso, a las empresas ferroviarias, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones contables aplicables.

Por su parte, la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio único europeo (en adelante, Directiva RECAST) habilitaba, asimismo, a la Comisión Europea para adoptar, antes del 16 de junio de 2015, un acto de ejecución para establecer las modalidades de dichos cálculos. En virtud de dicha disposición, la Comisión Europea adoptó el Reglamento de Ejecución 2015/909, de 12 de junio de 2015 relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (en adelante, RE 2015/909) que, además de establecer los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria, obliga, en su Disposición Transitoria, al administrador de infraestructuras a transmitir al organismo regulador su método de cálculo de los costes directos. Asimismo, habilita a los organismos reguladores a evaluar las propuestas de modelización de los administradores de infraestructuras y obliga a éstos a transmitir a la CNMC, antes del 3 de julio de 2017, su método de cálculo de estos costes.

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre la propuesta de modificación de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV para 2017 y para requerir a los administradores de infraestructuras a realizar los ajustes necesarios dentro del proceso de consulta previo a la fijación de cánones y tarifas cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

II. EVOLUCIÓN DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS EN 2015

De forma previa al análisis de la propuesta realizada por los administradores de infraestructuras, en este epígrafe se describe la evolución del mercado ferroviario en España así como de los ingresos por cánones.

II.1. Mercado ferroviario en España

II.1.1. Actividad de las empresas ferroviarias

El sector ferroviario concluyó el ejercicio 2015 con un incremento de la actividad tanto en el transporte de mercancías como en el de viajeros, si bien

con tasas más reducidas que las observadas en ejercicios anteriores. En el contexto del transporte de mercancías, como se observa en la tabla siguiente, 2015 concluyó con casi 28 millones de Toneladas netas y más de 11.000 millones de Toneladas-Km transportadas, lo que supone un crecimiento del 4,9 y 5,1% respectivamente.

Tabla 1. Evolución del transporte ferroviario de mercancías

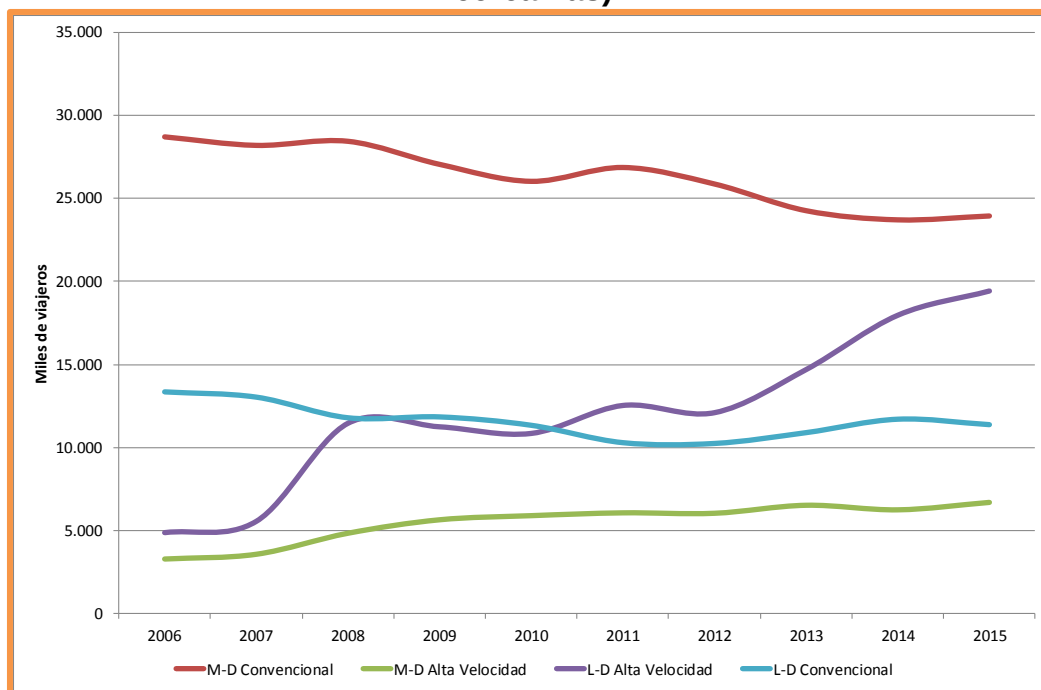
	Renfe Mercancías		Empresas alternativas		Total	
	Tons. netas (millones)	Tons. - Km netas (millones)	Tons. netas (millones)	Tons. - Km netas (millones)	Tons. netas (millones)	Tons. - Km netas (millones)
2011	17,32	7.562	2,90	1.296	20,22	8.858,36
2012	17,07	7.049	3,55	1.831	20,62	8.880,18
2013	19,20	7.349	4,38	2.147	23,58	9.496,02
2014	21,28	7.557	5,43	2.994	26,72	10.550,93
2015	20,86	7.080	7,19	4.015	28,05	11.095,26

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por las empresas ferroviarias.

La evolución anterior supone que Renfe Mercancías continuaría la racionalización de su negocio de mercancías, reduciendo sus tráficos, mientras que sus competidores habrían incrementado sensiblemente su participación en el mercado, superando el 25% de cuota en términos de Tons. netas y del 36,2% en Tons. netas-km.

El transporte de viajeros por ferrocarril también ha incrementado su tráfico tanto en términos de viajeros (+0,1%), muy influenciado por el tráfico de cercanías, que supone casi el 87% de los viajeros y que sigue reduciéndose (-0,4%), como de viajeros-km (+4,5%), donde los servicios de larga distancia tienen mayor impacto. Los servicios de Alta Velocidad, principales generadores de ingresos vía cánones, mantienen su dinamismo, como se observa en el gráfico siguiente, con un incremento, en el año 2015, del 8,1% de los viajeros (19,4 millones) y del 14,8% en el número de viajeros-km. Si se consideran el conjunto de servicios de larga distancia, 2015 concluyó con 30,8 millones de viajeros, lo que supuso un crecimiento del 3,8% con respecto a 2014.

Gráfico 1. Evolución tráfico de viajeros por ferrocarril (excluyendo cercanías)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Fomento.

En definitiva, la evolución durante 2015 muestra un incremento de la actividad ferroviaria en España, tanto en relación con el transporte de viajeros como de mercancías.

II.1.2. Resultados de los administradores de infraestructuras

La Red Ferroviaria de Interés General (en adelante, RFIG) gestionada por ADIF y ADIF AV contaba, a finales de 2015, con 15.385 km de vías, de los que 11.387 Km se correspondían con la red convencional de ancho ibérico y 2.672 km con la de alta velocidad². Como ha venido sucediendo en los últimos años, la longitud de la red convencional se ha reducido mientras que la de alta velocidad se ha incrementado. En 2015 se pusieron en servicio dos tramos relevantes: Santiago de Compostela – Vigo en el Eje Atlántico (93,9 Km) y Valladolid – Palencia – León (162 Km). La red española de alta velocidad, con la extensión citada, es sustancialmente más amplia que la francesa (2.036 Km), alemana (1.475 Km) o italiana (923 Km). Por el contrario, la red convencional presentaba una densidad relativamente reducida, con 30,2 metros de línea

² La RFIG se completa con 1.207 Km de red de ancho métrico y 119 Km de red mixta (combinación de ancho ibérico internacional).

férrea por Km², mientras que en Francia ascendía a 46,9 m/Km², 93,7 m/Km² Alemania, 64,8 m/Km² en Reino Unido o 55,6 m/Km² en Italia ³.

Una vez descrita la red de ADIF y ADIF AV, a continuación se presentan los resultados de ambos administradores de infraestructuras en 2015, de acuerdo con sus cuentas financieras:

A. Resultados de explotación de ADIF y ADIF AV

La estructura de los ingresos de ADIF y ADIF AV es muy diferente por lo que resulta necesario analizarla por separado. Así, en el caso de ADIF, las subvenciones de explotación que recibe del Estado, como consecuencia de la prestación de sus obligaciones de servicio público, son su principal fuente de ingresos (44%) siendo también destacables los ingresos derivados de la encomienda de gestión con ADIF AV que supone en torno al 30% del total⁴. Por su parte, los ingresos por cánones ferroviarios no alcanzan el 8% de los ingresos totales, por lo que la facturación de ADIF se completa con otras actividades como los alquileres, suministros de energía, servicios logísticos o los que presta en estaciones que suponen, en su conjunto, aproximadamente un 17% de los ingresos totales.

Para el caso de ADIF AV, la situación en relación a su estructura de ingresos es muy distinta, dado que los cánones ferroviarios sí suponen su principal fuente de ingresos, con el 52% del total. El resto de ingresos resultan del suministro de energía prestado a las empresas ferroviarias (30%) o de alquileres y servicios de espacios (11%). A diferencia de ADIF, la alta velocidad en España no recibe subvenciones de explotación, sufragándose la totalidad de los costes operativos mediante los cánones y el resto de ingresos de las actividades privadas.

La tabla siguiente muestra la diferente estructura mencionada de los ingresos y los costes de ambos gestores.

³ Ver Informe 2014 del Observatorio del Ferrocarril en España.

⁴ Estos ingresos de la encomienda están incluidos en la Tabla 2 bajo el concepto de *otros ingresos*.

Tabla 2. Resultado de explotación de ADIF y ADIF AV

<i>Miles de euros</i>	ADIF		ADIF AV	
	2014	2015	2014	2015
Cánones	102.306	103.311	506.215	507.025
Alquileres y servicios	57.621	55.444	134.580	105.650
Servicios en estaciones	83.600	81.647	-	-
Subvenciones de explotación	584.344	590.618		
Energía de Tracción	-	-	290.757	298.344
Otros ingresos	500.708	501.063	71.741	73.084
Total ingresos	1.326.953	1.332.083	964.779	984.103
Aprovisionamientos	104.711	88.814	-	-
Personal	664.957	704.646	14.365	14.890
Otros gastos de explotación	544.430	529.337	684.642	714.865
Total costes explotación	1.314.098	1.322.797	699.007	729.755
Enajenaciones y otros	- 25.684	194.952	- 5.541	- 10.186
Amortizaciones	- 429.718	- 436.700	- 293.500	- 305.973
Subvenciones de inmovilizado	414.296	355.969	96.049	90.065
Resultado de explotación	- 28.251	123.507	62.780	28.254

Fuente. Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

Como se observa en la tabla anterior, en el ejercicio 2015, la totalidad de los ingresos de ADIF y ADIF AV, incluyendo las subvenciones de explotación en el caso de ADIF, permiten cubrir los costes operativos de los gestores de infraestructuras. Las subvenciones de capital tienen, asimismo, un impacto significativo en los resultados aunque éstas tienen muy diferente naturaleza y deben ser analizadas separadamente de las de explotación al objeto de determinar de forma apropiada su impacto en la situación financiera de los gestores.

Así, en unos casos estas subvenciones se corresponden con las contrapartidas de las entregas de infraestructuras que hasta ese momento venían siendo propiedad del Estado⁵, mientras que en otros casos, se corresponden con la imputación a los resultados del ejercicio de las subvenciones de capital recibidas para el desarrollo de las infraestructuras ferroviarias⁶. Finalmente,

⁵ El RDL 22/2012, de 20 de julio, estableció la entrega a ADIF de las infraestructuras ferroviarias ejecutadas por el Ministerio de Fomento comprendidas en los tramos A Coruña-Santiago y Santiago-Vigo correspondientes al eje Atlántico y el enlace del corredor Mediterráneo con la línea Madrid-Barcelona. El RDL 4/2013, de 22 de febrero, establece la transmisión por parte de la Administración General del Estado a ADIF de la red ferroviaria cuya administración tenía encomendada, incluyendo los ferrocarriles de vía estrecha (FEVE).

⁶ En este grupo de subvenciones se incluyen, principalmente, las ayudas europeas (fondos de cohesión, FEDER y RTE-T) que ascienden para el ejercicio 2015 a 316,5 millones de euros para ADIF y a más de 10.000 millones de euros para ADIF AV.

ADIF ha recibido 224 millones de euros del Estado para actuaciones en la red convencional incluidos en el Plan de Inversiones 2014.

De esta forma, considerando el conjunto de subvenciones recibidas, incluyendo aquéllas que no han supuesto un desembolso para el Estado, ADIF AV presentó, en 2015, un resultado de explotación positivo, aunque empeorando de forma notable el obtenido en 2014. Por el contrario, ADIF hubiera presentado un resultado de explotación negativo de alrededor de 70 millones de euros de no haber obtenido unos ingresos extraordinarios derivados de unas enajenaciones de inmovilizado por valor de casi 195 millones de euros en 2015. En su conjunto, sin embargo, la gestión de la RFIG obtuvo un resultado de explotación positivo.

B. Resultado del ejercicio y situación financiera

De cara a analizar los resultados del ejercicio, habría que incluir, además de los conceptos anteriores, el coste de financiación de las inversiones acometidas por ADIF y ADIF AV. Así, cuando se añaden estos costes, consecuencia del alto grado de apalancamiento sobre todo en ADIF AV, se lastran de manera notable sus resultados puesto que estos gastos son muy elevados (superiores a 300 millones de euros).

A este respecto, en relación a la financiación de la actividad de los gestores de infraestructuras, en la siguiente tabla se observa cómo el EBITDA no permite cubrir el resultado financiero, lo que supone que la propia actividad de los gestores no dispone de capacidad de financiar, al menos, dichas obligaciones y obtiene, como consecuencia, unos resultados del ejercicio negativos que suponen incrementar las necesidades de financiación de los gestores que, en el caso de ADIF AV, presenta ya un elevado endeudamiento.

Tabla 3. EBITDA, Subvenciones de explotación y resultado financiero de ADIF y ADIF AV

<i>Miles de euros</i>	ADIF		ADIF AV	
	2014	2015	2014	2015
EBITDA sin subvenciones y sin extraordinarios	-571.489	-581.332	265.772	254.348
Subvenciones de explotación	584.344	590.618		
EBITDA con subvenciones	12.855	9.286	265.772	254.348
Resultado financiero	-21.705	-49.218	-272.850	-389.506
Resultado del ejercicio después de impuestos	-51.239	72.219	-216.540	-361.252

Fuente. Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

Asimismo, la tabla muestra la importancia que, en el caso de ADIF respecto a ADIF AV, suponen las subvenciones de explotación, puesto que sin las mismas

el EBITDA resultaría negativo y se incrementarían aún más las necesidades de financiación del gestor.

Cabe destacar que el análisis realizado no toma en consideración el efecto de las enajenaciones de inmovilizado, recogidas en las cuentas de ADIF para el ejercicio 2015 y sin las que el resultado del ejercicio, en coherencia con lo que se indica en el párrafo anterior, sería negativo. Estas enajenaciones no se consideran en el análisis por el carácter extraordinario de las mismas.

Respecto a la situación financiera, ambas compañías mantienen una estructura de financiación de corto y largo plazo similar a la del ejercicio anterior, por lo que, actualmente no existen tensiones de liquidez como la que, en el caso de ADIF AV existió en 2012 y se mantienen los mismos niveles de solvencia. No obstante, como se ha comprobado del análisis de la cuenta de resultados anterior, los recursos que se generan con la explotación no permiten cubrir los costes de financiación por lo que en el largo plazo, de mantenerse esta situación, sería necesaria financiación adicional, con independencia de la que es propia de las inversiones que realiza en infraestructura.

En el caso de ADIF AV, los gastos financieros se han venido incrementando en los últimos ejercicios, por lo que la reducción en los recursos generados por las operaciones se ve agravada por el incremento en dichos gastos. Asimismo, en ADIF, como en el caso de ADIF AV, no se generan los recursos necesarios con las operaciones. Sin embargo, debido a las menores necesidades de financiación, al menos, los gastos financieros se han reducido.

En definitiva, tanto ADIF como ADIF AV tienen dificultades, sin recurrir a financiación adicional, para cubrir sus obligaciones de pago, puesto que los recursos generados por las operaciones no permiten satisfacer dichas obligaciones.

Respecto al ejercicio anterior no ha habido cambios destacables en la estructura patrimonial por lo que las consideraciones incluidas en la Resolución de cánones de 2016 mantienen su vigencia en este ejercicio. Así, ADIF tiene una deuda de aproximadamente 1.000 millones de euros, mientras que en el caso de ADIF AV se eleva por encima de los 15.000 millones de euros que, como se indicó en la resolución sobre la propuesta de cánones del ejercicio 2016, y dados unos niveles del ratio Deuda/EBITDA⁷ de unas 60 veces, ponen en riesgo la sostenibilidad de la actividad.

⁷ Deuda obtenida como deuda a corto y largo plazo y EBITDA sin subvenciones y extraordinarios según Tabla 3.

II.2. Ingresos por cánones ferroviarios

Una vez analizada la evolución del mercado ferroviario, cuya actividad genera los ingresos por cánones de los administradores de infraestructuras, así como sus resultados, en este epígrafe se detallará la evolución de los diferentes cánones ferroviarios. Es importante destacar que durante 2015 estuvo vigente la estructura de cánones ferroviarios incluida en los artículos 73 a 75 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley 39/2003). El artículo 74 regula las cuatro modalidades de cánones por la utilización de las líneas ferroviarias de la RFIG: acceso, reserva de capacidad, circulación y tráfico.

Por su parte, el artículo 75 de la Ley 39/2003 establece los cánones por el uso de las estaciones y otras instalaciones ferroviarias que incluye, entre otros, el canon por el uso de las estaciones, por el estacionamiento y uso de los andenes en las estaciones, por el paso por cambiadores de ancho, etc.

Como se ha expuesto anteriormente, ADIF y ADIF AV ingresaron un total de 103,3 y 507,02 millones de euros respectivamente en concepto de cánones ferroviarios, lo que supuso un incremento del 0,3% con respecto a 2014, a pesar del incremento del tráfico ferroviario durante ese ejercicio. Como se observa en la tabla siguiente, el canon por reserva de capacidad fue el que más recursos generó a ADIF mientras que el canon por tráfico fue la modalidad con más ingresos para ADIF AV.

Tabla 4. Ingresos de las diferentes modalidades de cánones

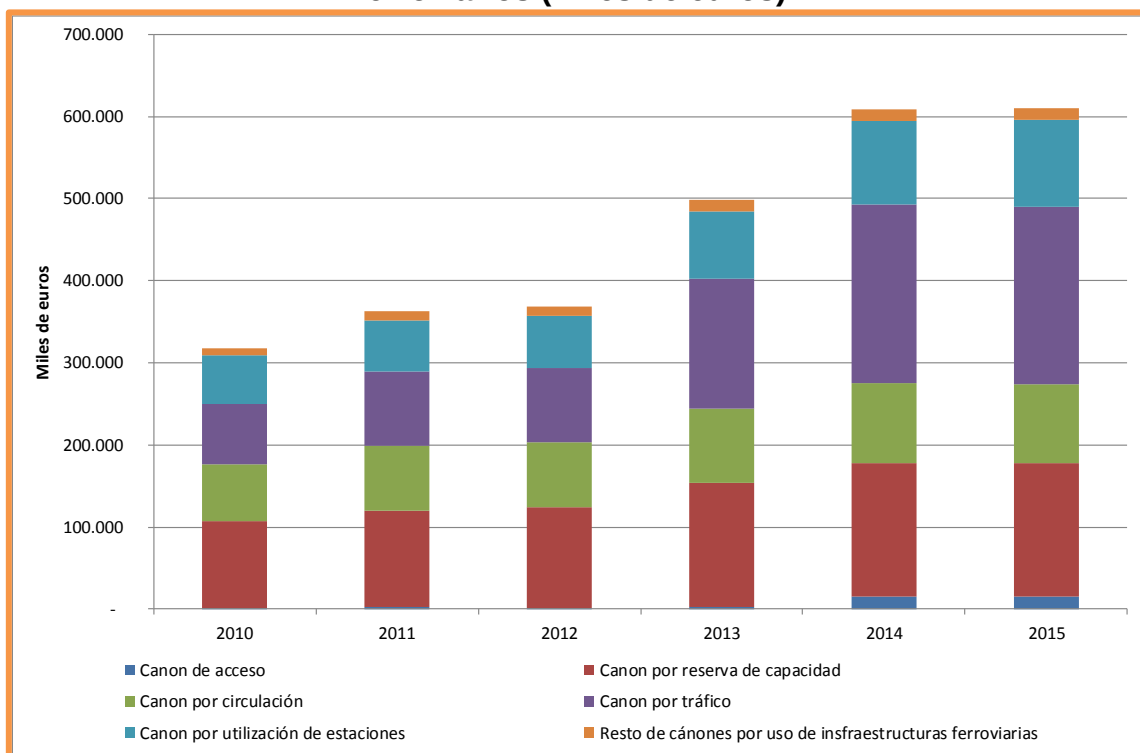
<i>Miles de euros</i>	ADIF	ADIF AV
Canon de acceso	3.549	12.181
Canon por reserva de capacidad	49.444	112.001
Canon por circulación	16.229	80.765
Canon por tráfico	1.028	214.932
Canon por utilización de estaciones	30.892	75.307
Resto de cánones por uso de infraestructuras ferroviarias	2.169	11.839
Total cánones	103.311	507.025

Fuente. Elaboración propia a partir de las cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

Como se puede observar de la tabla anterior, en el conjunto de los cánones, el de tráfico (35,4% del total), reserva de capacidad (26,5% del total) y utilización de estaciones (17,4% del total) son las que generan un mayor volumen de ingresos. Por otra parte, en el gráfico siguiente se presenta la recaudación total por cánones de los gestores de infraestructuras ferroviarias que, como puede verse, se ha mantenido constante entre 2014 y 2015. Este hecho permite concluir que los mayores tráficos de pasajeros y mercancías se han realizado sin incrementar el número de trenes, mejorando los ratios de ocupación, de

forma que la mayor actividad no se ha traducido en ingresos más elevados por cánones.

Gráfico 2. Evolución de la facturación de ADIF y ADIF AV por cánones ferroviarios (miles de euros)



Fuente. Elaboración propia a partir de las Cuentas Anuales de ADIF y ADIF AV.

Atendiendo al tipo de tráfico, y en línea con lo señalado en la Resolución de cánones 2016, el tráfico de viajeros genera la práctica totalidad de los ingresos por cánones mientras que el tráfico de mercancías únicamente supone el 1% del total. Igualmente, son los servicios de alta velocidad los que generan, a su vez, el 80% de los ingresos por cánones de los servicios de viajeros, siendo las líneas de Madrid-Barcelona y Madrid-Sevilla las de mayor nivel de ingresos.

Finalmente señalar que Renfe Viajeros, como se observa en la tabla siguiente, es el principal contribuyente a los cánones ferroviarios con más de 604 millones de euros, mientras que Renfe Mercancías y el resto de empresas entrantes de mercancías generan unos ingresos mucho menores.

Tabla 5. Ingresos por cánones de ADIF y ADIF AV por tipo de empresa

<i>Miles de euros</i>	ADIF	ADIF AV
Renfe Viajeros	97.691	506.670
Renfe Mercancías	4.058	295
Empresas entrantes	1.195	44
Otros	365	29

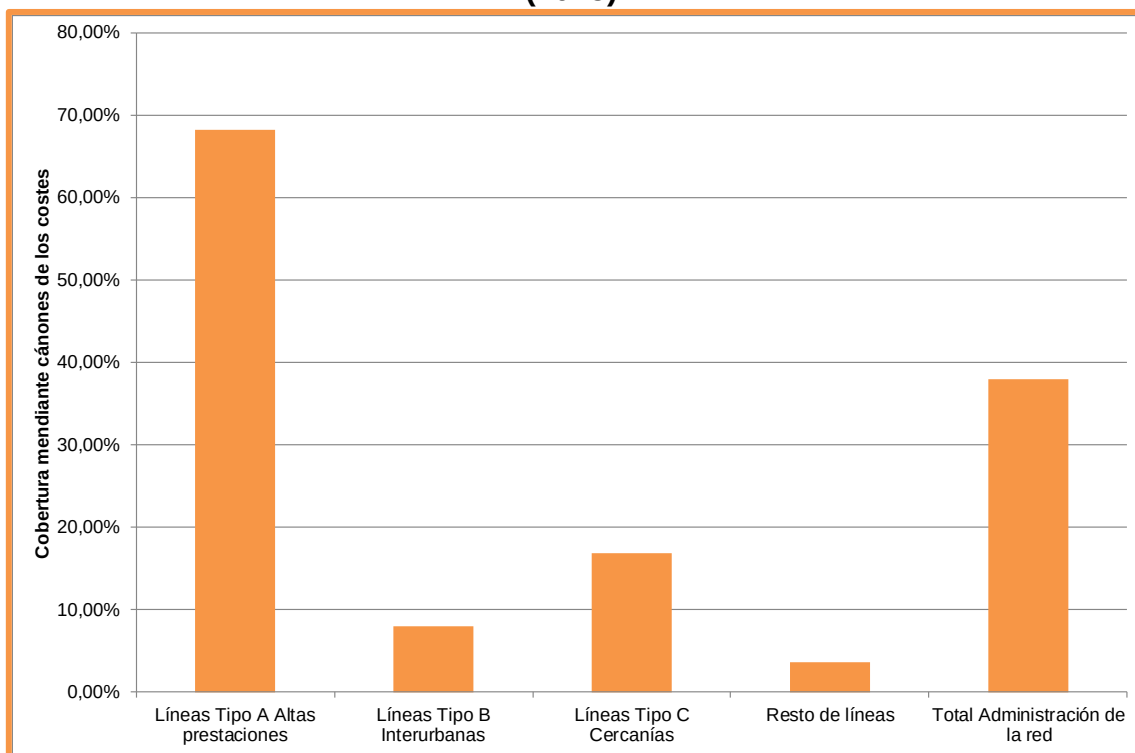
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En definitiva, los cánones ferroviarios en 2015 presentan un crecimiento muy reducido a pesar del incremento en la actividad ferroviaria observada, en particular, en el número de viajeros de alta velocidad, principal generador de ingresos de los gestores de infraestructuras. Igualmente, su composición en términos de tipos de tráfico y empresas también es muy similar a la observada el ejercicio pasado.

II.3. Cobertura de los costes mediante los cánones ferroviarios

La RFIG se divide, de acuerdo con sus prestaciones, en diferentes subredes que incluyen tanto las líneas de alta velocidad como otras con menores prestaciones, como las líneas de cercanías. Como se observa en el gráfico siguiente, ADIF y ADIF AV consiguieron recuperar, a través de los cánones ferroviarios, en torno al 40% de los costes, siendo superior la cobertura de las líneas de alta velocidad, con un valor en torno al 70%. Los valores anteriores son similares a los observados en 2014.

Gráfico 3. Índices de cobertura de los costes de administración de la RFIG (2015)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

También cabe destacar que la situación entre los diferentes corredores de alta velocidad no es homogénea. Así, como se observa en la tabla siguiente, el corredor Madrid-Andalucía es el único que, desde la perspectiva del gestor de infraestructuras es capaz de cubrir todos los costes, incluyendo las amortizaciones y gastos financieros. Como en el ejercicio pasado, el Madrid-Barcelona se encuentra próximo a este equilibrio, si bien es el que aporta un mayor EBITDA.

Tabla 6. Grado de cobertura de los costes por corredor de alta velocidad (2015)
[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Por otra parte, si también se atiende a la prestación de los servicios se observa que, de forma agregada, tanto los corredores a Andalucía como a Barcelona cuentan con una rentabilidad positiva. Por el contrario, los corredores a Valladolid y al Levante presentan resultados negativos tanto para ADIF AV como para RENFE. Finalmente, el corredor Atlántico es rentable para RENFE pero los cánones no consiguen sufragar los costes de su administración.

III. CÁNONES DE ADIF Y ADIF AV PARA 2017

III.1. Estructura de cánones según la Ley 38/2015

La Ley 38/2015 ha modificado sustancialmente los cánones ferroviarios vigentes, tanto en su estructura como en el estándar de costes a aplicar. En relación con su estructura, el artículo 97 de la Ley 38/2015 fija los cánones por utilización de las líneas ferroviarias mientras que el artículo 98 establece los de utilización de las instalaciones de servicio. Igualmente, estos artículos detallan los costes que son imputables a cada uno de los cánones.

III.1.1. Cánones ferroviarios por utilización de líneas ferroviarias

Los cánones por utilización de las líneas ferroviarias engloban esencialmente el grueso del paquete mínimo de acceso según se define en el artículo 20 de la Ley 38/2015 y se compone de 3 modalidades, que se facturan en función de los trenes-km así como del tipo de línea, servicio y de tracción (se incluye en el Anexo I una descripción detallada de las variables que determinan este canon):

- **Modalidad A por adjudicación de capacidad** cuyo hecho imponible deriva de la asignación de surcos a una empresa ferroviaria para que el tren pueda circular. Mediante este canon deben recuperarse los costes directamente imputables del proceso de adjudicación, gestión de tráfico, seguridad en la circulación y los costes de reposición de las instalaciones de seguridad y control del tráfico.
- **Modalidad B por utilización de las líneas ferroviarias** cuyo pago deriva del uso de las mismas. A esta modalidad del canon deben repercutirse los costes de mantenimiento y conservación de la infraestructura ferroviaria directamente imputable al servicio ferroviario.
- **Modalidad C por utilización de las instalaciones de transformación y distribución de energía** que debe abonarse cuando se utilizan estas instalaciones. Los costes repercutidos a este canon derivan del mantenimiento y conservación de las instalaciones de electrificación así como los costes de reposición directamente imputable al servicio ferroviario.

Además de los cánones ferroviarios propiamente dichos, la Ley 38/2015 también prevé adiciones a las modalidades A y B anteriores:

- ADIF y ADIF AV aplicarán una adición a la modalidad A anterior por el **uso no eficiente de la capacidad adjudicada** diferenciando entre el transporte de viajeros y mercancías.

- Los administradores de infraestructuras pueden aplicar un **recargo sobre la Modalidad B** para recuperar los gastos financieros, de reposición así como todos aquellos costes que permitan al administrador de infraestructuras lograr su sostenibilidad económica. En el caso de las líneas tipo A, esta adición se fijará en función de las plazas-km ofertadas mientras que para el resto de líneas, la unidad del recargo será en función del tren-km. Este recargo únicamente podrá aplicarse, de acuerdo con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, si el mercado puede aceptarlo y se garantiza la competitividad óptima de los segmentos del mercado.

Finalmente, ADIF y ADIF AV pueden y, como se analizará posteriormente, en algunos casos deben, aplicar bonificaciones sobre los cánones ferroviarios con diferentes objetivos:

- **Incentivar el crecimiento del transporte ferroviario.** Esta bonificación, aplicable a las modalidades A y B del canon por utilización de las infraestructuras, se aplicará cuando se hayan producido aumentos anuales del tráfico en términos de trenes-km. De esta forma, los gestores de infraestructuras fijarán un tráfico de referencia (T^{REF}), que sería alcanzable sin acciones por su parte, y un tráfico objetivo (T^{OBJ}), que de alcanzarse supondría activar la bonificación (B^{OBJ})⁸.
- **Incentivar la implantación del sistema ERTMS.** La Ley de Presupuestos puede incluir una bonificación sobre las modalidades A y B del canon para incentivar la circulación de trenes equipados con el sistema ERTMS, sin que ésta tenga efectos en los ingresos del administrador de infraestructuras.
- **Fomentar el aprovechamiento de la capacidad disponible de las infraestructuras.** Finalmente, ADIF y ADIF AV pueden incluir una bonificación en las modalidades A y B del canon para determinadas franjas horarias y tramos de línea. Una vez publicada, las empresas ferroviarias se comprometerán a efectuar un volumen de tráfico durante los periodos bonificados.

De acuerdo con el marco general anterior, y aplicando el estándar de costes directamente imputables al servicio establecido en el artículo 96.4 de la Ley 38/2015 así como, en su caso, las bonificaciones y recargos anteriormente

⁸ En caso de que el tráfico real (T) se situara entre el T^{REF} y el T^{OBJ} , la bonificación a aplicar se calcularía proporcionalmente.

descritos, ADIF y ADIF Alta Velocidad han planteado su propuesta de cánones ferroviarios para 2017.

III.1.2. Cánones ferroviarios por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de ADIF y ADIF AV

Además de los cánones por utilización de las líneas ferroviarias, la Ley 38/2015 fija 5 modalidades de cánones por la utilización de los diferentes tipos de instalaciones de servicio: i) estaciones de viajeros (modalidad A); ii) cambiadores de ancho (modalidad B); iii) utilización de vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros sin otras operaciones (modalidad C1) y otras operaciones (modalidad C2); iv) utilización de vías en otras instalaciones de servicio: de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza, y de suministro de combustible (modalidad D) y; v) utilización de puntos de carga para mercancías (modalidad E).

El hecho imponible de las modalidades A, B y C1 anteriores deriva del uso de las instalaciones a que se refieren mientras que en los casos C2, D y E derivará de la adjudicación de la capacidad en las instalaciones de servicio de que se trate, de acuerdo con el procedimiento informado por la CNMC en el Acuerdo de 21 de junio de 2016 pasado⁹. Las unidades de facturación difieren en función de la modalidad del canon a que se refiera y va desde la parada del tren, en el caso de las estaciones, hasta el tiempo de utilización de las instalaciones de servicio a que se refieren las modalidades D y E. En el Anexo II se incluye una relación detallada de la facturación de los cánones por utilización de instalaciones de servicio.

En relación con los costes a recuperar por cada modalidad de canon cabe decir que, al igual que en el caso de los cánones por utilización de líneas ferroviarias, en todos los casos los gestores de infraestructuras pueden imputar los costes de mantenimiento y conservación de las instalaciones mientras que, solo en algunos casos (modalidades A, B, D y E), es también posible incluir en el importe del canon los costes de reposición.

El canon por utilización de estaciones permite, para las estaciones de categorías 1 a 5, incrementar el canon mediante una adición que refleje el mayor uso de la estación y que es función de los pasajeros efectivamente bajados o subidos.

⁹ Acuerdo por el que se emite informe relativo a la modificación de las Declaraciones sobre la Red 2016 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

III.2. Propuesta realizada por ADIF y ADIF AV

En este epígrafe se describirá la propuesta de cánones ferroviarios realizada por ADIF y ADIF AV. Cabe recordar que el marco comunitario regulador del sector ferroviario se basa, entre otros principios, en la independencia en las funciones esenciales del gestor de infraestructuras. Así, el artículo 4 de la Directiva RECAST establece que *“[R]espetando el marco y las normas específicas establecidas por los Estados miembros en materia de cánones y de adjudicación, el administrador de infraestructuras será el responsable de su gestión, administración y control interno”*. En este sentido resulta pertinente recordar que la Sentencia del pasado 28 de febrero de 2013 del Tribunal de Justicia Europeo¹⁰, en relación con el procedimiento de infracción abierto contra el Reino de España, reconocía que *“para garantizar la independencia de gestión del administrador de infraestructuras, éste debe de disponer, en el marco de la tarificación que hayan definido los Estados miembros, de un cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión”*.

Por su parte, como no puede ser de otra forma, la Ley 38/2015 señala, en su artículo 22, que los administradores de infraestructuras tendrán plena capacidad de obrar mientras que, el artículo 23 incluye, entre las funciones de estas entidades públicas, la determinación, revisión y cobro de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias.

En virtud de las competencias anteriores, ADIF y ADIF AV enviaron a la CNMC su propuesta consistente en:

a) Cánones por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG

- De acuerdo con el modelo de costes que se describirá posteriormente (ver epígrafe IV), ADIF y ADIF AV han presentado a esta Comisión su estimación de costes subyacentes por modalidad de canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG, calculando unos costes directamente imputables en torno a los 800 millones de euros, 300 de ellos correspondientes a las líneas de altas prestaciones (líneas A) y aproximadamente 500 millones al resto de líneas.
- Una vez obtenidos los costes totales, para obtener las tarifas unitarias, ADIF y ADIF AV proponen mantener constantes los tráficos de 2015 dado que, si bien se observa un crecimiento del número de viajeros,

¹⁰ Asunto C-483/10.

éste no se traduce en un incremento de canon por el incremento de los índices de ocupación.

A partir de los importes unitarios y de acuerdo con los tráficos para los diferentes servicios (VL1, VL2, VL3, VCM, VOT y Mercancías) correspondientes a 2015, se calculan las tarifas de acceso a la red que se presentan en el Anexo III.

- En el caso de las líneas que no son tipo A, ADIF señala en su escrito que, de aplicarse los costes directamente imputables al servicio ferroviario, el nivel de recaudación debería pasar desde los 71,68 millones de euros de 2015 a los 502,9 millones de euros (ver Tabla 6). De acuerdo con los administradores de infraestructuras, los mercados que utilizan las líneas convencionales son mercados maduros con una capacidad muy limitada para asumir dicho incremento, por lo que proponen unas tarifas de acceso que recauden lo mismo que en 2015, esto es, los citados 71,68 millones de euros.

Según señala ADIF, la propuesta de cánones para 2017 de las líneas que no son tipo A en los términos anteriores requeriría del reconocimiento de una asignación presupuestaria de 431,2 millones de euros para cubrir los costes directamente imputables de estas infraestructuras. A esa asignación había que unir 150 millones correspondientes a los costes no recuperables a través de los cánones, de conformidad con el RE 2015/909.

- Por el contrario, los costes directamente imputables a las líneas tipo A son inferiores a los cánones actualmente fijados cuya facturación, en 2015, ascendió a más de 418 millones de euros. Además, ADIF AV considera que el mercado de transporte de viajeros en la red de alta velocidad muestra un dinamismo elevado que permite concluir que puede asumir la adición prevista en el artículo 97.5.2º b) de la Ley 38/2015, mediante la cual se prevé recaudar **[CONFIDENCIAL]** millones de euros adicionales a los costes directamente imputables al servicio ferroviario.
- De todo lo anterior y, de acuerdo con las estimaciones de ADIF y ADIF AV, la recaudación por los cánones por utilización de las líneas integrantes de la RFIG se vería incrementada en un 15% con respecto a la recaudación de 2015:

Tabla 7. Impacto de la propuesta de cánones de ADIF y ADIF AV del artículo 97 de la Ley 38/2015 en sus ingresos

Euros	2015	2017 (P)	Dif. 2017-2015
Canon utilización de infraestructuras	274.167.621	373.429.892	36,2%
Recargo modalidad B (*)	215.960.728	191.336.849	-11,4%
Total	490.128.349	564.766.741	15,2%

(*) Se ha considerado el canon de tráfico de la Ley 39/2003 equivalente al recargo previsto en la Ley 38/2015.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

b) Cánones por utilización de las instalaciones de servicio

- En relación con los **cánones por la utilización de las instalaciones de servicio**, ADIF y ADIF AV han estimado los costes imputables a cada una de las modalidades de acuerdo con los cálculos que se detallan en el apartado V siguiente, proponiendo las tarifas incluidas en el Anexo III. En relación con el canon por la utilización de las estaciones de viajeros, el que aporta un mayor volumen de recaudación, ADIF y ADIF AV proponen aplicar la adición por intensidad de uso prevista en el artículo 98.4.A.1).
- Los gestores de infraestructuras prevén recaudar mediante el conjunto de estos cánones en torno a los 140 millones de euros, lo que supone un incremento de aproximadamente el 15% con respecto a 2015. Como se observa en la tabla siguiente, el nuevo canon D, por utilización de vías de apartado supondrá, de acuerdo con estas estimaciones, un incremento relevante en los ingresos de ADIF.

Tabla 8. Impacto de la propuesta de cánones de ADIF y ADIF AV del artículo 98 de la Ley 38/2015 en sus ingresos

Euros	2015	2017 (P)	Dif. 2017-2015
Modalidad A - Utilización de Estaciones	106.198.816	111.047.308	4,6%
Modalidad B - Pasos por cambiador de ancho	3.451.965	4.140.492	19,9%
Modalidad C1 - Estacionamiento vía con andén	10.115.004	10.115.004	0,0%
Modalidad C2 - Estacionamiento otras operaciones (*)	46.121	389.585	744,7%

Modalidad D - Utilización vías de apartado	N.A.	12.298.318	N.A.
Modalidad E - Utilización puntos de carga	N.A.	299.719	N.A.
Canon por utilización de servicios de precisan del dominio público	394.891	N.A.	N.A.
Total	120.206.798	138.290.426	15,0%

(*) El canon de 2015, basado en la Ley 39/2003, no se corresponde exactamente con el previsto en la Ley 38/2015.

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En definitiva, la propuesta de cánones para 2017 de ADIF y ADIF AV prevé un incremento en la recaudación de los gestores de infraestructuras en torno al 15%, superando ligeramente los 700 millones de euros.

III.3. Procedimiento de consulta realizado

De conformidad con el artículo 100 apartado 1 de la Ley 38/2015, la propuesta de modificación o revisión de los cánones, tanto los recogidos en el artículo 97 como los del 98, debe ser sometida a consulta de las empresas ferroviarias por parte de los administradores de infraestructuras.

Por otra parte, tal y como se ha mencionado en el apartado I, el artículo 11.Uno.4 de la LCNMC otorga a esta Comisión la competencia de supervisar dicho proceso de consulta previo a la fijación de los cánones y tarifas entre las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso pueda contravenir las disposiciones legales vigentes.

III.3.1. Descripción del procedimiento

En el contexto de la modificación de los cánones para 2017, y al objeto de dar cumplimiento a lo establecido anteriormente, con fecha 29 de julio de 2016, los administradores de infraestructuras remitieron a las distintas empresas ferroviarias, tanto privadas como RENFE, su propuesta de cánones 2017, estableciendo como fecha límite para la remisión de sus alegaciones el 5 de septiembre.

La documentación remitida incluyó tanto el listado de tarifas como por información relativa a los costes subyacentes de los cánones con un nivel de desagregación muy escaso.

Como se ha señalado anteriormente, ADIF y ADIF AV han remitido a esta Comisión las aportaciones recibidas de: Alsa, Asociación de empresas ferroviarias privadas (AEFP), Continental Rail, RENFE y Transfesa.

III.3.2. Valoración y medidas a adoptar en futuros procedimientos de consulta

En primer lugar señalar que, en línea con lo manifestado por algunas empresas ferroviarias, el papel del administrador en el procedimiento de consultas se ha limitado a la aportación de los listados de tarifas y una información limitada sobre los costes subyacentes de las mismas. En este sentido, esta Sala considera que, en la medida en que el procedimiento de consultas debería constituirse en un foro constructivo en el que se discutan los elementos esenciales sobre los que se configuran los cánones y tarifas ferroviarias, **ADIF y ADIF AV deberían modificar el actual procedimiento para dar cabida a los puntos de vista de las empresas ferroviarias.**

En este sentido, además del envío por escrito de la propuesta de cánones, ADIF y ADIF AV deberían convocar al resto de agentes, por ejemplo, manteniendo con ellos **al menos dos reuniones** en las que se debatan los cánones propuestos así como se analice la información de base para el cálculo de los mismos y las hipótesis y previsiones realizadas por el administrador en relación al volumen de actividad considerado para su cálculo. Los administradores de infraestructuras deberían levantar acta de cada una de ellas, sin perjuicio de las alegaciones que cada empresa ferroviaria o candidato pudiera realizar en posteriores etapas del proceso.

De acuerdo con lo establecido por la citada LCNMC, **representantes de esta Comisión deberían participar en dichas reuniones del procedimiento de consultas** al objeto de, en su caso, tomar las medidas establecidas en el citado artículo 11.Uno.4. A mayor abundamiento, la experiencia adquirida por parte de esta Comisión en otros procedimientos de consultas en el sector de transportes, ha mostrado que esta participación facilita el ejercicio posterior de análisis y supervisión de las tarifas de acceso.

Por otra parte y en relación a la información aportada, esta Sala considera que **ADIF y ADIF AV deberían aportar la información económico-financiera que explique de forma detallada los costes** en los que incurre para la configuración de los cánones. Este aspecto es importante dado que los cánones suponen una partida muy relevante en la estructura de costes de las empresas ferroviarias. Además, **esta información debería aportarse previamente** a la reunión o reuniones propuestas anteriormente y con la antelación suficiente para que las empresas ferroviarias pudieran realizar un análisis de la misma. En este sentido se considera que **un plazo de dos semanas** antes de la celebración de la reunión sería razonable para realizar dicho análisis.

Asimismo y en relación a las empresas ferroviarias, esta Sala considera que de cara a la mejora de la eficacia del procedimiento y a la realización de las mejores estimaciones de actividad por parte de los administradores de infraestructuras, **las empresas ferroviarias deberían aportar a los administradores su planificación y previsiones de actividad** sobre el año en curso y el ejercicio tarifario que sea objeto de consulta. Dichas previsiones deberían aportarse, en línea con lo establecido anteriormente, dos semanas antes de la celebración de la reunión de consultas. Al objeto de evitar posibles efectos negativos sobre la situación competitiva del mercado de transporte por ferrocarril de mercancías, potencialmente, de viajeros, ADIF y ADIF AV garantizarán su confidencialidad, tanto a nivel agregado por segmento de actividad como a nivel individual.

IV. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 38/2015

Una vez se ha descrito la propuesta de ADIF y ADIF AV se procederá, en el presente epígrafe, a analizar si cumplen con el marco regulador nacional y europeo. Para ello es necesario, en primer lugar, analizar si los costes están adecuadamente imputados a los diferentes cánones y, posteriormente, concluir si ADIF y ADIF AV están eliminando adecuadamente los costes no elegibles de acuerdo con lo establecido en el RE 2015/909. Posteriormente se analizarán las adiciones y bonificaciones que se han propuesto.

IV.1. Costes a recuperar por los cánones ferroviarios de acuerdo con el artículo 97 de la Ley 38/2015

Para la obtención de las cuantías a recuperar por las diferentes modalidades de canon, ADIF y ADIF AV cuentan con un modelo analítico de costes con el que se obtienen los costes subyacentes imputables a los cánones por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG y por utilización de las instalaciones de servicio. En el Anexo IV se realiza una descripción de este modelo de costes.

IV.1.1. Análisis de la imputación de costes a los cánones ferroviarios

Tal y como se puede apreciar en el Anexo IV de la presente Resolución, el modelo contable de ADIF y ADIF AV realiza una desagregación por segmentos de actividad de los gestores de infraestructuras y, posteriormente, éstos se reparten en divisiones, sobre las que se basa el cálculo de los costes imputables a cada canon.

Así, para realizar el ejercicio de supervisión encomendado a la CNMC se debe analizar, en primer lugar, si la actividad de cada una de las divisiones que ADIF y ADIF AV proponen imputar es coherente con los costes que deben recogerse

en cada canon de acuerdo con los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015. Una vez comprobado si la naturaleza de los costes es la apropiada, se comprobarán los importes propuestos por los administradores de infraestructuras.

A. Análisis de las divisiones imputadas a cada modalidad de canon

Como se ha descrito en el apartado III.1, la Ley 38/2015 es exhaustiva a la hora de establecer los costes que deben repercutirse a cada modalidad de canon. A continuación se detallan las divisiones o, en su caso, las partes de ellas que los gestores de infraestructuras consideran imputables para el cálculo de los costes subyacentes a cada una de las modalidades del canon a las que se refieren el artículo 97:

- **Canon por adjudicación de capacidad (modalidad A):** ADIF y ADIF AV consideran imputables a este canon las actividades que realizan las divisiones: Circulación Red Convencional (la división 22 según la nomenclatura de ADIF y ADIF AV), Circulación Alta Velocidad (29), Red de Ancho Métrico (31, únicamente la subdivisión de circulación), Seguridad en la Circulación (44) y Gestión de la Capacidad (46).

Según la descripción aportada, las divisiones 22, 29 y 31 soportan los gastos del proceso de administración de la circulación que constituye el conjunto de actividades necesarias para gestionar el tráfico ferroviario de la RFIG de acuerdo a las especificaciones técnicas fijadas. La división 44 soporta los gastos del proceso de seguridad en la circulación mientras que la división 46 soporta los gastos de gestión de la capacidad de la red que consiste en el proceso de planificar, programar y gestionar la capacidad de la infraestructura de la RFIG sobre la base de las solicitudes realizadas por las empresas ferroviarias. Además, a estos gastos se añade el coste de la amortización (neta de subvenciones) de las instalaciones de seguridad y control de tráfico que se registra en las divisiones de mantenimiento de las infraestructuras.

- **Canon por utilización de las líneas ferroviarias (modalidad B):** En este caso, los gestores proponen imputar las actividades de las divisiones Mantenimiento Red Convencional (28), Mantenimiento Alta Velocidad (21, excluidos los cambiadores de ancho de vía) y Red de Ancho Métrico (31, únicamente el mantenimiento).

Las tres divisiones anteriores soportan los gastos correspondientes al proceso de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria que es el conjunto de operaciones de conservación, reparación, reposición y actualización tecnológica. Estas divisiones están segmentadas en especialidades y se consideran imputables todas, excepto las relacionadas con las instalaciones de transformación y distribución de la

energía eléctrica de tracción que se imputan, como se verá posteriormente, a la modalidad C.

- **Canon por utilización de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción (modalidad C):** En este caso las divisiones imputables serían las divisiones 21, 28 y 31, citada anteriormente. Estas divisiones son comunes a las imputadas en la modalidad B anterior, sin embargo, para la modalidad C únicamente se consideran imputables las especialidades correspondientes a la transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción.

No obstante, hay que mencionar que la infraestructura ferroviaria, en particular la vía y las estaciones, son infraestructuras comunes sobre las que se prestan no sólo los servicios recogidos en las modalidades de canon del artículo 97 sino también los relacionados con el artículo 98. Por este motivo, y para evitar la doble contabilización, es necesario excluir algunos costes que, habiendo sido imputados a estas divisiones, están relacionados con otras modalidades de cánones. En particular, los costes a excluir son los siguientes:

- **Costes relacionados con el servicio básico y la gestión comercial de las estaciones** de la red convencional adscritas a la división 22 que deben recuperarse con la modalidad A del artículo 98.
- **Costes asociados al estacionamiento en vías con andén en estaciones** que serán recuperados por el canon modalidad C1 del artículo 98, incluyendo los costes de mantenimiento de la vía en la que se estaciona, que están en las divisiones 28, 21 y 31 de mantenimiento.
- **Costes asociados a la utilización de vías en otras instalaciones de servicio:** de apartado, de formación de trenes y maniobras, que serán recuperados por la modalidad D del canon del artículo 98, incluyendo los costes de mantenimiento de la infraestructura utilizada que se encuentran en las divisiones 27, 21 y 31.
- **Costes relacionados con la utilización de los puntos de carga para mercancías,** que serán recuperados por la modalidad E del artículo 98, incluyendo los costes de mantenimiento de la infraestructura utilizada.

B. Estimación de los costes imputables a cada modalidad de canon

De acuerdo con la información aportada por ADIF y ADIF AV, se considera que los conceptos de coste recogidos en las distintas divisiones incluidas en cada modalidad del canon del artículo 97, son coherentes con los establecidos en la normativa vigente y pueden ser recuperados a través de las tarifas de acceso a las infraestructuras ferroviarias.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la tabla siguiente se muestra el importe de dichos costes para las distintas modalidades del canon atendiendo a su vez a las dos tipologías de líneas recogidas en el modelo contable de los gestores de infraestructuras:

Tabla 9. Costes Imputables a cada modalidad del canon del artículo 97 de la Ley 38/2015

<i>Euros</i>	Modalidad A	Modalidad B	Modalidad C	Total
Líneas A	87.954.561	233.979.513	43.640.203	365.574.277
Líneas no A	250.539441	354.754.970	79.928.836	685.223.247

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Si bien esta Sala no ha realizado una auditoría de los costes reflejados para cada una de las divisiones imputadas a las diferentes modalidades de cánones, sí que, a partir de la información aportada, se han podido conciliar los datos recogidos en las cuentas de resultados de ADIF y ADIF AV para el ejercicio 2015 con los datos de entrada en el modelo de contabilidad analítica, a nivel de segmentos. Este análisis se presenta en las tablas siguientes:

Tabla 10. Conciliación cuenta resultados ADIF 2015 y segmentos modelo contabilidad analítica

[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

Tabla 11. Conciliación cuenta resultados ADIF AV 2015 y segmentos modelo contabilidad analítica

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

[FIN CONFIDENCIAL]

Los importes recogidos en las cuentas de pérdidas y ganancias de ADIF y ADIF AV se corresponden exactamente con la suma de los ingresos y costes recogidos a nivel de cada uno de los segmentos de la contabilidad analítica, a excepción del impuesto sobre beneficios que únicamente se recoge en la contabilidad financiera.

Esta Comisión auditará, de conformidad con el artículo 11.Uno.7 de la LCNMC, los importes imputados a cada uno de los cánones una vez que ADIF y ADIF AV hayan concluido el modelo de contabilidad analítica que, según su escrito, están desarrollando. Adicionalmente, y en relación a los resultados recogidos en la tabla anterior, se han realizado las siguientes comprobaciones:

- En relación a los **costes de reposición**, se ha verificado que las partidas de costes relativas a la amortización de los activos de todas las modalidades de canon se han incorporado netas de subvenciones de capital¹¹. Esta Sala considera que efectivamente, en ningún caso, pueden imputarse a los cánones ferroviarios, el coste de un activo o, una parte del mismo, que no haya supuesto un desembolso monetario real por parte de los gestores de infraestructuras. Esta interpretación es coherente con lo recogido en artículo 4.2 del RE 2015/909 que establece que si los gestores no están obligados a reembolsar una parte de las inversiones realizadas, dicho importe no podrá incrementar la cuantía de los cánones.
- En relación con los **costes de reposición relativos a la modalidad B**, la Ley 38/2015 indica que no pueden ser recuperados vía canon sino por vía de la adición prevista en su artículo 97.5.2º.b). Por tanto, se ha comprobado la eliminación de tales costes de amortización (neta de subvenciones) por un importe **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. En este sentido cabe resaltar que, al contrario que la normativa española, el RE 2015/909 permite incluir los costes de reposición de las líneas ferroviarias algo que, como se ha comentado, excluye el artículo 97 de la Ley 38/2015.

El traspaso de los costes de reposición previsto en la Ley 38/2015 desde los cánones al recargo no es neutro y podría implicar, potencialmente, situaciones contradictorias a la hora de aplicar el RE 2015/909 dado que, de acuerdo con el marco español, dichos costes únicamente podrán ser recuperados si el mercado puede aceptarlo, como señala el artículo 96.4. Por el contrario, el RE 2015/909, al considerar estos costes como costes elegibles, permite que los gestores los incluyan en el importe de los cánones, cuya aplicación no requiere de su justificación en base a la situación del mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, el recargo a aplicar en 2017, incluso considerando los ajustes que se establecerán sobre el mismo en el apartado IV.2.2, supera ampliamente el importe de los costes de reposición de la modalidad B de canon descontados de conformidad con el artículo 97.5.1º.b), por lo que para el ejercicio 2017 no se produce la situación descrita en el párrafo anterior. En cualquier caso, sería deseable una modificación en la Ley 38/2015 que la alinee con lo previsto en la legislación europea en relación al RE 2015/909

¹¹ El importe de la subvención descontada asciende a unos 407 millones de euros, de los cuales aproximadamente 322 millones corresponden a ADIF y 85 millones a ADIF AV.

IV.1.2. *Estimación de los costes directos del servicio ferroviario*

Una vez se ha analizado que los costes imputados por ADIF y ADIF AV a las diferentes modalidades de cánones son apropiados y se han conciliado sus importes con la contabilidad financiera de los gestores de infraestructuras, se procederá a analizar el cálculo de los costes directos del servicio, los únicos que pueden ser recuperados a través de las tarifas de acceso a las infraestructuras ferroviarias. El RE 909/2015 establece, en su artículo 3.1, que “[L]os costes directos del conjunto de la red se calcularán como la diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con las instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles (...)”. Los costes no elegibles se definen en el artículo 4 del citado Reglamento.

De esta forma, a partir de los costes imputables a cada una de las modalidades de cánones establecidas en el epígrafe anterior, cabe detraer los costes no elegibles de forma que el cálculo de los costes directos del servicio ferroviario sea consistente con el RE 2015/909.

ADIF y ADIF AV han manifestado que el sistema de contabilidad de costes que actualmente tienen implementado *“se ha mostrado insuficiente para atender a los cambios normativos en materia de metodología de cálculo de cánones ferroviarios”*. Por ello, los gestores de infraestructuras se encuentran actualmente desarrollando un nuevo modelo de costes que les permita *“obtener, sistemáticamente y de manera transparente y objetiva, la información de los costes subyacentes ligados a los cánones, basados en los costes directamente imputables al servicio ferroviario”*. Por este motivo, la información aportada para la cuantificación de dichos costes se basa en una primera propuesta de modelo de costes a partir de la mejor información disponible del sistema contable actualmente implantado.

En relación con las consideraciones anteriores, debe recordarse que, el artículo 96.4 de la Ley 38/2015 establece que *“[P]ara la cuantificación de los cánones de utilización de las infraestructuras ferroviarias, se tomarán en consideración los costes directamente imputables al servicio ferroviario”*. Sin embargo, la legislación española no concreta la metodología para dicha cuantificación dado que la Directiva RECAST ya preveía, en su artículo 31.3, que *“[A]ntes del 16 de junio de 2015, la Comisión adoptará medidas para establecer las modalidades para el cálculo del coste directamente imputable a la explotación del tren”*. Como ya se ha mencionado, dichas medidas fueron plasmadas en el RE 2015/909 que, en su artículo 9, establece que los administradores de infraestructuras deben transmitir su método de cálculo de los costes directos antes del 3 de julio de 2017.

En definitiva, cabe concluir que, de acuerdo con la legislación vigente, ADIF y ADIF AV pueden proponer una primera aproximación a los costes directamente imputables de conformidad con el RE 2015/909, dado que dicho Reglamento otorga un mayor plazo que la legislación española para la elaboración de su metodología de cálculo. Sin perjuicio de lo anterior, y con el objetivo de asegurar su cumplimiento así como las funciones de supervisión que tanto la Ley 38/2015 como el citado Reglamento otorgan a esta Comisión, en el epígrafe VI siguiente se fijarán plazos intermedios con el objetivo de cumplir con el marco regulador vigente.

En particular, ADIF y ADIF AV deberán elaborar y remitir a la CNMC, **antes del 16 de enero de 2017**, su metodología de cálculo del coste directo del servicio ferroviario considerando los aspectos puestos de manifiesto en la presente Resolución. A partir de este modelo, que de conformidad con el RE 2015/909, será objeto de valoración por parte de esta Comisión, ADIF y ADIF AV deberán estimar el importe de los cánones a partir de los costes de 2016. Dichos importes serán objeto de auditoría por parte de la CNMC con el objetivo de contar con una propuesta consistente con el RE 2015/909 antes de la fecha límite establecida en el mismo.

A. Cuantificación de los costes no elegibles

Como se ha dicho anteriormente, el artículo 4 del RE 2015/909 establece los costes no elegibles que deben detrarse de los costes totales para obtener los costes directos del servicio que son los siguientes:

- a) *“Costes fijos relacionados con la puesta a disposición de un tramo de línea que el administrador de las infraestructuras debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes.*
- b) *Costes no relacionados con pagos efectuados por el administrador de las infraestructuras; los costes o centros de costes que no estén relacionados directamente con la prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo o con el acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio.*
- c) *Costes de adquisición, venta, desmantelamiento, descontaminación, nueva puesta en cultivo o alquiler de tierras u otros activos fijos.*
- d) *Costes generales a la escala de la red, incluidos los de salarios y pensiones”.*
- e) *Costes de financiación.*
- f) *Costes relacionados con el progreso o la obsolescencia tecnológica.*
- g) *Costes de los activos intangibles.*
- h) *Costes de los sensores de vía y de los equipos de comunicación y dispositivos de señalización situados en vía que no sean directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.*
- i) *Costes de los equipos de información, comunicación o telecomunicaciones no situados en vía.*

- j) *Costes relacionados con las incidencias de fuerza mayor, accidentes y perturbaciones de servicio específicos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35 de la Directiva 2012/34/UE.*
- k) *Costes de los equipos de alimentación eléctrica para el suministro de corriente de tracción que no sean directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario; los costes directos de la explotación de los servicios ferroviarios que no utilizan equipos de alimentación eléctrica no incluirán los costes de utilización de tales equipos.*
- l) *Costes relacionados con la transmisión de la información mencionada en el Anexo II, punto 1, letra f) de la Directiva 2012/38/UE, salvo que sean imputables a la explotación del servicio ferroviario.*
- m) *Costes administrativos derivados de los sistemas de cánones diferenciados contemplados en el artículo 31, apartado 5, y en el artículo 32, apartado 4, de la Directiva 2012/38/UE.*
- n) *Amortización no determinada por el deterioro efectivo de las infraestructuras debido a la explotación del servicio ferroviario.*
- o) *Parte de los costes de mantenimiento y renovación de infraestructuras civiles que no sea directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario”.*

La cuantificación de los costes anteriores podrá realizarse a partir de los valores históricos de los activos (artículo 3.3 del RE 2015/909) o mediante una modelización econométrica o de ingeniería de costes, “*siempre y cuando pueda demostrar al organismo regulador que los costes unitarios directos incluyen solo los costes directos de la explotación del servicio ferroviario (...)*” (artículo 6 del RE 2015/909). ADIF y ADIF AV han utilizado el primer enfoque y, sobre la base de los importes imputables a cada una de las modalidades de los cánones del artículo 97, deducen los costes no elegibles anteriores.

De acuerdo con los cálculos de ADIF y ADIF AV, los costes no elegibles suponen, como se observa en la tabla siguiente, en torno a 245 millones de euros, siendo los costes directamente imputables al servicio ferroviario más de 800 millones de euros. En el Anexo V se presenta, de forma detallada, los importes deducidos por cada concepto del artículo 4 del RE 2015/909.

Tabla 12. Cálculo de los costes directos del servicio ferroviario

[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En el análisis cuantitativo presentado por ADIF y ADIF AV se observa que una parte importante de los costes no elegibles ya había sido eliminada al no considerarse como imputable por la legislación española. Así, por ejemplo, el artículo 97.5 de la Ley 38/2015 impedía imputar a los cánones ferroviarios los costes de adquisición de suelo, alquiler de tierra u otros costes fijos (epígrafe c) o financieros (epígrafe e). En otros casos, el modelo contable de los gestores

de infraestructuras permite cuantificar los costes no elegibles, como es el caso de los costes no elegibles descritos en los epígrafes b, d, f, h y j. Finalmente, ADIF y ADIF AV manifiestan no incurrir en coste alguno derivado de los conceptos descritos en los epígrafes l y m anteriores.

Sin perjuicio de la auditoría que la CNMC realizará una vez se haya verificado el modelo definitivo que ADIF y ADIF AV están implementando, **la cuantificación que realiza ADIF y ADIF AV de los epígrafes citados anteriormente (b, c, d, e, f, h, i y j) del artículo 4 del RE 2015/909 se considera adecuada.**

Por el contrario, **esta Sala considera que el cálculo de las siguientes partidas no se ajusta estrictamente al concepto de coste no elegible establecido en el RE 2015/909:**

- i. En relación con la **cuantificación de los costes fijos a que se refiere el epígrafe a) del artículo 4 del RE 2015/909**, ADIF y ADIF AV interpretan estos costes como los costes en que incurren para poner a disposición de las empresas ferroviarias la capacidad esencial de un trayecto que, en la práctica, se correspondería con trayectos de débil tráfico. Por este motivo, los gestores de infraestructuras cuantifican los costes unitarios (por Km de vía) de dos líneas concretas:
 - La línea 514 (Zafra – Jerez de los Caballeros) de vía única, no electrificada, señalización fija y gestión manual de la circulación de los trenes. Los gastos de gestión de la circulación y capacidad de esta línea sirven a ADIF y ADIF AV para calcular los costes no elegibles por este concepto de la Modalidad A del canon por utilización de líneas ferroviarias. Por su parte, los gastos de mantenimiento permitirían obtener los costes no elegibles de la Modalidad B.
 - La línea 312 (Castillejo Añover – Algodor) de vía única y electrificada se toma como referencia para estimar los costes fijos de mantenimiento de la catenaria e instalaciones eléctricas para estimar los costes no elegibles de la Modalidad C de los cánones establecidos en el artículo 97 de la Ley 38/2015.

Esta Sala considera que **no es posible calcular los costes fijos en que incurriría el gestor de infraestructuras para toda la red sobre la base de dos casos concretos** de muy débil tráfico y reducidas prestaciones. Efectivamente, la red de ADIF y, especialmente, la de ADIF AV están compuestas por tipologías de líneas muy diferentes que no permiten extrapolar, como se propone, los costes estimados para las citadas líneas a toda la red.

Por ello, esta Sala considera que, para que el cálculo de los costes no elegibles correspondientes al artículo 4.1.a) del RE 2015/909, ADIF y ADIF AV deberán implementar, como ya señaló esta Sala en su Resolución de cánones de 2016, *“modelos de costes que distingan los costes en los que se incurre independientemente del volumen de tráfico sobre las líneas, para poder eliminarlos de los costes de prestación del paquete de acceso mínimo”*. Estos modelos deberán basarse en estimaciones significativas para el conjunto de la red.

- ii. En relación con los **“costes no relacionados con pagos efectuados por el administrador de las infraestructuras” a que se refiere el epígrafe b) del artículo 4 del RE 2015/909**, ADIF no ha detruido la subvención que recibe anualmente de los Presupuestos Generales del Estado. Como se ha señalado en el epígrafe II.1.2, el gestor de infraestructuras de la red convencional ha venido recibiendo en los últimos ejercicios en torno a 585 millones de euros en subvenciones para la explotación, cuya parte proporcional debe ser considerada como no elegible y, por tanto, debe ser detruida de los costes directos, en tanto que los costes sufragados mediante dicha subvención no serán pagos efectuados por el administrador de infraestructuras. Efectivamente, el artículo 3.5 del RE 2015/909 establece claramente que los cálculos para estimar los costes directos *“se basarán en los pagos efectuados o previstos por el administrador de infraestructuras”*.

En este sentido, el propio administrador de infraestructuras, en su escrito de 3 de agosto, cifra en precisamente 585 millones de euros la cuantía de la subvención pública necesaria en caso de mantener las tarifas de las líneas que no son tipo A en un nivel recaudatorio similar al de 2015, repartida en 431,2 millones de euros para financiar los costes directos que no están pudiendo ser recuperados más 153,8 millones para el resto de costes no imputables a los cánones.

De acuerdo con lo anterior, **ADIF deberá detracer de los costes directos** del servicio ferroviario basado en la red convencional **431,2 millones de euros imputables de la subvención a la explotación prevista de los Presupuestos Generales del Estado**. Este importe se basa en la mejor información disponible, esto es, el importe recibido en el ejercicio 2016. Cabe recordar que el marco regulador prevé mecanismos que eliminan la incertidumbre sobre los gestores de infraestructuras en relación con las aportaciones públicas a su actividad mediante la firma del convenio previsto en el artículo 25 de la Ley 38/2015 y que asegurará el equilibrio de su cuenta de pérdidas y ganancias, incluyendo la financiación estatal.

En cualquier caso, como el propio ADIF señala, en el supuesto que finalmente las aportaciones previstas en los Presupuestos Generales

del Estado no fuera suficientes, el gestor de infraestructuras puede plantear una nueva propuesta, dando cumplimiento, en todo caso, al procedimiento previsto en el artículo 100 de la Ley 38/2015.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala también debe señalar que los cánones ferroviarios no alcanzan el 8% de los ingresos de ADIF, como puede comprobarse en la Tabla 2. Este hecho indica que la actividad principal del gestor de infraestructuras, el prestar acceso a la red ferroviaria, aporta una parte muy reducida de sus ingresos mientras que la subvención recibida de los Presupuestos Generales del Estado supone casi el 45%. En este sentido, esta Sala considera que, a la hora de establecer las necesidades financieras, el administrador de infraestructuras debería haber evaluado la capacidad económica de los diferentes segmentos del mercado que utilizan la red convencional, al objeto de equilibrar, en la medida de lo posible, su estructura de ingresos.

En este sentido, en la Resolución de cánones de 2016, esta Sala ya indicó que otros servicios, como el transporte de mercancías, disfrutaban de unos cánones especialmente reducidos comparados con los vigentes en otros Estados Miembros de la UE, cuestionándose si estos servicios no podrían asumir un incremento del canon.

En definitiva, esta Sala considera que ADIF no puede considerar, como coste elegible, el importe recibido como subvención a la explotación de los Presupuestos Generales del Estado. En este sentido, una vez se cuente con el modelo de costes directamente imputables de acuerdo con el RE 2015/909, los gestores de infraestructuras deberán evaluar la capacidad de pago de los segmentos de mercado que utilizan la red ferroviaria de ancho ibérico que determinará, en su caso, el importe de la subvención a recibir vía Presupuestos Generales del Estado.

Finalmente, y según lo ya señalado en el epígrafe IV.1.1, el artículo 4.2 del Reglamento es también claro al considerar como no elegible los importes recibidos por los gestores de infraestructuras para financiar sus inversiones.

- iii. En relación con los **“costes de amortización no determinada por el deterioro efectivo de las infraestructuras” (epígrafe n)**, ADIF y ADIF AV consideran que los activos incluidos en las divisiones elegibles están directamente relacionados con el servicio ferroviario. Además, la amortización imputada a cada división se realiza de acuerdo con la vida útil del activo y la depreciación que sufren por su normal funcionamiento, por lo que el importe calculado es consistente con el RE 2015/909.

En relación con este aspecto, esta Comisión considera que no todos los activos que ADIF y ADIF AV amortizan de acuerdo con las normas contables sufren un deterioro por su uso, en particular, la obra civil. Efectivamente, los gestores de infraestructuras amortizan elementos de la red ferroviaria, como la plataforma, túneles o viaductos que, si bien requieren de un mantenimiento, no sufren el deterioro por su uso. Además, en este tipo de activos no es posible su reposición por lo que imputar su amortización a los cánones, cuyo objetivo último es que el gestor cuente con los recursos suficientes cuanto sea necesaria la renovación del activo, no parece adecuado.

Por tanto, **esta Sala considera que para que las amortizaciones imputadas a los cánones ferroviarios puedan ser consideradas como costes elegibles, ADIF y ADIF AV deben poder justificar que se basan en activos cuya reposición se realiza de manera efectiva.** En este sentido, la vida útil de los elementos de la red puede resultar en una primera aproximación a este análisis.

Finalmente, y a pesar de que el RE 2015/909 los excluye explícitamente, ADIF y ADIF AV consideran elegibles los siguientes elementos:

- i. A pesar de considerarse, a efectos contables, como un activo intangible que, de acuerdo con el epígrafe g) del RE 2015/909 es un coste no elegible, los gestores consideran que las aplicaciones informáticas desarrolladas para la gestión del tráfico ferroviario se consideran imprescindibles para la prestación del servicio, por lo que consideran que deben imputarse a los cánones ferroviarios.
- ii. El epígrafe i) excluye los costes de los equipos de comunicación no situados en vía. Sin embargo, los gestores de infraestructuras estiman que el centro de control de la red, que coordina la gestión del tráfico ferroviario de las diferentes delegaciones de la red de alta velocidad, puede considerarse como si estuviera colocado en la vía ya que está directamente relacionado con la explotación del servicio, por lo que debería, según su escrito, considerarse elegible. Esta Comisión señaló, en la Resolución de cánones de 2016, que debían sustraerse *“del cómputo de los costes directamente imputables aquellos activos de monitorización, señalización y comunicación que, aun ubicados en vía, se demuestre que no guardan relación directa con el servicio ferroviario (...)”*.

El caso señalado por ADIF y ADIF AV es, por tanto, diferente dado que son activos que, *a priori* parecen efectivamente directamente relacionados con el servicio, si bien no están ubicados en vía. Como se ha dicho, el RE 2015/909 excluye este tipo de costes dado que,

además de que estén directamente relacionados con el servicio, deben sufrir un deterioro por su uso. Así, en el Considerando 8 se justifica que *“el desgaste de las señales en vía y cabinas de enclavamiento no varía en función del tráfico y, por tanto, no debe incluirse en el canon basado en los costes directos”*.

- iii. Una situación similar a la anterior se observa en los equipos de alimentación eléctrica (epígrafe k) para los que ADIF y ADIF AV justifican la inclusión de todos los costes en la Modalidad C, incluyendo los costes de mantenimiento de las subestaciones. El Considerando 10 del RE 2015/909 establece que *“[L]os equipos de alimentación eléctrica, tales como cables o transformadores, no suelen sufrir desgaste por la explotación del servicio ferroviario (...). Así pues, los costes de los equipos de alimentación eléctrica no deben incluirse en el cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario”*. Por otra parte, tanto el paso del tren como la tensión eléctrica desgastan otros componentes de la red ferroviaria, por lo que estaría justificada su inclusión como coste directo del servicio ferroviario.

En relación con los aspectos anteriores, y dada la divergencia entre las consideraciones genéricas del RE 2015/909 y la propuesta de ADIF y ADIF AV, esta Sala considera que, de cara a su consideración como elegibles en la metodología definitiva de cálculo, **los gestores de infraestructuras deberán remitir la información técnica suficiente que permita a esta Comisión alcanzar conclusiones definitivas sobre si los elementos anteriores están efectivamente directamente relacionados con la prestación del servicio**. Como se ha comentado anteriormente, ADIF y ADIF AV cuentan, hasta el próximo 3 de julio de 2017 para adecuar completamente sus modelos de costes al RE 2015/909, considerando las apreciaciones anteriores.

B. Costes unitarios directos del servicio ferroviario

Una vez calculados los costes elegibles, ADIF y ADIF AV estiman los costes unitarios de conformidad con el artículo 5 del RE 2015/505 que establece que, para obtener el coste unitario directo, los administradores de infraestructuras deberán dividir los costes directos anteriores entre el número total de km-tren previsto o explotado. Como se ha dicho anteriormente, **ADIF y ADIF AV han tomado como referencia el tráfico de 2015**. En la tabla siguiente se muestran los costes directos unitarios calculados de esta forma, sobre los importes detallados en la Tabla 12:

Tabla 13. Estimación de los costes unitarios de los cánones del Art. 97 de la Ley 38/2015
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

[FIN CONFIDENCIAL]

ADIF y ADIF AV han fijado las tarifas de cada servicio (ver Anexo III) que obtendría un ingreso medio igual al coste medio anterior, como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 14. Estimación del ingreso medio de los cánones del Art. 97 de la Ley 38/2015

[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

[FIN CONFIDENCIAL]

Finalmente como se ha mencionado anteriormente, en el caso de las líneas que no son tipo A, los gestores de infraestructuras proponen mantener unas tarifas por cada servicio que supongan una recaudación similar a la del año 2015, supeditando dicha propuesta a la aportación pública incluida en los Presupuestos Generales del Estado para 2017.

En definitiva, la propuesta de cánones de ADIF y ADIF AV para 2017:

- i. Supone **diferenciar los cánones en función del tipo de líneas**, siendo más elevados en las líneas de altas prestaciones (tipo A), dados sus costes más elevados. El RE 2015/909 prevé expresamente, en su artículo 5.1, que puedan calcularse costes directos de diferentes partes de la red, siempre y cuando el administrador de infraestructuras pueda demostrarlo al organismo regulador.

Sin perjuicio de los resultados que obtengan los administradores de infraestructuras una vez hayan implementado su nueva metodología de costes de conformidad con las consideraciones anteriores, esta Comisión considera que, a la vista de la información suministrada, efectivamente los costes de las líneas de altas prestaciones son sustancialmente diferentes, por lo que estaría justificada su diferenciación.

En este mismo sentido, si como señalan ADIF y ADIF AV, su nuevo modelo de costes permite justificar unas diferencias de costes sustanciales para las líneas B (1 y 2), C (1 y 2), D y E, esta Sala analizará los costes subyacentes, tomando una decisión al respecto.

- ii. Supone **diferenciar entre diferentes servicios del paquete mínimo de acceso**. En particular, en las líneas tipo A, las tarifas de los servicios VL1 y VL3 son las mismas mientras que la del servicio VL2 sería la misma que la del VCM (ver el Anexo I para la descripción de los servicios). Los servicios de mercancías contarían con una tarifa de acceso diferenciada. Igualmente, para el resto de líneas, en su

propuesta de tarifas a ser abonadas por las empresas ferroviarias, ADIF propone fijar un canon diferente para cada uno de los servicios.

Además de por el tipo de red, el RE 2015/909 (artículo 5.2) permite la modulación de los costes unitarios directos medios *“para tomar en consideración los distintos grados de desgaste de las infraestructuras”* con arreglo a diferentes criterios, incluyendo la masa del tren, la potencia de tracción o los parámetros de la vía. Esta Sala se muestra favorable a que cada uno de los servicios afronten, de la forma más ajustada posible, los costes que generan al administrador de infraestructuras.

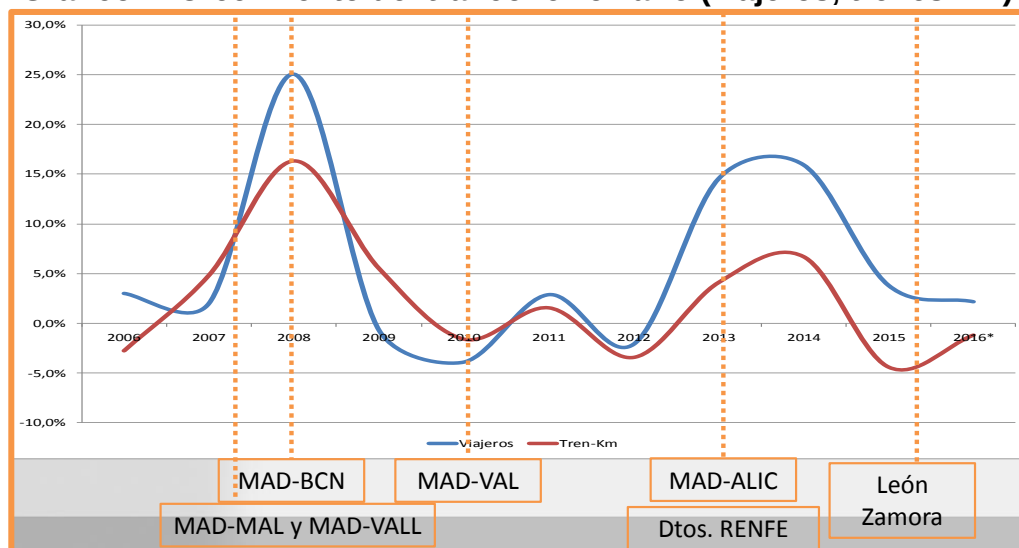
Sin embargo, ADIF y ADIF AV no han aportado justificación alguna de las diferencias entre las tarifas fijadas para cada uno de los servicios del paquete mínimo. Los gestores de infraestructuras ferroviarias señalan que *“el modelo analítico actual no permite una imputación de costes por tipo de servicio por lo que ha sido necesario definir las tarifas en función de los tráficos estimados por cada tipo de servicio”*.

En este contexto cabe recordar a ADIF y ADIF AV que **únicamente será admisible la diferenciación de las tarifas de acceso por tipo de servicio si se justifica sobre la base de los criterios reconocidos en el Reglamento.**

- iii. Se basa en que **la actividad ferroviaria de 2015, a los efectos de la facturación de los cánones, esto es, en términos de tren-km, se mantendrá**, aplicándose para el cálculo de los costes directos unitarios así como para la fijación de los cánones de 2017. ADIF y ADIF AV justifican que, por una parte, el transporte de viajeros por líneas de altas prestaciones presenta un crecimiento elevado que no se traduce en un incremento de la recaudación por cánones. Así, los posibles incrementos que podrían producirse en 2017, según su escrito, únicamente vendrían motivados por la puesta en servicio de nuevas líneas, con un impacto limitado en la facturación.

Efectivamente, como señala ADIF y ADIF AV, al objeto de la presente Resolución, la variable relevante de análisis es el tren-km, unidad facturable por parte de los gestores de infraestructuras para los cánones ferroviarios. Como se observa en el gráfico siguiente, la actividad ferroviaria, medida en términos de trenes-km depende del número de trenes circulando por la red, cuya disminución es compatible con un incremento del número de viajeros gracias a una mejora del aprovechamiento de los mismos. Como se ha dicho anteriormente, la política comercial aplicada por RENFE en los últimos dos años implica un mayor aprovechamiento de los trenes, con incrementos de viajeros y disminuciones de los trenes-km.

Gráfico 4. Crecimiento del tráfico ferroviario (viajeros, trenes-km)



(*) Los datos de 2016 son estimaciones anualizadas de los datos disponibles de viajeros hasta julio y de trenes-km hasta agosto.

Sin embargo, y al contrario de lo señalado por ADIF y ADIF AV, esta política comercial parece estar llegando a su límite ya que, como se observa en el gráfico anterior, con los datos de 2016, que coinciden con las previsiones de RENFE, se observa una menor caída en términos de trenes-km, pasando de un -4,4% en 2015 al -1,2% en 2016. De hecho, las previsiones de RENFE, aportadas en el contexto del procedimiento de consultas, cifran en más de **[CONFIDENCIAL]** millones de trenes-km el crecimiento del tráfico en 2017 en sus servicios comerciales. Este crecimiento vendría derivado tanto de un mayor tráfico en los corredores existentes como en la puesta en servicio de diferentes líneas. Efectivamente, la Declaración sobre la Red 2016 de ADIF AV¹² prevé la puesta en servicio de diferentes tramos relevantes de la red de Alta Velocidad como la conexión de Madrid con Granada, Murcia y Castellón así como la apertura de diferentes tramos en el Corredor Mediterráneo o la variante de Pajares.

Como se observa en el gráfico anterior, la puesta en servicio de nuevos tramos de línea genera, como no puede ser de otra forma, un crecimiento en el número trenes circulados por la red. Sin embargo, y al contrario de lo señalado por ADIF y ADIF AV, RENFE prevé incrementar su actividad tanto por la apertura de nuevas líneas como por el refuerzo de la actividad en corredores ya en servicio.

¹² http://www.adifaltavelocidad.es/es_ES/conocenos/doc/CA_DRed_Completo.pdf

Tabla 15. Previsiones de tráfico de RENFE para 2015

[CONFIDENCIAL]

Por otra parte, cabe recordar que el escenario a largo plazo previsto por ADIF AV en relación con el crecimiento del tráfico en la red de alta velocidad es de un 3%. Efectivamente, en sus Cuentas Anuales, ADIF AV manifiesta que “[L]a amortización de la infraestructura ferroviaria de alta velocidad, se realiza, con carácter general de forma creciente, en progresión geométrica del 3% anual (...)”, habiéndose justificado dicho porcentaje, según lo establecido por el Tribunal de Cuentas¹³, “(...) en la estimación de un crecimiento del 3% del tráfico sobre las líneas de alta velocidad – amparada por la correlación existente entre la demanda del transporte y el crecimiento de la economía – (...)”. Es decir, el escenario a largo plazo previsto por ADIF AV en relación con el crecimiento del tráfico en la red de alta velocidad es de un 3%.

A la vista de todo lo anterior, **a juicio de esta Sala resulta excesivamente conservadora la previsión de ADIF y de ADIF AV en relación con la evolución del tráfico facturable** a los efectos de los cánones ferroviarios, lo que podría conllevar una fijación de las tarifas de acceso por encima del coste directamente imputable. Por una parte, la evolución de 2016 muestra una atenuación en las caídas de la actividad, en términos de trenes-km, como se ha dicho, pasando de un -4,4% en 2015 al -1,2% en 2016, esto es, 3,2 puntos porcentuales menos, por lo que las previsiones de crecimiento en los corredores ya en servicio de RENFE resultan verosímiles, lo que supondría un crecimiento de **[CONFIDENCIAL]**%. Por otra parte, la fecha de puesta en servicio de nuevas líneas siempre conlleva cierto grado de incertidumbre si bien la falta de aperturas en 2016, a pesar de lo anunciado en la Declaración de la Red 2016, si permite anticipar que en 2017 pueden producirse las mismas. Sin embargo, en este aspecto, la previsión de la CNMC debe ser más conservadora que la de RENFE, situándola en el 40% del incremento previsto por la operadora y detallado en la Tabla 15 anterior, esto es, **[CONFIDENCIAL]** millones de trenes-km, lo que supone un crecimiento con respecto a 2015 del **[CONFIDENCIAL]**% con respecto al 2015.

En definitiva, **esta Sala estima que el crecimiento del tráfico en 2017 con respecto a 2015 será del 3%**, derivado tanto del crecimiento en

¹³ Informe sobre la fiscalización de la financiación de las infraestructuras ferroviarias (2011-2013).

los corredores en servicio, donde se prevé un crecimiento del **[CONFIDENCIAL]**% como de la puesta en servicio de nuevas líneas, si bien con una estimación menor a la de RENFE, que supondrá un crecimiento del **[CONFIDENCIAL]**%. Dada esta previsión de tráfico, el coste directo unitario de los cánones debe reducirse en línea con los importes siguientes:

Tabla 16. Cánones ajustados a aplicar en 2017

<i>Euros tren-Km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	Merc.
Modalidad A	1,9275	0,9258	1,9275	0,9536	0,4850	0,4446
Modalidad B	4,7931	2,3017	4,7931	2,3707	1,2500	1,1055
Modalidad C	0,8020	0,3835	0,8020	0,3950	0,2500	0,1855

Cabe decir que, bajo la premisa de crecimiento de tráfico anterior, el ajuste anterior en términos unitarios no tiene efectos sobre la recaudación de los gestores de infraestructuras.

En relación con las previsiones de tráfico, es evidente que de haberse realizado un procedimiento de consultas en línea con lo señalado por esta Comisión en el epígrafe III.3 habría facilitado a ADIF y ADIF AV la elaboración de unas estimaciones para 2017 con la mejor información disponible.

Finalmente, los gestores de infraestructuras no pueden depender de la puesta en servicio de nuevas infraestructuras para incrementar sus ingresos si no que deberían optar por fórmulas encaminadas a incrementar la rentabilidad de las ya existentes. En este sentido, y dada la situación descrita por los propios administradores, esta Sala considera que se debería haber incluido, en la propuesta de cánones, la bonificación por el incremento del tráfico prevista en el artículo 97.6 de la Ley 38/2015. Además, y como se establecerá en el siguiente epígrafe, ADIF y ADIF AV deben ofrecer dicha bonificación de conformidad con el redactado de dicho artículo.

IV.2. Adiciones y bonificaciones a aplicar a los cánones ferroviarios

Una vez establecidos los cánones de acuerdo con el estándar de costes directamente imputables al servicio ferroviario, cabe ahora analizar las adiciones y bonificaciones que sobre éstos puede aplicar el gestor de infraestructuras de acuerdo con la Ley 38/2015. A continuación se analizará, por una parte, las adiciones previstas en el artículo 97.5.2º sobre los cánones ferroviarios y, por otra, se hará referencia a las bonificaciones que pueden aplicarse para incentivar el tráfico, la implantación del ERTMS y el uso eficiente de las infraestructuras según el artículo 97.6.

IV.2.1. Recargo previsto sobre la Modalidad A en el artículo 97.5.2º de la Ley 38/2015

La Ley 38/2015 prevé que se aplique una adición a la cuota íntegra del canon de capacidad por el uso ineficiente de ésta, con el objetivo de optimizar su uso. Este recargo se calcularía sobre la diferencia entre los trenes-km adjudicados por el administrador de infraestructuras y los finalmente utilizados, por tipo de línea y servicio. En relación con los umbrales, en el caso del tráfico de viajeros, esta adición se activaría a partir de desviaciones superiores al 2% de la capacidad adjudicada. Este umbral se amplía al 15% en el caso del transporte de mercancías.

ADIF y ADIF AV no han propuesto adición alguna en relación con este epígrafe. Sin perjuicio de los beneficios que lógicamente supone el cumplimiento de la programación para un uso eficiente de la RFIG, esta Sala debe señalar que la redacción de este artículo parece imponer la fijación de esta adición, al establecer que *“se aplicará, de acuerdo con las cuantías que se establezcan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (...)”* (el subrayado es añadido). Esta redacción difiere de otros elementos a aplicar sobre los cánones, como la bonificación para incentivar la implantación del sistema ERTMS, donde se establece que *“podrán introducirse en las leyes de presupuestos generales del Estado (...)”* o para fomentar el aprovechamiento de la capacidad disponible, donde claramente su introducción es potestativa para ADIF y ADIF AV al establecer que *“el administrador de infraestructuras podrá introducir una bonificación (...)”*.

En definitiva, y sin entrar a valorar la necesidad o no de introducir un recargo por el uso ineficiente de la capacidad adjudicada, **esta Sala estima que, a la vista de la redacción del artículo 97.5.2º.a), ADIF y ADIF AV deben proponer un valor para esta adición sobre la Modalidad A del canon por utilización de líneas ferroviarias.** Por otra parte cabe también señalar que la propuesta anterior deberá someterse, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 38/2015, a consulta de las empresas ferroviarias y resto de candidatos así como a informe de esta Comisión.

IV.2.2. Recargo previsto sobre la Modalidad B en el artículo 97.5.2º de la Ley 38/2015

La aplicación del estándar de costes directamente imputables al servicio ferroviario hace que, con las limitaciones del modelo señaladas anteriormente, ADIF y ADIF AV no recuperen **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. Además, la legislación española excluye de la modalidad B del canon por utilización de líneas ferroviarias, los costes de reposición y renovación que, de acuerdo con el modelo de ADIF y ADIF AV, se estiman, una vez descontadas las subvenciones recibidas, en **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. En la tabla siguiente se presentan las cifras anteriores:

Tabla 17. Costes no recuperados a partir de los cánones
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

[FIN CONFIDENCIAL]

La adición prevista sobre el canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG debería permitir a los gestores de infraestructuras recuperar estos costes así como, de acuerdo con la Ley 38/2015, los gastos financieros y todos aquellos que permitan lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que gestionan. Sin embargo, y al contrario de lo que sucede en el caso de los costes directamente imputables, el recargo previsto en este artículo podrá imponerse siempre que, de conformidad con el artículo 96.4, *“el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado (...)”*.

Este artículo transpone el artículo 32 de la Directiva RECAST que es más concreto en este análisis, estableciendo que *“la cuantía de los cánones no debe excluir la utilización de las infraestructuras por parte de segmentos del mercado que puedan pagar al menos el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, más un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado”*. Igualmente, la Directiva establece pares de relaciones que deben analizarse en su Anexo VI y que incluyen tanto el transporte internacional como nacional, mercancías y viajeros o servicios regulares frente a ocasionales, siempre que éstas sean pertinentes.

Este modelo de fijación de las tarifas de acceso a la red ferroviaria que, distinguiendo los costes directamente imputables (que recogerían esencialmente los costes que genera el paso del tren) del resto de costes fijos, independientes del tráfico, es consistente con la caracterización por parte de la literatura económica de las infraestructuras ferroviarias. Dicha caracterización considera a las infraestructuras ferroviarias como un monopolio natural cuya regla óptima de fijación de precios se basaría en los denominados precios Ramsey, donde los precios se fijarían de forma inversa a la elasticidad de la demanda¹⁴. Por otra parte, el nivel y estructura de los cánones ferroviarios también es relevante a la hora de favorecer la entrada de nuevos competidores¹⁵.

¹⁴ Ver “An approach to mark-ups through capacity charges” (Francisco Calvo y Juan de Oña), Rail infrastructure charging in the European Union” (Benedikt Peter) y “Regulation without competition: how does the French Regulator Monitor the Rail Access Charges?” (Yves Crozet).

¹⁵ Ver “Rail access charges and internal competition in high speed trains” (Óscar Álvarez-Sanjaime, Pedro Cantos-Sánchez, Rafael Moner-Colonques y José J. Sempere-Monerris).

Como se ha descrito en el apartado III.2 anterior, los administradores de infraestructuras proponen un recargo que prevé recaudar más de 191,3 millones de euros. ADIF y ADIF AV han justificado la implantación de esta adición en las líneas tipo A (alta velocidad) dada la evolución del mercado, que se ha incrementado en un 56% entre 2010 y 2015 y un 12% en el periodo enero mayo de 2016 con respecto a 2015. A partir de esta evolución, justifican el gestor de infraestructuras que determinados segmentos del mercado cuentan con una capacidad de pago más elevada que permite la imposición de la citada adición en particular, por *“el incremento de la ocupación media de los trenes que circulan por estas líneas [líneas de altas prestaciones], que posibilitan el incrementar la recaudación por parte del operador”*.

De los argumentos anteriores, se deduce que la aproximación de ADIF y ADIF AV es diferente a la prevista en la literatura económica, dado que a la hora de fijar el recargo no han analizado la sensibilidad al precio de la demanda final de los viajeros sino los beneficios de RENFE en la prestación de los servicios de alta velocidad. Efectivamente, como se observa en el Anexo III, ADIF y ADIF AV proponen un recargo para todas las líneas de altas prestaciones, si bien diferenciando los servicios VL1 del corredor Madrid-Barcelona (con un incremento del 50% sobre el recargo previsto para el resto de líneas) y del de Madrid-Toledo-Sevilla-Málaga (con un incremento del +2,7%). Como se observa en la tabla siguiente, los corredores donde los recargos son mayores es donde se presentan rentabilidades positivas para el operador ferroviario si bien ADIF AV también propone un recargo para los corredores que no cuentan con resultados positivos.

Tabla 18. Resultado de RENFE para los diferentes corredores de alta velocidad¹⁶

[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir del requerimiento realizado a RENFE.

[FIN CONFIDENCIAL]

Sobre la aproximación de ADIF y ADIF AV cabe decir que, en un entorno no liberalizado como es el actual, los resultados de RENFE podrían ser una estimación adecuada sobre la capacidad del mercado para absorber los recargos propuestos. En ausencia de competencia en el mercado minorista de transporte de viajeros, es difícil calibrar el impacto del incremento de los cánones de acceso a la red dado que su repercusión en el mercado final no

¹⁶ Para el cálculo de ingresos y costes se han imputado a cada corredor, de forma proporcional a los km realizados en cada corredor, los ingresos y costes de los trayectos que utilizan, al menos parcialmente, las líneas de alta velocidad (como, por ejemplo, los trayectos Barcelona-País Vasco o Navarra) y los que discurren en dos corredores (como el Barcelona-Sevilla).

depende de las fuerzas competitivas sino de una decisión administrativa que establezca, en su caso, el incremento en los precios finales. Por tanto, es difícil evaluar qué segmentos del mercado podrían quedar excluidos si, al contrario de lo que ocurriría en un mercado competitivo, no necesariamente se producirá un traspaso al mercado final de estos incrementos.

RENFE, sin embargo, en sus alegaciones en el procedimiento de consultas, señala que el incremento propuesto por ADIF y ADIF AV no podría asumirse y deberían trasladarse a los precios de los billetes. La operadora ferroviaria señala, adicionalmente, que los cánones actuales fuerzan a aprovechamientos de los trenes muy elevados para alcanzar su rentabilidad, obligando a una oferta muy restrictiva en plazas, lo que lógicamente limita la actividad ferroviaria.

Por una parte, es evidente que, a la vista de **la situación de RENFE presentada en sus cuentas anuales de 2015, difícilmente la operadora podría asumir el incremento de recaudación que prevé ADIF y ADIF AV con sus propuesta tarifaria**, sin incrementar los precios de los servicios finales, reducir la oferta menos rentable o, en su defecto, incurrir de nuevo en pérdidas, incluyendo los servicios de alta velocidad. Como se muestra en la Tabla 18, los beneficios que obtiene RENFE en los principales corredores no compensarían el incremento previsto de la recaudación por cánones. Efectivamente, en su conjunto, los servicios comerciales de la operadora ferroviaria continuaron en pérdidas en 2015, con un resultado negativo de más de 8 millones de euros.

Por otra parte, y de cara a analizar si el mercado podría aceptar los nuevos cánones ferroviarios, un análisis de la situación con los cánones vigentes y las tarifas aplicadas muestra que, en los principales corredores, como señala RENFE, **la ocupación mínima para conseguir el *break even* es ya muy elevada:**

Tabla 19. Estimación de la ocupación media por tren necesaria para cubrir los costes del servicio
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por RENFE.

[FIN CONFIDENCIAL]

Dado que los nuevos cánones suponen un incremento en los costes de entre el 14% y el 23% con respecto a la situación vigente, como se observa en la tabla siguiente, los índices de ocupación mínima se tendrían que incrementar entre 4,8 y 8,8 puntos porcentuales para seguir cubriendo los nuevos costes:

Tabla 20. Estimación de la ocupación media por tren necesaria para cubrir los costes del servicio
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por RENFE.

[FIN CONFIDENCIAL]

De la tabla anterior puede concluirse que los cánones propuestos, sin que se produzca un incremento del precio, harían inviable la rentabilidad del corredor Madrid-Alicante, dado que el *break even* se sitúa por encima del 100% de las plazas del tren. Igualmente, los nuevos cánones podrían forzar la eliminación de algunos trenes por la imposibilidad de alcanzar los umbrales mínimos anteriores.

Como se observa en el gráfico siguiente, con los cánones actuales, RENFE ya debe contar con un número muy elevado de trenes con ocupaciones superiores al 80% por lo que, un incremento de los cánones forzaría, como se ha mostrado anteriormente a, elevar todavía más este porcentaje, eliminando trenes con ocupaciones reducidas, de forma que en media suba la ocupación de los trenes. Este efecto conlleva una reducción en la facturación de los gestores de infraestructuras, al reducir la actividad ferroviaria, dependiendo el resultado final de las decisiones comerciales de RENFE.

Gráfico 5. Distribución de los trenes de alta velocidad según su ocupación

[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por RENFE.

[FIN CONFIDENCIAL]

Por otra parte, si se analiza la demanda final, se estima que, en caso de que RENFE decidiera incrementar las tarifas para mantener los umbrales actuales de ocupación mínima, la demanda en estos corredores, que suponen más del 60% del tráfico de alta velocidad en España, podría reducirse en un 2,4% como consecuencia del aumento tarifario¹⁷. Esta reducción de la demanda podría dar como resultado reducciones en las frecuencias que, a su vez, redundarían en una mayor pérdida de demanda, al incrementar los tiempos de viaje¹⁸.

Tabla 21. Estimación impacto en la demanda del incremento tarifario
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia.

¹⁷ Esta estimación se basa en el modelo que está elaborando la CNMC en relación con la demanda de los servicios ferroviarios.

¹⁸ El tiempo de viaje de un trayecto determinado depende de, por una parte, el tiempo efectivo en el medio de transporte, más los tiempos de espera que depende de la frecuencia del mismo.

[FIN CONFIDENCIAL]

En estas condiciones cabe recordar que esta Sala ya señaló en la Resolución de cánones de 2016 “(...) *dado el peso de los cánones ferroviarios en la estructura de Renfe Viajeros, superior al 50%, difícilmente un incremento de los mismos podría ser absorbido sin un incremento de los precios finales. De hecho, los actuales niveles de los cánones, relativamente elevados si se comparan con los existentes en otros países europeos, contrastan con el reducido uso de la red de alta velocidad en España*”. En línea con lo expuesto en el ejercicio anterior, los cánones no deben convertirse en una barrera al crecimiento del transporte ferroviario dado que una reducción de la demanda redundaría, a la postre, en unos menores ingresos por parte de los gestores de infraestructuras. Las últimas estadísticas muestran que el ferrocarril estaría perdiendo competitividad con respecto a otros medios de transporte, con crecimientos muy inferiores al transporte aéreo para los desplazamientos interiores¹⁹.

En definitiva, la situación actual del mercado ferroviario de transporte nacional de viajeros junto con los niveles actuales de los cánones ferroviarios permiten concluir que la propuesta de ADIF y ADIF AV del recargo previsto en el artículo 97.5.2º.b) no puede ser aceptada por el mercado por lo que debe modificarse de acuerdo con los siguientes ajustes:

A. Ajuste del recargo sobre las infraestructuras consideradas como líneas A2 de acuerdo con los cánones actuales

La propuesta de ADIF y ADIF AV, incluyendo el recargo, incrementa especialmente los cánones ferroviarios en los corredores que, de acuerdo con los cánones actuales, tenían la consideración de líneas A2 (todos salvo el Madrid-Barcelona-Frontera francesa). Efectivamente, considerando el mismo tipo de tren y distancia, los cánones vigentes son en torno a un 9,7% menores en las líneas tipo A2 que en las A1. La propuesta para 2017 reduce este diferencial al 4,6% para el corredor Madrid-Andalucía y al 5% en el resto de corredores que no son el Madrid-Barcelona.

Esta Sala considera que las diferencias en la demanda del corredor de Madrid-Barcelona con respecto al resto se mantienen por lo que debe incrementarse la diferencia entre dichas infraestructuras en una mayor medida. Efectivamente, los resultados de RENFE en el corredor de Andalucía, que de acuerdo con la Tabla 18 anterior, ascienden a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros son

¹⁹ Según el INE, el transporte aéreo incrementó su tráfico en un 11,9% en el primer semestre mientras que el AVE lo hizo en un 7,2%.

sensiblemente menores a los del corredor Madrid Barcelona. Por ello, para mantener la proporción anterior, **debe realizarse una reducción del recargo propuesto para las líneas Madrid-Toledo/Sevilla/Málaga del 35%**, de forma que se mantenga la diferencia actual entre los cánones de las líneas A1 y A2. El recargo del resto de líneas tipo A será objeto de análisis en un epígrafe posterior.

B. Ajuste del recargo derivado de la evolución del tráfico ferroviario en 2017

En el punto IV.1.2 anterior, esta Sala ha justificado porqué la previsión de ADIF y ADIF AV en relación con el tráfico de 2017 resulta excesivamente conservadora, previéndose un incremento, en términos de trenes-km, del 3% para 2017 con respecto al observado en 2015. En este sentido, esta mayor actividad debe reflejarse en las plazas-km ofertadas, unidad de tarificación relevante para el análisis del recargo objeto de análisis en el presente epígrafe. Si bien las previsiones de RENFE aportadas en el contexto del proceso indican un crecimiento mayor del número de plazas-km que de los trenes-km, **esta Sala estima que debe adoptarse un enfoque más conservador y mantener, también para las plazas-km un crecimiento del 3% para 2017.**

De esta forma, y manteniendo las previsiones de recaudación de los gestores de infraestructuras, debe realizarse un ajuste en los importes unitarios que refleje esta mayor actividad ferroviaria.

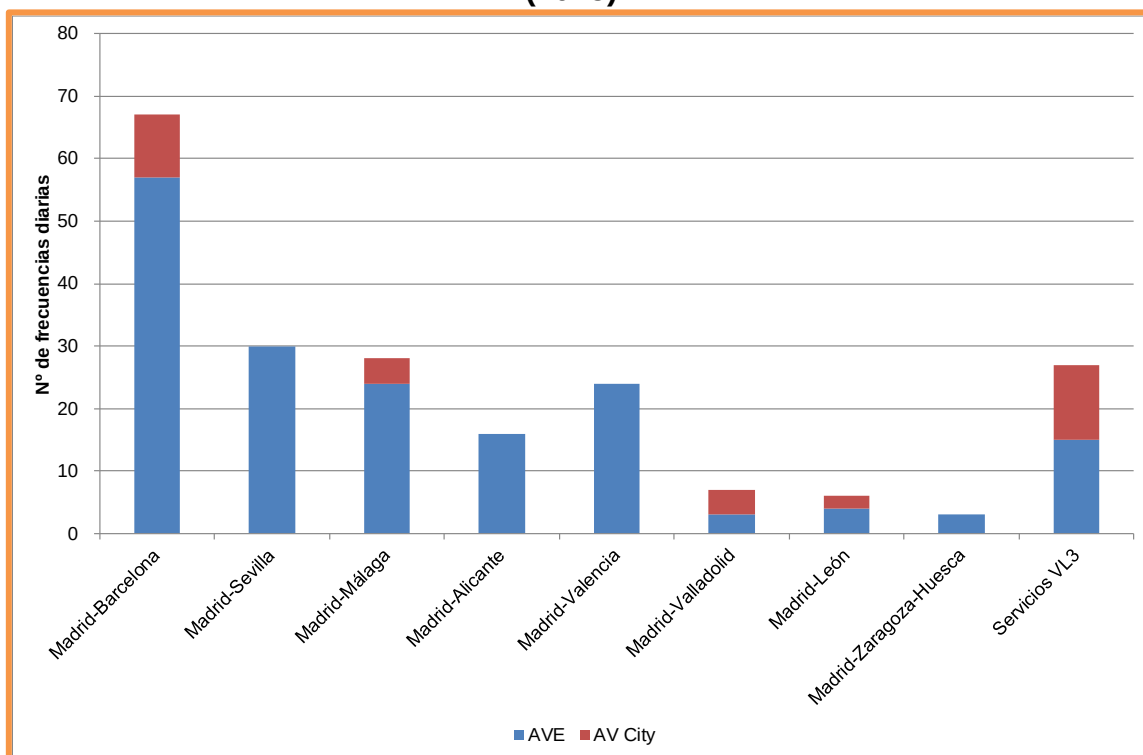
C. Ajuste del recargo en las líneas tipo A no pertenecientes a los Corredores Madrid-Barcelona y Madrid-Toledo/Sevilla/Málaga

Finalmente, cabe hacer mención al resto de líneas A que no son los corredores de mayor tráfico (Madrid-Barcelona y Madrid-Andalucía), sobre las que ADIF AV también propone fijar, si bien de menor importe, un recargo. Como se ha dicho anteriormente, esta Sala considera apropiado, según proponen ADIF y ADIF AV, tomar en consideración los resultados de RENFE para analizar la capacidad del mercado para asumir un incremento de los cánones ferroviarios. La Tabla 18 anterior presenta los resultados de la operadora en los diferentes corredores, mostrándose que el resto de líneas tipo A, incluyendo el corredor del Levante, no presentan resultados positivos para RENFE. Por tanto, no es posible sostener que la demanda de dichas líneas pueda sostener un canon por encima de los costes directos calculados de conformidad con el RE 2015/909.

De hecho, las frecuencias actuales de RENFE en los diferentes destinos pertenecientes a estos corredores, como se observa en la tabla siguiente, son reducidas. Los niveles de cánones actuales, como muestra el umbral mínimo de ocupación de la línea Madrid-Alicante, desincentivan nuevas frecuencias,

haciendo que algunos destinos cuenten con un número muy reducido como León con 6 o Valladolid con 7.

Gráfico 6. Frecuencias diarias de diferentes destinos de Alta Velocidad (2015)



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En este contexto, parece aconsejable una reevaluación por parte de ADIF AV del recargo sobre el resto de líneas de altas prestaciones diferentes de los corredores Madrid-Barcelona y Madrid-Andalucía. Esta Sala considera que la eliminación del recargo haría estas líneas más competitivas, favoreciendo el uso más eficiente de las mismas, y evitando, en línea con la Directiva RECAST, que usuarios que podrían abonar el coste directo del servicio no se vean excluidos por la aplicación del recargo.

D. Recargo a aplicar en 2017 sobre la Modalidad B del canon por utilización de las líneas ferroviarias

Atendiendo a lo anterior, esta Sala propone los siguientes recargos para las líneas tipo A:

Tabla 22. Propuesta ajustada de recargo líneas tipo A para 2017

€/100 plazas-km		VL1	VL2	VL3	VCM
MAD-BCN-FRANCIA	Prop. ADIF	1,8156	0,2389	0,3117	0,5112
	Prop. CNMC	1,7611	0,2317	0,3023	0,4959
MAD-SEV-MAL	Prop. ADIF	1,3736	0,2389	0,3117	0,5112
	Prop. CNMC	0,8647	0,1504	0,1962	0,3218
Resto líneas A	Prop. ADIF	1,3374	0,2389	0,3117	0,5112
	Prop. CNMC	0	0	0	0

Como se observa en la tabla siguiente, la propuesta realizada por ADIF y ADIF AV suponía incrementar la recaudación por cánones ferroviarios por utilización de líneas en aproximadamente 75 millones de euros. Por su parte, los cánones modificados, incluyendo el recargo, definidos por esta Sala, implican una recaudación por cánones que ascendería a 510 millones de euros, suponiendo un incremento del tráfico del 3%, en línea con lo argumentado anteriormente. Esta propuesta supone incrementar la recaudación actual en más de 20 millones de euros, esto es, un 4,2%.

Tabla 23. Recaudación por cánones esperada de la propuesta ajustada del recargo en líneas tipo A

Millones euros	Actuales	ADIF	CNMC sin crec. Tráfico	CNMC con crec. Tráfico
Líneas A				
Cánones Mod. A, B y C	202,31	301,74	292,69	301,74
Recargo	215,96	191,34	132,98	136,97
Líneas no A				
Cánones Mod. A, B y C	71,69	71,69	71,69	71,69
Total	489,96	564,77	497,35	510,40
Incremento cánones actuales		74,81	7,40	20,44
Incremento cánones (%)		15,3%	1,5%	4,2%

Por otra parte, y como se establecerá posteriormente (ver epígrafe IV.2.3), **esta Sala considera imprescindible**, a la vista de la situación de la red de alta velocidad y sus niveles de uso, **que ADIF y ADIF AV propongan una bonificación que incentive el incremento de la actividad ferroviaria.**

Finalmente, esta Comisión considera que, de cara a la fijación de los cánones ferroviarios en un contexto de mercados liberalizados, se debería realizar un

análisis considerando el impacto de sus decisiones sobre las tarifas de acceso sobre la demanda final. Efectivamente, la presencia de competidores, ya prevista en la legislación nacional y europea, forzaría a los operadores ferroviarios a traspasar, en una mayor o menor medida, los cambios en las tarifas de acceso a los precios de los servicios finales, por lo que analizar su impacto es esencial para establecer la coherencia de las propuestas de cánones con las previsiones incluidas en la Ley 38/2015.

IV.2.3. Bonificaciones previstas en el artículo 97.6 de la Ley 38/2015

Además de los recargos señalados anteriormente, la Ley 38/2015 también prevé, en su artículo 97.6, bonificaciones y descuentos para incentivar: i) el crecimiento del transporte ferroviario; ii) la implantación del sistema ERTMS y; iii) el aprovechamiento de la capacidad disponible de las infraestructuras. La propuesta de ADIF y ADIF AV no incluye bonificación alguna sobre los cánones por la utilización de las líneas pertenecientes a la RFIG. A juicio de esta Comisión, deben diferenciarse, a la hora de valorar dicha propuesta, la bonificación referida en el punto i anterior del resto.

Efectivamente, las bonificaciones para la implantación del ERTMS y para el aprovechamiento de la red son, de acuerdo con el redactado de la Ley 38/2015, potestativas para los administradores de infraestructuras. Diferente es el caso del descuento para el crecimiento del tráfico que, como se señalaba en el punto IV.2.1 anterior, parece obligatorio dado que el artículo 96.7.1º establece que “[C]on la finalidad de incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario, el administrador de las infraestructuras ferroviarias aplicará una bonificación en el canon por utilización de las líneas integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General, modalidades A y B, para aumentos de tráfico anuales (...)”²⁰.

Por tanto, a juicio de esta Sala, la Ley 38/2015 establece que ADIF y ADIF AV deben aplicar una bonificación para fomentar el crecimiento del tráfico ferroviario. Además, esta aplicación sería coherente con el objetivo anterior de incrementar la actividad ferroviaria que, a su vez, repercutiría en una mayor recaudación por los cánones ferroviarios. Así, cabe recordar que, como se observa en la tabla siguiente, los actuales niveles de uso de la capacidad máxima de la RFIG son reducidos.

Tabla 24. Actividad ferroviaria y capacidad máxima de la RFIG **[INICIO CONFIDENCIAL]**

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

²⁰ El subrayado es añadido.

[FIN CONFIDENCIAL]

Si bien es cierto que la capacidad de crecimiento de la red convencional es limitada, la red de alta velocidad podría tener mayor recorrido si se dan las condiciones adecuadas. Por tanto, y como se ha señalado anteriormente, los administradores de infraestructuras deberían implementar acciones encaminadas a incrementar la actividad, incluso en ausencia de puesta en servicio de nuevas infraestructuras. Si bien es cierto que la red ferroviaria cuenta con economías de alcance, el incremento del tráfico como consecuencia de la mayor capilaridad de la red es limitado, como muestran los servicios VL3, los de largo recorrido que no pasan por Madrid, que no alcanzan al 7% del tráfico total en la red de alta velocidad. Por tanto, el aumento en la extensión de la red no cambiará sustancialmente los niveles de uso de la red ferroviaria si no que se requieren de acciones adicionales por parte de los gestores de infraestructuras.

La bonificación prevista en la Ley 38/2015 podría servir de incentivo para que RENFE incrementara los trenes, reduciendo los índices de ocupación mínima requerida para alcanzar el *break even*, muy elevados incluso con los cánones actuales como se ha visto en el epígrafe anterior.

En definitiva, esta Sala considera que **los gestores de infraestructuras deben fijar una bonificación que incentive el crecimiento del tráfico**, no solo porque de acuerdo con la redacción del artículo 96.7 es obligatorio, sino porque los niveles actuales de uso así lo recomiendan. Como en el caso del recargo previsto en el artículo 97.5.2º.a), la propuesta que elaboren los gestores de infraestructuras deberá someterse, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 38/2015, a consulta de las empresas ferroviarias y resto de candidatos así como a informe de esta Comisión.

V. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY 38/2015

Una vez realizado, en el apartado anterior, el análisis y valoración de la propuesta de cánones relativos al artículo 97, en los apartados siguientes se procederá a realizar dicho análisis en relación a las modalidades incluidas en el artículo 98. Dentro de las modalidades de canon de este artículo se analizarán por separado, dada su capacidad recaudatoria, el canon por utilización de estaciones para viajeros, por una parte, principal generador de ingresos (en torno al 88%), del resto de cánones.

En relación con los cánones recogidos en el artículo 98, en primer lugar, cabe recordar que **no es de aplicación el RE 2015/909** por lo que los costes a recuperar coinciden con los establecidos por la Ley 38/2015, no siendo necesario aplicar el estándar de costes directos. Por otra parte debe mencionarse que la legislación española vuelve a ser más restrictiva que la

comunitaria en este caso dado que, de acuerdo con el artículo 31.7 de la Directiva RECAST, los cánones fijados para estas infraestructuras “*no superará el coste de su prestación más un beneficio razonable*”. Por el contrario, en el ámbito normativo español **no se prevé en ningún caso la incorporación de un beneficio razonable** y, en algunos casos, **no se incluye la totalidad de los costes de prestación**, como son los de reposición.

V.1. Canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros (A)

Al igual que en el apartado IV.1, en primer lugar, y partiendo de la estructura del modelo analítico elaborada por los gestores de infraestructuras, se procederá a realizar el análisis y valoración de acuerdo a la ley de los costes imputados a las distintas modalidades del canon del artículo 98.

V.1.1. Análisis de la imputación de costes al canon de estaciones

Una vez realizada en el apartado IV.1.1 la conciliación de los resultados de la contabilidad financiera con todos los segmentos incluidos en la contabilidad analítica, a continuación se analizará si las divisiones definidas e imputadas a cada modalidad del canon del artículo 98 son correctas en relación a los costes contemplados en la Ley para dichas modalidades.

ADIF y ADIF AV imputan a la modalidad A del artículo 98 las divisiones 24 (Estaciones de Viajeros de Red Convencional), 30 (Estaciones de Viajeros de Alta Velocidad) y la parte de la división 22 (Circulación Red Convencional) que corresponde a la gestión de estaciones.

Según los administradores de infraestructuras, el proceso de gestión de estaciones es el conjunto de actividades necesarias para desarrollar la prestación de servicios al cliente final (viajeros y sus acompañantes), contando con diversos tipos dentro de la red: i) multioperador, que soportan tráfico de alta velocidad; ii) larga y media distancia; iii) cercanías, de uso exclusivo para cercanías y, iv) de la red de ancho métrico. En la actualidad la gestión de las estaciones de cercanías y de la red de ancho métrico se ampara en un convenio suscrito con RENFE mediante el que se asegura el equilibrio del resultado, mientras que las estaciones multioperador son gestionadas directamente por la división de Circulación de ADIF.

Tal y como se indica en el Anexo IV, el modelo de costes de los gestores ferroviarios proporciona información desagregada para el canon por utilización de las estaciones de transportes de viajeros. Sin embargo, es necesario ajustar el resultado obtenido del modelo dado que, en las estaciones de transporte de viajeros, se prestan diversos servicios entre los que se encuentran, el servicio básico, operaciones a trenes en andén, venta de billetes, servicios de aparcamiento, servicio de consignas y actividades comerciales entre otros. Por tanto, en primer lugar, es necesario, de cara a dar cumplimiento a lo

establecido en la ley, verificar que del coste total de las estaciones se detraen todos aquellos no relacionados con el servicio básico de transporte a viajeros.

Sobre la base de lo anterior, tal y como se puede ver en la tabla siguiente, **esta Comisión ha verificado que se han eliminado todos los costes relacionados con la actividad comercial en la estación**, considerándose el importe detraído adecuado, teniendo en cuenta que supone alrededor de un 49% del coste total de las estaciones.

A continuación se muestran únicamente los costes imputables al servicio básico de estaciones según lo recogido en el modelo de contabilidad analítica:

Tabla 25. Costes Imputables al servicio básico de estaciones
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

[FIN CONFIDENCIAL]

Además, se ha comprobado, como también se observa en la tabla, que de los costes del servicio básico: (i) se han detraído los asociados a la utilización de vías con andén en estaciones por estacionamiento de trenes para otras operaciones, ya que son objeto de recuperación por vía del canon C2 (389 miles de euros) y (ii) se han incorporado los costes de las estaciones multioperador gestionadas por Circulación (3.258 miles de euros) que fueron detraídas del cálculo de la modalidad A del artículo 97.

Como consecuencia **el coste a recuperar mediante las tarifas de acceso a las estaciones alcanza los [CONFIDENCIAL] miles de euros.**

V.1.2. Valoración de las tarifas propuestas por ADIF y ADIF AV

Una vez se ha determinado el coste a recuperar mediante el canon de estaciones de viajeros, cabe ahora analizar si las tarifas propuestas por ADIF y ADIF AV, incluyendo la adición por intensidad de uso, son adecuadas a dichos costes. Como puede verse en el Anexo III, las tarifas de acceso diferencian entre un canon por parada y una adición por intensidad de tráfico que se recauda según los pasajeros subidos y bajados.

Tabla 26. Cobertura de costes con tarifas (euros)
[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

[FIN CONFIDENCIAL]

De la tabla anterior se observa que el total de los cánones, por parada y la adición de intensidad, cubren un importe ligeramente superior al total de los costes de tarifas (106,8 millones de euros). No obstante, anteriormente se ha justificado que las estimaciones de tráfico de ADIF y ADIF AV son

excesivamente conservadoras, por lo que esta Sala considera que deben revisarse para evitar que éstas estén por encima del coste que la Ley 38/2015 permite recuperar. De hecho, la evolución observada durante 2016 presentada en el Gráfico 4 anterior muestra un crecimiento positivo del número de viajeros, unidad de referencia para la facturación de la adición por intensidad de uso en las estaciones de viajeros.

De conformidad con las estimaciones presentadas en el epígrafe IV.1.2, esta Comisión estima que el número de paradas en las estaciones de categoría 1 y 2 para el tráfico interurbano se incrementará un 3%, por lo que los importes de este canon deben reducirse a los siguientes valores:

Tabla 27. Canon por utilización de estaciones de viajeros para tráfico nacional e internacional

Clasificación estación	Tipo parada	Canon por utilización (euros/parada)
1	Destino	164,00
1	Intermedia	63,78
1	Origen	182,22
2	Destino	78,11
2	Intermedia	30,38
2	Origen	86,79

Por otra parte, y en relación con la adición, la evolución del número de viajeros difiere de la que se observa en términos de trenes-km, dada la política llevada a cabo en los últimos años por RENFE encaminada a un mayor aprovechamiento de los trenes circulados. De hecho, en el Gráfico 4 anterior se observa como, en 2016, el número de trenes-km decrecerá mientras que el número de viajeros del conjunto de servicios de larga distancia se incrementará en un porcentaje superior al 2%.

Para el año 2017, RENFE aportó sus previsiones señalando que 2017 acabaría con **[CONFIDENCIAL]** millones de viajeros, esto es, un **[CONFIDENCIAL]**% más que en 2016, lo que supone un crecimiento conjunto con respecto a los pasajeros de 2015 del **[CONFIDENCIAL]**%. Sin embargo, se considera que la previsión del número de viajeros debe ser consistente con las previsiones de actividad ferroviaria señaladas en el citado epígrafe IV.1.2. Así, esta Sala estima que la previsión de RENFE para 2017 se basa en un crecimiento de las líneas que ya están en funcionamiento estimado en **[CONFIDENCIAL]**% y del **[CONFIDENCIAL]**% por los servicios en nuevas líneas de alta velocidad. En el citado epígrafe se justificó que las previsiones de tráfico de éstas últimas debían reducirse en el 40% por lo que, consistentemente, el crecimiento en viajeros se estima en **[CONFIDENCIAL]**%. Por tanto, la **previsión para 2017 de crecimiento del número de viajeros en relación con el 2016 es del 4%** que, junto con el crecimiento del 2016 arroja un resultado **del 6,2% con**

respecto a los pasajeros de 2015, dato de referencia tomado por ADIF y ADIF AV.

A partir de las cifras anteriores cabe **reducir la adición por intensidad de uso** propuesta por ADIF AV para los pasajeros de tráfico nacional e internacional subidos y bajados de sus estaciones debe fijarse en **0,4084 euros por viajero**.

Finalmente, la adición por intensidad de uso se aplica a las estaciones de alta velocidad con categoría de la 1 a la 5. ADIF y ADIF AV deberían aclarar si esta adición aplica a la totalidad de los viajeros subidos y bajados de estaciones como Chamartín o Sants que, siendo titularidad de ADIF AV, gestionan también tráficos de cercanías y de media y larga distancia de la red convencional.

V.2. Otros cánones por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de ADIF y ADIF AV

V.2.1. Análisis de la imputación de costes a los cánones ferroviarios

Como en los apartados anteriores, el primer paso para analizar los cánones propuestos por ADIF y ADIF AV para estas modalidades del artículo 98 se centra en analizar las divisiones imputadas a cada uno de ellos, al objeto de analizar si ésta es coherente con lo establecido por la Ley 38/2015. A continuación se detallan las divisiones que los gestores de infraestructuras consideran imputables a cada modalidad:

- **Canon por paso por cambiadores de ancho (modalidad B):** los cambiadores de ancho son las instalaciones que permiten la transición de trenes desde la red de ancho métrico a la red de ancho estándar (UIC). Los gastos relativos al mantenimiento y reposición del cambiador están imputados, como se ha mencionado anteriormente, en la división 21 (Mantenimiento de Alta Velocidad).
- **Canon por utilización de vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros y otras operaciones (modalidad C):** C1) por estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros sin otras operaciones que incluye los costes relativos al mantenimiento de estas instalaciones y se imputan a las divisiones 21 (Mantenimiento Alta Velocidad) y 28 (Mantenimiento Red Convencional) y; C2) por estacionamiento de trenes para otras operaciones.
- **Canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio (modalidad D):** de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza y suministro de combustible. Siendo las divisiones imputables: 28 (Mantenimiento Red Convencional, la parte que corresponde al mantenimiento de vías), 23 (Servicios logísticos, la

parte correspondiente al mantenimiento de equipamientos, cuando la instalación se encuentra en una terminal de mercancías) y 24 (Estaciones, la parte correspondiente al mantenimiento de los equipamientos, cuando la instalación se encuentra en una estación de viajeros).

- **Canon por utilización de puntos de carga para mercancías (modalidad E):** Las divisiones relacionadas con estos activos son la 28 (Mantenimiento Red Convencional, la parte que corresponde al mantenimiento de vías) y 23 (Servicios logísticos, la parte correspondiente al mantenimiento y reposición de equipamientos).

En relación a los resultados de costes de las modalidades de canon anteriores, tal y como se puede apreciar en la estructura del modelo de costes recogido en el Anexo IV, el gestor de infraestructuras únicamente proporciona información relativa a la recaudación que prevé obtener por cada una de las modalidades. Según el gestor, dicha recaudación se correspondería con el coste de cada una de las modalidades obtenida directamente de cuentas específicas, a partir de las divisiones imputables descritas anteriormente.

Por tanto, **no existe información desagregada sobre los costes imputables a cada una de las modalidades de canon del artículo 98** (a excepción de las modalidades A y B) ni se han aportado las partidas de gasto de las cuentas de resultados que corresponde recuperar en cada una de ellas.

V.2.2. Valoración de las tarifas propuestas por ADIF y ADIF AV

En relación a las modalidades anteriores, cabe mencionar que, tal y como se recoge en la propuesta de tarifas del Anexo III, existen dos modalidades relacionadas con la utilización de las instalaciones que incorporan nuevos conceptos de tarificación²¹, en concreto, la modalidad D relativa a la utilización de vías de apartado y la modalidad E relacionada con la utilización de los puntos de carga. En cuanto a la importancia de cada una, mencionar que, los ingresos previstos por el gestor en el ejercicio 2017 para la modalidad D son de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, lo que supone casi el 20% de los ingresos por cánones del artículo 98 (sin tener en cuenta la modalidad A de estaciones).

²¹ Las prestaciones relacionadas con estos dos cánones ya se venían prestando por parte de los gestores de infraestructuras en el periodo cubierto por el marco normativo anterior, sin embargo dichas prestaciones no suponían un desembolso monetario para los operadores ferroviarios ya que no eran prestaciones con un hecho imponible recogido en la ley.

Sobre este aspecto cabe destacar que los operadores ferroviarios, en las aportaciones realizadas durante el proceso de consultas, han puesto de manifiesto, incluso en un contexto de mantenimiento del volumen de su actividad, la imposibilidad de absorber tal importe teniendo en cuenta la débil situación, en términos de cuota modal del transporte ferroviario de mercancías y la competencia que enfrenta con otros modos de transporte como la carretera, el transporte aéreo y marítimo.

En este contexto, el artículo 96.4 de la Ley 38/2015 indica que los cánones se fijarán de acuerdo con los principios de *“viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz de las mismas, situación de mercado, y equilibrio financiero en la prestación de los servicios, y con arreglo a criterios de igualdad, transparencia y no discriminación entre prestadores de servicios de transporte ferroviario”*. Por tanto, además de en la propia recuperación de los costes, debe analizarse si dichos importes podrían ser asumidos por el mercado, sin que la situación competitiva de los operadores ferroviarios que operan en el sector de mercancías se viera afectada de manera significativa.

Para realizar dicho análisis, es conveniente recordar la evolución del transporte ferroviario de mercancías tanto en términos de ingresos como en volumen de actividad:

Tabla 28. Ingresos y actividad empresas transporte de mercancías

	2014	2015	2014	2015
	<i>Ingresos (euros)</i>		<i>Tons-Km (netas)</i>	
Empresas privadas	64.137.153	70.650.587	2.994.407.066	4.015.160.479
RENFE Mercancías	248.706.514	233.558.138	7.556.527.447	7.080.103.780
Total general	312.843.666	304.208.725	10.550.934.513	11.095.264.259
Incremento 2014-2015	-2,8%		5,2%	

Fuente. Elaboración propia.

Tal y como se puede observar, si bien entre 2014 y 2015 se ha producido un incremento en la actividad de alrededor del 5,2%, los ingresos para el mismo periodo se han visto reducidos en un 2,8%. De esta forma, el ingreso medio por tonelada-km se ha reducido alrededor de un 7,5%, lo que indicaría una reducción de precios en consonancia con las presiones competitivas de otros medios de transporte, principalmente, la carretera.

Por tanto, se considera inviable, en la situación actual, tanto para los operadores ferroviarios privados como para RENFE, poder trasladar el importe

de estos nuevos cánones al precio final, sin que su situación competitiva empeorara en términos de competencia intermodal.

Por otra parte, y en la medida en que dichos incrementos de coste no puedan ser trasladados a precio, deberían ser soportados con cargo a los resultados de explotación de las distintas empresas que forman parte de este mercado. A continuación se muestran los resultados de explotación de las mismas para el ejercicio 2015:

Tabla 29. Resultado de explotación empresas ferroviarias de transportes de mercancías

<i>Euros</i>	2015
COMSA Rail Transport S.A.	390.000
CONTINENTAL Rail S.A.	349.453
TRANSFESA Rail S.A.U.	930.411
LOGITREN Ferroviaria S.A.	169.302
TRACCION Rail S.A.	129.425
ACCIONA Rail Services S.A.	220.550
TRANSITIA Rail S.A.	-239.967
FERROVIAL Railway S.A.	24.274
Empresas privadas	1.973.448
RENFE Mercancías	- 35.196.596
Total general	- 33.223.148

Fuente. Elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla anterior, y sin tener en cuenta el resultado de explotación de RENFE Mercancías, las 8 empresas alternativas principales han alcanzado un resultado de explotación positivo ligeramente inferior a los 2 millones de euros. Sin embargo, Transfesa acapara aproximadamente la mitad del mismo, siendo el resultado del resto de empresas alternativas inferior a los 200.000 euros.

Cabe analizar, por tanto, si la situación del mercado descrita anteriormente, con una importante presión intermodal, así como un conjunto de empresas alternativas todavía consolidándose, aconseja un nivel de canon D y E como el propuesto por ADIF. En este sentido, de acuerdo con las alegaciones de RENFE Mercancías, su estimación de pagos por estos dos cánones ascendería a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros por el canon D. Si bien es cierto que estas cifras son aproximadas, lo cierto es que el importe que deberían hacer frente el conjunto de empresas alternativas ascendería a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, importe que haría negativos los

resultados de explotación de la mayor parte de las empresas privadas de transporte de mercancías.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a la vista del resultado de explotación medio de las empresas alternativas citado anteriormente, esta Sala considera que la situación del mercado únicamente podría asumir un 25% del importe propuesto por los gestores de infraestructuras, lo que ya supondría una merma en dicho resultado superior al 30%.

Además de las consideraciones relativas a la situación del mercado, debe añadirse que **los gestores de infraestructuras no han aportado ningún tipo de información sobre las partidas de gasto** que están imputando a las modalidades de cánones del artículo 98 (excepto para la modalidad A y B) y que, además, **sobre las modalidades D y E, no existe información histórica de referencia** introduciéndose por primera vez como conceptos sujetos a tarificación. Es más, como alguna de las empresas alternativas ha señalado, no existe por el momento una herramienta informática que permita hacer simulaciones de coste para estos tipos de canon. Prueba de que actualmente las empresas ferroviarias no tienen información sobre los costes asociados a estas dos modalidades es que no ha sido posible, por parte de la CNMC, cuantificar el efecto del canon E dadas las divergencias entre los gestores, que estiman una recaudación de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros y RENFE Mercancías, la única empresa que ha aportado una cuantificación del mismo, y que espera que dicho importe ascienda a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros.

En definitiva, a la vista de la situación del mercado, así como la incertidumbre que genera la introducción de estos nuevos dos cánones en un mercado y la falta de información sobre costes, que, en línea con lo señalado anteriormente **debe limitarse el importe de las modalidades D y E del canon por utilización de instalaciones de servicio a un 25% sobre la propuesta realizada por los gestores de infraestructuras.**

VI. CONCLUSIONES DEL PRESENTE INFORME Y MEDIDAS QUE DEBERÁ ADOPTAR ADIF Y ADIF AV PARA ADAPTAR SU PROPUESTA DE CÁNONES A LAS DISPOSICIONES VIGENTES

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala concluye, en relación con la propuesta de cánones de ADIF y ADIF AV para 2017 lo siguiente:

- 1) El **procedimiento de consulta** realizado por ADIF y ADIF AV es insuficiente para que las empresas ferroviarias y candidatos cuenten con una imagen clara sobre la propuesta de cánones así como los costes subyacentes que la justifican. Por ello, se considera necesario que, en próximos procedimientos, y además del actual trámite de alegaciones por escrito, los administradores de infraestructuras convoquen a las empresas ferroviarias, manteniendo, por ejemplo, al menos dos reuniones entre los administradores de infraestructuras y las empresas

ferroviarias en la que puedan obtenerse los puntos de vista de éstas últimas sobre la base de información suficiente de los costes, suministrada con una antelación suficiente (2 semanas). Por otra parte, y de conformidad con el artículo 11.Uno.4 de la LCNMC, representantes de esta Comisión participarán como observadores en las citadas reuniones.

- 2) Para realizar la función de **supervisión en relación con los cánones ferroviarios** que le atribuye el artículo 11.Uno.4 de la LCNMC, esta Comisión debe contar con información contable fiable y que permita alcanzar conclusiones. Por este motivo, el gestor ferroviario debe implementar su modelo contable bajo los principios de causalidad²² y objetividad²³ dado que, de otra forma, la información de costes suministrada por el gestor respondería a asignaciones arbitrarias que no permitirían asegurar que ADIF y ADIF AV estuvieran, mediante los importes de los cánones regulados, en situación de recuperar los costes de los servicios ferroviarios correspondientes.

Por los motivos anteriores, y al objeto de realizar las comprobaciones pertinentes en relación con el modelo contable implementado por los gestores de infraestructuras, **ADIF y ADIF AV deberán suministrar la información contenida en el Anexo VI, puntos 1 y 2.** Además, deberá aportarse el manual del modelo contable con toda la información relevante para su comprensión, incluyendo su descripción general, principios contables, etc. Asimismo, deberán detallarse los motivos de cargo y abono de las cuentas relevantes al objeto del cálculo de los cánones ferroviarios.

La información anterior deberá remitirse a esta Comisión antes del 16 de enero de 2017.

- 3) Para la **elaboración de una metodología de cálculo de los costes directos del servicio ferroviario** consistente con el RE 2015/909, ADIF y ADIF AV deben introducir cambios en su modelo actual. Como se ha

²² En virtud del principio de causalidad todas las imputaciones de costes e ingresos a actividad, elemento de activo y servicio deben realizarse a través de los generadores de dichos costes e ingresos, es decir, a través de los parámetros objetivos de las variables que los generan y sobre los que se distribuyen dichos costes.

²³ En virtud del principio de objetividad los generadores de costes o ingresos deben ser cuantificables mediante cálculos estadísticos, censales o muestrales suficientemente fiables y relacionados directa o indirectamente con los servicios. Aquellos costes para los que, excepcionalmente, se reconozca la dificultad práctica de identificarlos con generadores objetivos cuantificables, deberán asignarse mediante criterios objetivos de reparto.

justificado en el apartado IV.1.2 de esta resolución, ADIF y ADIF AV deberán aportar un estudio técnico con la información suficiente que permita evaluar si los costes incluidos por ADIF y ADIF AV en su propuesta son costes elegibles de conformidad con los **epígrafes a, g, i, k y n) del RE 2015/909**.

ADIF y ADIF AV deberán remitir dichos estudios antes del 16 de enero de 2017.

- 4) La **propuesta de cánones por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG** (artículo 97 de la Ley 38/2015) suponen un incremento medio en torno al 15%, si bien incide especialmente en algunas líneas de altas prestaciones. En relación con las Modalidades A, B y C, basadas en los costes directos del servicio ferroviario, esta Sala estima que el coste unitario calculado por ADIF y ADIF AV se basa en premisas de crecimiento de tráfico excesivamente conservadoras. Como se ha justificado anteriormente, se ha estimado más realista un escenario de crecimiento del 3% del tráfico, medido en trenes-km, entre el ejercicio 2015 y 2017, siendo necesario, por tanto, ajustar los importes unitarios de acuerdo con la tabla siguiente:

<i>Euros tren-Km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	Merc.
Modalidad A	1,9275	0,9258	1,9275	0,9536	0,4850	0,4446
Modalidad B	4,7931	2,3017	4,7931	2,3707	1,2500	1,1055
Modalidad C	0,8020	0,3835	0,8020	0,3950	0,2500	0,1855

- 5) En relación con el recargo sobre la Modalidad B del canon por utilización de líneas ferroviarias previsto en el artículo 97.5.2º.b), esta Sala considera que: i) Dadas las condiciones de los diferentes corredores, debe mantenerse la diferencia actualmente vigente entre las líneas A1 y A2, lo que requiere de un ajuste en el recargo en las líneas Madrid-Toledo/Sevilla/Málaga; ii) En línea con lo señalado en el apartado anterior, manteniendo los objetivos de recaudación, debe ajustarse el importe unitario del recargo de forma consistente con un incremento del tráfico del 3% y; iii) El resto de líneas tipo A que no son las de Madrid-Barcelona y Madrid-Toledo/Sevilla/Málaga presentan resultados negativos en la prestación del servicio, lo que indicarían su imposibilidad de aceptar un incremento sobre el coste directamente imputable. Por los motivos anteriores, esta Sala concluye, a la vista de los resultados de RENFE, medida adecuada de análisis dada la estructura competitiva actual del mercado de transporte nacional de viajeros, que la propuesta de ADIF AV conlleva un elevado riesgo de traslación del recargo a las tarifas finales lo que provocaría que un número relevante de viajeros que podrían afrontar el coste directo del servicio, quedarían excluidos del mercado.

Por este motivo, la CNMC estima que el recargo debe reducirse y fijarse de acuerdo con los valores siguientes:

Tabla 30. Recargo ajustado CNMC

€/100 plazas-km	VL1	VL2	VL3	VCM
Línea Madrid-Barcelona-Frontera Francesa	1,7611	0,2317	0,3023	0,4959
Línea Madrid-Toledo/Sevilla/Málaga	0,8647	0,1504	0,1962	0,3218
Resto de líneas A	0	0	0	0

- 6) Los gestores de infraestructuras **deben detraer de los costes elegibles de las líneas que no son tipo A, la subvención que reciban de los Presupuestos Generales del Estado**. El RE 2015/909 expresamente considera no elegibles aquellos costes que no hayan supuesto un pago efectivo por parte del administrador de la red.

Sin perjuicio de lo anterior, y una vez se cuente con el modelo de costes definitivo y ajustado al RE 2015/909, a la hora de establecer el importe de esta subvención, y en línea con lo señalado por esta Sala en la Resolución de cánones de 2016, ADIF debería justificar que la capacidad económica de los diferentes segmentos del mercado que utilizan la red convencional no puede asumir un incremento de los cánones teniendo en cuenta que algunos servicios, como el transporte de mercancías, disfrutan de unos cánones especialmente reducidos comparados con los vigentes en otros Estados Miembros de la UE. En este sentido, no debe olvidarse que los cánones ferroviarios, ingresos derivados de la principal actividad del gestor de infraestructuras, no alcanzan el 8% de los ingresos totales de ADIF.

- 7) **ADIF y ADIF AV no han propuesto ni el recargo previsto en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015**, en relación con el uso eficiente de la capacidad, **ni la bonificación para incentivar el incremento del tráfico definida en el artículo 97.6 de la misma**. Esta Sala considera que ambos elementos son, de acuerdo con el articulado de la Ley, **obligatorios** por lo que la propuesta de los gestores debe contemplarlos. Por otra parte, en relación con la segunda, el uso actual de la red ferroviaria hace imprescindible que los gestores de infraestructuras emprendan acciones que incrementen su uso, por lo que, además de por su obligatoriedad legal, es necesaria su activación por la situación actual. ADIF y ADIF AV deberán someter su propuesta, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 38/2015, a consulta de las empresas ferroviarias y a informe de esta Comisión.

- 8) En relación con los **cánones por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de los administradores de infraestructuras** (artículo 98), en su Modalidad A (utilización de estaciones de viajeros), cabe señalar que, como en el caso de los cánones del artículo 97 de la Ley 38/2015, la propuesta de ADIF y ADIF AV se basa en premisas de crecimiento de tráfico excesivamente conservadoras por lo que, de mantenerse, conllevaría una recaudación superior a los costes imputables de acuerdo con el marco regulador vigente. Como se ha justificado anteriormente, se ha estimado más realista un escenario de crecimiento del 3% con respecto a 2015 en el número de paradas de tren en las estaciones de categoría 1 y 2 para el tráfico nacional así como del 4% en el número de viajeros.

De acuerdo con lo anterior, el **canon por utilización de las estaciones de viajeros debe reducirse de acuerdo con los siguientes valores:**

Clasificación estación	Tipo parada	Canon por utilización (euros/parada)
1	Destino	164,00
1	Intermedia	63,78
1	Origen	182,22
2	Destino	78,11
2	Intermedia	30,38
2	Origen	86,79

Igualmente, **la adición por intensidad de uso** para los pasajeros de tráfico nacional e internacional subidos y bajados de sus estaciones debe fijarse en **0,4084 euros por viajero**

- 9) En relación con otras modalidades del canon establecido en el artículo 98 de la Ley 38/2015, la propuesta de ADIF y ADIF AV no aporta datos de costes detallados si no que se limita a suministrar estimaciones sobre la recaudación, sobre la base que ésta se corresponde con los costes. Dado lo anterior, se considera que debe analizarse con especial atención las modalidades D y E, incluidas en la Ley 38/2015, de los que no se tiene información histórica y que, según los gestores, supondrá un importante incremento de la recaudación. Efectivamente, su fijación en línea con la propuesta de los administradores de infraestructuras podría tener un efecto relevante sobre las empresas ferroviarias que prestan servicios de transporte de mercancías, un mercado que presenta reducciones anuales de precios, dada la competencia de otros modos de transporte.

Por tanto, es cuestionable que el mercado pudiera aceptar la imposición del canon en los niveles propuestos, máxime cuando no se cuenta con información desagregada de costes de estos servicios. Por ello, esta

Sala considera que **los importes de las modalidades D y E** de los cánones previstos en el artículo 98 **se reduzcan hasta el 25% del importe propuesto por ADIF y ADIF AV.**

- 10) En relación con estos cánones, así como los de la Modalidad C, ADIF y ADIF AV deberán aportar, **antes del 16 de enero de 2017**, un estudio técnico con los costes subyacentes imputables de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2015.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el ejercicio de las funciones supervisoras e interventoras que le atribuyen el artículo 100.1 de la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario y el artículo 11.1 de la Ley 3/2013 de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que las tarifas propuestas por ADIF y ADIF Alta Velocidad para las Modalidades A, B y C del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de RFIG incluidas su escrito remitido a esta Comisión con fecha 3 de agosto de 2016 es superior al coste directamente imputable de conformidad con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario por lo que se requiere a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 4) del epígrafe VI de esta Resolución.

SEGUNDO.- Declarar que el recargo propuesto por ADIF y ADIF Alta Velocidad en su propuesta remitida a esta Comisión con fecha 3 de agosto de 2016 no puede ser aceptado por el mercado de conformidad con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario por lo que se requiere a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 5) del epígrafe VI de esta Resolución.

TERCERO.- Declarar que los costes de ADIF en relación con las líneas que clasificadas como no tipo A y que son financiados mediante subvenciones incluidas en los Presupuestos Generales del Estado no pueden considerarse costes elegibles por lo que se requiere la detracción del importe correspondiente.

CUARTO.- Declarar que las tarifas propuestas por ADIF y ADIF Alta Velocidad para la Modalidad A del canon por utilización de las instalaciones de servicio de su titularidad incluidas su escrito remitido a esta Comisión con fecha 3 de agosto de 2016 es superior a los costes imputables de conformidad con el artículo 98.4.A) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario por lo que se requiere a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que realicen las

modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 8) del epígrafe VI de esta Resolución.

QUINTO.- Declarar que las cuantías de las Modalidades D y E del artículo 98 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario afectaría la situación del transporte de mercancías por ferrocarril, por lo que se requiere su reducción al 25% de la cantidad propuesta por ADIF y ADIF Alta Velocidad en su propuesta remitida a esta Comisión con fecha 3 de agosto de 2016.

SEXTO.- Declarar que el recargo previsto en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario así como la bonificación establecida en el artículo 97.6.1º son obligatorias por lo que deben ser ofrecidas por ADIF y ADIF Alta Velocidad a las empresas ferroviarias y demás candidatos en el ejercicio 2017. La propuesta que elaboren los gestores de infraestructuras deberá someterse, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 38/2015, a consulta de las empresas ferroviarias y a informe de esta Comisión.

SÉPTIMO.- Dados los cambios introducidos por el artículo 97 y 98 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, y las competencias que esta Comisión debe ejercitar, se requiere a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que antes del 16 de enero de 2017 aporte a la CNMC los elementos señalados en los puntos 2), 3) y 10) del epígrafe VI de esta Resolución.

OCTAVO.- ADIF y ADIF Alta Velocidad deberán adecuar, en próximas revisiones de los cánones ferroviarios, el procedimiento de consultas previsto en el artículo 100.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, a lo establecido en el punto 1) del epígrafe VI de esta Resolución.

El presente documento está firmado electrónicamente por Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo con el Visto Bueno de la Presidenta de la Sala, María Fernández Pérez.

ANEXO I. DESCRIPCIÓN DE LOS CÁNONES POR UTILIZACIÓN DE LÍNEAS FERROVIARIAS (ART. 97 DE LA LEY 38/2015)

Los cánones por utilización de líneas ferroviarias pueden depender del tipo de línea, de servicio y del tipo de tracción. En particular, las modalidades A y B de los cánones del artículo 97 de la Ley 38/2015 variarán según el tipo de:

- Línea. Las líneas ferroviarias se clasifican en función de sus características técnicas, necesidades de mantenimiento, servicios que soportan y su intensidad, distinguiendo los siguientes tipos:

Líneas tipo A, que permiten velocidades máximas superiores a los 200 Km/h en más de dos tercios de su longitud;

Líneas tipo B1 y B2 que se componen por los trayectos entre ciudades, principalmente dirigidas al tráfico de viajeros. Las líneas B1 serán aquéllas que permitan velocidades máximas superiores a los 160 Km/h pero inferiores a los 200 Km/h en más de dos tercios de su longitud. Las líneas B2 se definen cuando no pertenecen a los tipos A, C o B1 y cumplen que: i) el tráfico de viajeros sea mayoritario con al menos 10 circulaciones al año; ii) sea un enlace con frontera; iii) sea un acceso a un centro de tratamiento de trenes o; iv) sea un enlace entre trayectos clasificados como B.

Líneas tipo C1 y C2 que se componen de trayectos que conforman núcleos de cercanías. Las líneas tipo C1 son las que cuentan con mayor uso (al menos 80 circulaciones al día), siendo las C2 el resto.

Líneas tipo D que son los trayectos no incluidos en las anteriores categorías si cumplen que: i) el tráfico de mercancías sea mayoritario y al menos, cuente con 2 circulaciones diarias; ii) se trate de un enlace a una instalaciones de mercancías o; iii) exista una vía alternativa de viajeros.

Líneas tipo E que lo formarían los trayectos no incluidos en los tipos anteriores.

- Servicio. Por su parte, los tipos de servicios son función de si son de viajeros o mercancías y su distancia:

Servicio VL que son servicios de viajeros de larga distancia de ancho variable (VL2), de larga distancia transversales, de más de 700 Km (VL3) siendo el resto VL1.

Servicio VCM compuesto por servicios urbanos o suburbanos (dentro de un mismo núcleo de población) o con recorridos inferiores a 300 Km,

excluyendo las ramas de servicios interurbanos. También se incluyen en este tipo de servicios las Obligaciones de Servicio Público (OSP).

Servicio VOT que engloban trenes sin viajeros para formación y pruebas.

Servicio M que incluye todos los servicios de mercancías.

Finalmente, por tipo de tracción se diferencia entre eléctrica y diésel.

ANEXO II. DESCRIPCIÓN DE LOS CÁNONES POR UTILIZACIÓN DE INSTALACIONES FERROVIARIAS (ART. 98 DE LA LEY 38/2015)

1. **Modalidad A. Canon por utilización de estaciones de transporte de viajeros.** El canon por utilización de estaciones se fija en función de la categoría de la estación permitiéndose, como se ha dicho, una adición que refleje la intensidad de uso de las instalaciones. Las categorías de las estaciones se definen considerando sus características técnicas, los servicios que soportan y la intensidad de uso.

Las estaciones de categoría 1 a 4 se corresponden con aquéllas que prestan servicios interurbanos o de larga distancia. La clasificación de este grupo de estaciones es resultado de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$C = \sum_{i=1}^5 (K_i \cdot P_i)$$

La categoría de la estación se determinará en función del valor C, perteneciendo a la categoría 1 las estaciones con valores $C > 4$, a la categoría 2, las estaciones con valores C entre 3 y 4, y así sucesivamente. Serán estaciones de categoría 5 las que no pertenecen a ninguna de las anteriores (no prestan servicios de larga distancia) o bien su índice $C < 1,3$.

Para obtener el valor de C es necesario evaluar 5 criterios que determinarán el valor K_i y ponderarlos por el valor P_i : i) número de viajeros que entran y salen de la estación; ii) número de trenes con parada en la estación; iii) tamaño de la estación, medido en m^2 de las áreas de utilización pública de la estación; iv) intermodalidad de la estación, función del número de enlaces con otros medios de transporte y; v) ubicación y número de andenes.

La tabla siguiente presenta los valores del índice K en función de los diferentes parámetros:

Criterio	K = 1	K = 2	K = 3	K = 4	K = 5	Valor Pi
Número de viajeros (V)	Viajeros larga distancia e interurbanos V < 150	Viajeros larga distancia e interurbanos 150 <= V < 750	Viajeros larga distancia e interurbanos 750 <= V < 2.000	Viajeros larga distancia e interurbanos 2.000 <= V < 10.000	Viajeros larga distancia e interurbanos V > 10.000	0,30
	Total viajeros V < 400	Total viajeros 400 <= V < 7.500	Total viajeros 7.500 <= V < 20.000	Total viajeros 20.000 <= V < 100.000	Total viajeros V > 100.000	
Número de trenes (T)	T < 25	25 <= T < 85	85 <= T < 190	190 <= T < 500	T > 500	0,25
Tamaño de la estación (S)	S < 2.500	2.500 <= S < 5.000	5.000 <= S < 10.000	10.000 <= S < 50.000	S > 50.000	0,25
Intermodalidad (I)	I < 3 sin información dedicada	I >= 3 sin información dedicada	I = 4 con información dedicada	I > 4 con información dedicada	I > 4 con información dedicada y tratarse de un intercambiador	0,10
Ubicación y número de andenes (U)	Resto situaciones	En líneas tipo B y n.º andenes >= 3	En líneas tipo A y n.º andenes >= 2	En capital provincia o de Comunidad Autónoma y n.º andenes >= 2	En líneas tipo A y capital provincia o de Comunidad Autónoma	0,10

2. Modalidad B. Canon de paso por cambiadores de ancho. En este caso, la cuantía del canon se aplicará a cada paso de un tren por un cambiador de ancho de vía en cualquiera de los dos sentidos.

3. Modalidad C. Canon por la utilización de vías con andén en estaciones para el estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros y otras operaciones. Este canon diferencia entre dos tarifas diferentes en función del uso de la instalación:

a. Modalidad C1. Canon por estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros sin otras operaciones, que será función de la categoría de la estación. Incluye una franquicia de 15 minutos por la que no se abonará canon y para su cálculo no se computará el tiempo real si no los gráficos de ocupación del ejercicio anterior, que se pondrán a disposición del sujeto pasivo.

b. Modalidad C2. Canon por estacionamiento de trenes para otras operaciones que dependerá de la estación y el tipo de operación que se realice, diferenciándose entre: i) limpieza del tren interior/exterior y; ii) operaciones de carga y descarga de servicios a bordo, tomas de agua, combustible, etc.

4. Modalidad D. Canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio. El canon por el uso de estas instalaciones dependerá de las características de la vía, el equipamiento a utilizar así como el opcional que demande la empresa ferroviaria y finalmente, el periodo asignado. De esta forma, el canon se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$\text{Canon D} = (C_{\text{Base}} + C_{\text{Equipamiento}}) \times T \times K$$

El canon base (C_{Base}) se calculará, como se ha dicho, en función del importe por utilización de la vía y su longitud, el importe por uso de catenaria y su longitud, así como el importe de desvío por el número de desvíos. El canon por uso de equipamiento ($C_{\text{Equipamiento}}$) incluirá tanto los asociados a la línea²⁴ como los opcionales²⁵. El parámetro T se refiere al periodo contratado de la instalación, que de acuerdo con el procedimiento descrito en la Declaración sobre la Red, va desde un número de horas hasta 4 años. Finalmente, el parámetro K se refiere al coeficiente a aplicar por el periodo contratado que va desde 0,96 para el periodo de 4 años a 2,5 por la contratación por horas.

Para favorecer la concurrencia de operadores ferroviarios, el adjudicatario secundario abonará el canon aplicando el coeficiente K correspondiente a un uso puntual mientras que el canon a abonar por el adjudicatario principal será el resultante de reducir el canon por el tiempo adjudicado menos el importe satisfecho por el adjudicatario secundario. Por otra parte, para los apartados de material de larga duración también será de aplicación una bonificación siempre que se sitúe en una vía especialmente adecuada para ello de acuerdo con los criterios del administrador de infraestructuras.

Igualmente, y para evitar un uso inadecuado de estas infraestructuras se prevén penalizaciones por la cancelación de reservas de capacidad, en función del tiempo de preaviso.

- 5. Modalidad E. Canon por utilización de puntos de carga para mercancías.** El canon por utilización de puntos de carga también es función, como en el caso anterior, de la longitud de la vía, de la catenaria y del número de desvíos que se requieran. En este caso se incluye, por sus características, en el cálculo del coste la longitud de la playa.

²⁴ Los equipamientos asociados a la línea incluyen iluminación de la vía, de la playa de descarga, la red de protección contra incendios y el muelle de carga y descarga.

²⁵ Entre los equipamientos opcionales se incluyen bandejas de recogida de grasa y/o carburante, escaleras de acceso a la cabina así como fosos de descarga o mantenimiento, etc.

ANEXO III. PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF AV PARA EL EJERCICIO 2017

1. Propuesta tarifaria del canon por utilización de las líneas integrantes de la RFIG

Líneas tipo A:

PROPUESTA DE TARIFAS CANON POR UTILIZACIÓN DE LÍNEAS "TIPO A" INTEGRANTES DE LA RED FERROVIARIA DE INTERÉS GENERAL						
Euros Tren-Km	TIPO DE SERVICIO					
TARIFA CANON BASE LÍNEAS TIPO A	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Modalidad A	1,9853	0,9536	1,9853	0,9536	0,4850	0,4446
Modalidad B	4,9369	2,3707	4,9369	2,3707	1,2500	1,1055
Modalidad C	0,8261	0,3950	0,8261	0,3950	0,2500	0,1855

Euros/100 Plazas-Km ofertadas	TIPO DE SERVICIO					
ADICIÓN LÍNEAS TIPO A	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Línea Madrid-Barcelona-Frontera	1,8156	0,2389	0,3117	0,5112	0,0000	0,0000
Línea Madrid-Toledo/Sevilla/Málaga	1,3736	0,2389	0,3117	0,5112	0,0000	0,0000
Resto líneas A	1,3374	0,2389	0,3117	0,5112	0,0000	0,0000

Resto de líneas²⁶:

Euros Tren-Km	TIPO DE SERVICIO					
PROPUESTA TARIFAS RESTO DE LÍNEAS	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Modalidad A	0,1839	0,1908	0,1888	0,2007	0,1564	0,0724
Modalidad B	0,2623	0,2720	0,2693	0,2861	0,2232	0,1032
Modalidad C	0,0730	0,0758	0,0750	0,0797	0,0622	0,0287

²⁶ Como se ha descrito en el epígrafe III.2, ADIF supedita la propuesta de cánones correspondientes a las líneas que no son tipo A a las aportaciones reconocidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2017.

2. Propuesta tarifaria del canon por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias

Utilización de estaciones de viajeros:

PROPUESTA TARIFAS CANON POR UTILIZACIÓN ESTACIONES DE VIAJEROS				
€ PARADA TREN				
CLASIFICACIÓN ESTACIÓN	TIPO PARADA	NACIONAL / INTERNACIONAL	INTERURBANO	URBANOS
1	DESTINO	168,9208	33,7842	8,1082
1	INTERMEDIA	65,6914	13,1383	3,1532
1	ORIGEN	187,6898	37,5380	9,0091
2	DESTINO	80,4521	16,0904	3,8617
2	INTERMEDIA	31,2869	6,2574	1,5018
2	ORIGEN	89,3912	17,8782	4,2908
3	DESTINO	75,2111	15,0422	3,6101
3	INTERMEDIA	29,2487	5,8497	1,4039
3	ORIGEN	83,5678	16,7136	4,0113
4	DESTINO	33,4830	6,6966	1,6072
4	INTERMEDIA	13,0212	2,6042	0,6250
4	ORIGEN	37,2034	7,4407	1,7858
5	DESTINO	13,4793	2,6959	0,6470
5	INTERMEDIA	5,2419	1,0484	0,2516
5	ORIGEN	14,9770	2,9954	0,7189

Adición por intensidad de uso de las estaciones de Alta Velocidad:

ADICIÓN POR INTENSIDAD DE USO DE LAS INSTALACIONES DE ESTACIONES DE A.V.			
€ VIAJERO	Nacional / Internacional	Interurbanos	Urbanos
Tasa por viajero subido y bajado	0,4354	0,0871	0,0209

Apertura extraordinaria de estaciones:

Apertura Extraordinaria de Estaciones – A 3	
€/HORA	
ESTACIONES CATEGORÍA 1	632
ESTACIONES CATEGORÍA 2	108
ESTACIONES CATEGORÍA 3	51
ESTACIONES CATEGORÍA 4	23
ESTACIONES CATEGORÍA 5	10
ESTACIONES CATEGORÍA 6	7

Paso por cambiadores de Ancho

PASO POR CAMBIADORES DE ANCHO – B	
€ POR PASO POR CAMBIADOR	134,8211

Estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros

ESTACIONAMIENTO DE TRENES PARA SERVICIOS COMERCIALES DE VIAJEROS – C1			
€/ Tren	TIPO ESTACIONAMIENTO		
	A	B	C
CATEGORÍA 1	2,2458	3,3688	4,4917
CATEGORÍA 2	1,1229	1,6998	2,2458
Tipo de Estacionamiento			
A Por cada 5 minutos adicionales o fracción entre 15 y 45 min			
B Por cada 5 minutos adicionales o fracción entre 45 y 120 min			
C Por cada 5 minutos adicionales o fracción a partir de 120 min			

Estacionamiento de trenes para otras operaciones

ESTACIONAMIENTO DE TRENES PARA OTRAS OPERACIONES C-2	
€ OPERACIÓN LIMPIEZA DE TREN EN ESTACIONES CATEGORÍA 1-2	0,6818
€ OPERACIÓN LIMPIEZA DE TREN EN RESTO ESTACIONES	0,5681
€ CARGA Y DESCARGA A BORDO DEL TREN EN ESTACIONES CATEGORÍA 1-2	0,6722
€ CARGA Y DESCARGA A BORDO DEL TREN EN RESTO ESTACIONES	0,5601
€ POR OTRAS OPERACIONES	0,3947

Utilización de vías de apartado y otros

CANON POR UTILIZACIÓN VÍAS APARTADO Y OTROS – D	
Componentes base	
C vía	21,607 euros/m de vía-año
C catenaria	7,304 euros/m de catenaria-año
C desvío tipo I (manual)	2.259,021 euros/ud-año
C desvío tipo II (telemandado)	8.663,817 euros/ud-año
Componentes de equipamiento asociados a la vía	
C pasillo entrevías	4,762 Euros/m de vía -año
C Iluminación vía	5,470 Euros /m de vía-año
C Iluminación playa	8,104 Euros /m de vía-año
C Red de protección contra incendios	23,810 Euros/m de vía-año
C Muelle de carga/descarga	209,960 Euros/m de vía-año
Componentes de equipamiento opcionales	
C Bandeja recogida grasas	2.086,062 Euros/ud-año
C Bandeja recogida carburante	3.280,194 Euros/ud-año
C Escaleras de acceso a cabina	83,7800 Euros/ud/año
C Foso-piquera de descarga	472,2 Euros/ud/año
C Foso de mantenimiento (sin tomas)	753,55 Euros/ud/año
C Rampa para carga/descarga	2.410,451 Euros/ud/año
C Toma suministro de agua, eléctrico o aire comprimido	175 Euros/ud-año

Utilización de puntos de carga para mercancías

CANON POR UTILIZACIÓN DE PUNTOS DE CARGA PARA MERCANCÍAS – E

Componentes base	
C vía	21,607 euros/m de vía-año
C catenaria	7,304 euros/m de catenaria-año
C desvío tipo I (manual)	2.259,021 euros/ud-año
C desvío tipo II (telemandado)	8.663,817 euros/ud-año
C Playa Tipo I (hormigón/adoquín)	77,359 Euros/m-año
C Playa Tipo II (aglomerado)	44,926 Euros/m-año
C Playa Tipo III (zahorras)	20,763 Euros/m-año
Componentes de equipamiento asociados a la vía	
C pasillo entrevías	4,762 Euros/m de vía –año
C Iluminación vía	5,470 Euros /m de vía-año
C Iluminación playa	8,104 Euros /m de vía-año
C Red de protección contra incendios	23,810 Euros/m de vía-año
C Muelle de carga/descarga	209,960 Euros/m de vía-año
Componentes de equipamiento opcionales	
C Bandeja recogida grasas	2.086,062 Euros/ud-año
C Bandeja recogida carburante	3.280,194 Euros/ud-año
C Escaleras de acceso a cabina	83,7800 Euros/ud/año
C Foso-piquera de descarga	472,2 Euros/ud/año
C Foso de mantenimiento (sin tomas)	753,55 Euros/ud/año
C Rampa para carga/descarga	2.410,451 Euros/ud/año
C Toma suministro de agua, eléctrico o aire comprimido	175 Euros/ud-año

ANEXO IV. DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL MODELO DE COSTES DE ADIF Y ADIF AV

El modelo contable se fundamenta en la identificación de los costes de prestación del servicio ferroviario, para ello, el modelo parte de la estructura organizativa y de gestión de ADIF y ADIF AV, con el fin de identificar las áreas cuya actividad está relacionada con la prestación del mencionado servicio ferroviario.

Los flujos económicos se registran en unidades de gasto denominadas centros de coste que se agrupan en divisiones y estas a su vez en segmentos. Las divisiones, agregan centros de coste desde el punto de vista organizativo y desde el punto de vista de la actividad que desarrollan. Esta distribución en función de la actividad desarrollada permite segmentar e identificar los gastos imputados a actividades relacionadas directamente con la explotación del servicio ferroviario a través de las divisiones en que imputan.

Gráficamente, la estructura del modelo de costes de ADIF y ADIF AV es la siguiente:

Figura 1. Esquema de segmentos y divisiones del modelo de costes de ADIF y ADIF AV

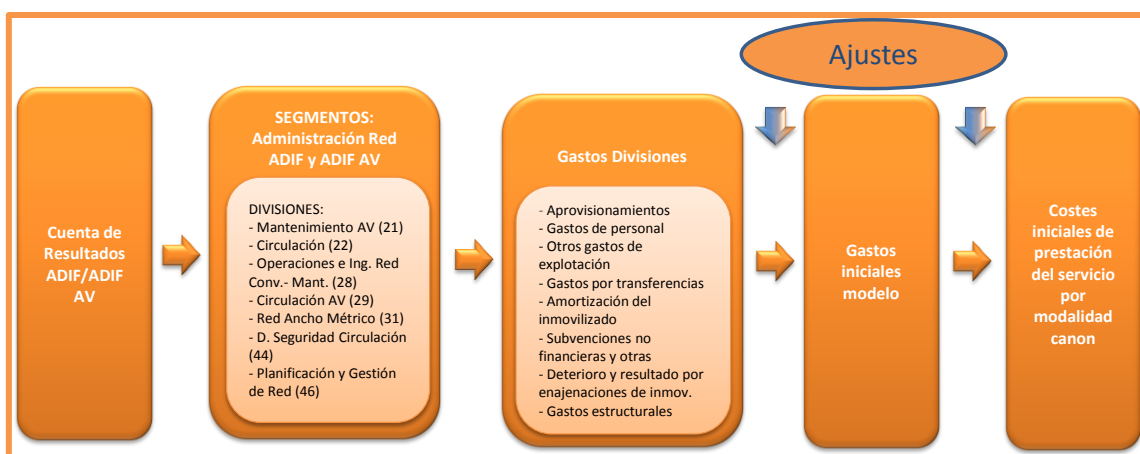


Fuente. Elaboración propia a partir de la información aportada por ADIF y ADIF AV.

El objetivo final del modelo de costes es la imputación de los costes de prestación del servicio a cada modalidad de canon, que se realiza desde un inicio considerando únicamente las divisiones en que se recogen los conceptos de costes recuperables de acuerdo con lo establecido en los artículos 97 y 98 de la LSF. El modelo de costes del gestor ferroviario se realiza para las dos empresas que lo forman, ADIF y ADIF AV, y el resultado es la obtención de un coste conjunto para la totalidad de la red, tanto convencional como de alta velocidad.

Las fases del modelo de costes hasta la obtención de los costes de prestación del servicio según el canon por utilización de las líneas ferroviarias y por utilización de las instalaciones de servicio de los artículos 97 y 98 de la LSF, son las siguientes:

Figura 2. Esquema del modelo de costes para el canon por utilización de las líneas ferroviarias (art. 97)



Fuente. Elaboración propia a partir de la información aportada por ADIF y ADIF AV.

Figura 3. Esquema del modelo de costes para el canon por utilización de las líneas ferroviarias (art. 98)



Fuente. Elaboración propia a partir de la información aportada por ADIF y ADIF AV.

Como se observa en las figuras anteriores, de la totalidad de los segmentos recogidos en el modelo contable de los gestores de infraestructuras, únicamente se consideran imputables tres de ellos para la obtención de los costes de los cánones correspondientes al artículo 97 y 98. El segmento de Administración de Red de ADIF y ADIF AV en el caso del artículo 97, y los de

Gestión de Estaciones y Otros Activos de ADIF y ADIF AV y Gestión de Red y Estaciones ADIF AV en el caso del artículo 98.

Cabe mencionar que, para el canon por utilización de las instalaciones de servicio (art. 98) el modelo se centra en el canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros (Modalidad A), ya que para el resto de cánones del artículo 98 el gestor de infraestructuras indica que dispone de cuentas específicas y, por tanto, los costes se calculan directamente.

Por otra parte, y en lo que se refiere a las divisiones, a continuación se detallan las que se consideran imputables para el cálculo de los costes subyacentes relacionados con el servicio ferroviario tanto para ADIF como para ADIF AV:

- **Divisiones de ADIF:** 21_Mantenimiento Alta Velocidad, 22_Circulación Red Convencional, 24_Estaciones Viajeros, 28_Mantenimiento Red Convencional, 29_Circulación de Alta Velocidad, 30_Estaciones de Viajeros Alta Velocidad, 31_Red de Ancho Métrico (Mantenimiento y Circulación), 44_Seguridad en la Circulación, 46_Planificación y Gestión de Red.
- **Divisiones de ADIF AV:** 21_Mantenimiento Alta Velocidad, 29_Circulación de Alta Velocidad, 30_Estaciones de Viajeros Alta Velocidad, 44_Seguridad en la Circulación, 46_Planificación y Gestión de Red.

Posteriormente, el modelo asigna las divisiones (o las partes de ellas que se consideran imputables) a cada una de las modalidades de canon a las que refiere tanto el artículo 97 como el 98 de la Ley 38/2015. Por último, de cara a la obtención de los costes iniciales del modelo, se realizan determinados ajustes, en concreto, se deducen de los costes asignados a las mismas, los costes de amortización (neta de subvenciones) registrados en la modalidad B del artículo 97 ya que la ley no contempla como coste recuperable vía canon los costes de reposición y en relación al artículo 98 se eliminan los costes derivados de la actividad comercial de las estaciones (canal de venta, aparcamiento y consigna), al no considerarse costes relacionados con la prestación del servicio.

**ANEXO V. COSTES NO ELEGIBLES CORRESPONDIENTES A LOS
CÁNONES DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 38/2015
[CONFIDENCIAL]**

ANEXO VI. INFORMACIÓN CONTABLE A ENTREGAR POR ADIF Y ADIF AV EN RELACIÓN CON LOS CÁNONES FERROVIARIOS

1. Información relativa al modelo de costes de ADIF y ADIF AV

Se deberá aportar información contable del modelo desde la cuenta de pérdidas y ganancias hasta el coste imputable de los cánones ferroviarios prestados por ADIF y ADIF AV.

En particular, y de forma orientativa, se deberá aportar, en formato Excel editable, la siguiente información:

- a) Cuenta de pérdidas y ganancias.
- b) Cuenta de pérdidas y ganancias desglosada por segmento y división.
- c) Cuentas contables de gastos (6) e ingresos (7), CECO, división e importe: Listado total de las cuentas contables tanto de ingresos como de gastos desglosado por CECO y división. Son un desglose de la cuenta de pérdidas y ganancias por cuenta contable.
- d) Informe del reparto de gastos estructurales por división.
- e) Informe del reparto de operaciones internas por división.
- f) Conciliación de los gastos e ingresos del modelo contable con la cuenta de pérdidas y ganancias.
- g) Informe de gastos por naturaleza de las divisiones elegibles.
- h) Informe con los ajustes realizados para obtener los gastos de la red titularidad de ADIF y ADIF AV. Ejemplo: líneas titularidad de ADIF AV gestionadas por ADIF, reasignación de gastos de seguridad en la circulación y gestión de la red de AV.
- i) Informe de gastos por naturaleza de las divisiones elegibles desagregados por especialidad y modalidad del canon.
- j) Informe con los ajustes realizados a los gastos por naturaleza de las divisiones elegibles desagregados por especialidad y modalidad. Ejemplo: amortizaciones y subvenciones, gastos de los cambiadores.
- k) Informe de gastos por naturaleza, división y modalidad del canon, que se corresponde con el coste de prestación de los servicios del canon.

- l) Coste de prestación de los servicios del canon desagregado por modalidades y las categorías requeridas en la LSF.
- m) Informe de costes a recuperar por las modalidades de canon del artículo 98 que se resta del coste del canon del artículo 97 por modalidad.
- n) Informe sobre los costes unitarios totales y desagregados por modalidades y las categorías requeridas en la LSF.
- o) Informe de ingresos esperador de los cánones desagregado por modalidades y las categorías requeridas en la LSF.
- p) Informe sobre el valor de los activos y las amortizaciones indicando el método de amortización aplicado.

2. Información relativa al cálculo de los costes directos

Adicionalmente a la información anterior, y en relación con el cálculo de los costes directos del servicio ferroviario, ADIF y ADIF AV deberán aportar:

- a) Informe de costes no elegibles por modalidad de canon.
- b) Coste directo de los servicios del canon desagregado por modalidades y las categorías requeridas en la LSF.
- c) Volumen en unidades (capacidad, Km-tren, etc.) utilizada para el cálculo de los costes unitarios.