



**INFORME SOBRE LA PROPUESTA  
DE TARIFAS PROVISIONALES POR  
LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
ADICIONALES Y  
COMPLEMENTARIOS 2014 DE ADIF**

**18 de junio de 2014**

## **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE TARIFAS PROVISIONALES POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ADICIONALES Y COMPLEMENTARIOS 2014 DE ADIF.**

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup> María Fernández Pérez

#### **Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep María Guinart Solá

D<sup>a</sup> Clotilde de la Higuera González.

D. Diego Rodríguez Rodríguez

#### **Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 18 de junio de 2014.

Visto el expediente relativo a la propuesta de tarifas provisionales por la prestación de los servicios adicionales y complementarios 2014 de ADIF, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acuerda emitir el siguiente:

## **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE TARIFAS PROVISIONALES POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS ADICIONALES Y COMPLEMENTARIOS 2014 DE ADIF.**

### **I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Comunicación de las Tarifas provisionales de los servicios adicionales y complementarios, previstas para el año 2014.

Con fecha 5 de marzo de 2014 tuvo registro de entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), escrito de la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento remitiendo la propuesta de tarifas provisionales por la prestación de los servicios adicionales y complementarios, aprobadas por el Consejo de Administración de ADIF el 25 de octubre de 2013, de conformidad con los artículos 21.1.k) 79.1 y 81.1.i) de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF), que determinan que las tarifas serán aprobadas por el Ministerio de Fomento a propuesta del Administrador de Infraestructuras, ADIF, y el artículo 11.4 de la Ley 3/2013 que concede a la CNMC la función de velar por que las tarifas cumplan lo establecido en la LSF.

#### **SEGUNDO.- Trámite de audiencia a las empresas ferroviarias.**

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la disposición adicional única del Real Decreto 100/2010, de 5 de febrero, que modifica el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario (RSF), el 12 de diciembre de 2013 se envió la propuesta de las tarifas provisionales a las empresas ferroviarias y asociaciones con intereses en el sector para que formularan las alegaciones que consideraran convenientes en el plazo de diez días. En este proceso han participado las empresas Comsa, Continental Rail, RENFE-Operadora, Arcelor Mittal y las Asociaciones con interés en el sector ASTIC (Asociación del Transporte Internacional por Carretera), UOTC (Unión de Operadores de Transporte Combinado) y la AEFPP (Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas).

Con fecha 20 de enero de 2014, la Dirección General de Ferrocarriles registró entrada de un informe favorable sobre la propuesta de tarifas provisionales por la prestación de los servicios adicionales y complementarios de la Subdirección General de Gestión, Análisis e Innovación del Transporte Terrestre, dependiente de la Dirección General de Transporte Terrestre, del Ministerio de Fomento sobre la propuesta de las tarifas provisionales.

#### **TERCERO.- Requerimiento de Información a ADIF.**

La documentación aportada por ADIF no se consideró suficiente para poder analizar las tarifas de acuerdo con los criterios recogidas en la LSF. En consecuencia, a fin de poder realizar la comprobación legalmente prevista en la LSF, con fecha 25 de marzo se remitió desde la Dirección de Transporte y Sector Postal de la CNMC un requerimiento de información a ADIF para solicitar mayor detalle sobre la justificación de los costes de cada uno de los servicios adicionales y complementarios.

El 11 de abril tuvo entrada escrito de ADIF contestando a la solicitud de información, en el que ampliaba la documentación aportada.

## **II. COMPROBACIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LAS TARIFAS A LA LSF**

### **PRIMERO.- Habilitación competencial.**

La competencia de esta Comisión reside en el artículo 11.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), de acuerdo con el cual la CNMC velará por que los cánones y las tarifas ferroviarias cumplan lo dispuesto en la LSF y no sean discriminatorios.

Asimismo, la Directiva 34/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, en adelante Directiva Recast, establece en el considerando 84 que *“La obligación de incorporar la presente Directiva al derecho interno debe limitarse a las disposiciones que constituyan una modificación de fondo respecto a las Directivas anteriores. La obligación de transponer las disposiciones de la presente Directiva, que nos son sustantivamente alteradas, deriva de dichas Directivas”*. En materia de cánones y tarifas, no se han producido cambios sustanciales respecto a la Directiva anterior, la Directiva 2001/14/CE, por lo que la Directiva Recast se considera vigente. A este respecto, en su artículo 31 establece que *“Los Estados miembros exigirán al administrador de infraestructuras y al explotador de la instalación de servicio que faciliten al organismo regulador toda la información necesaria sobre los cánones percibidos para que el organismo regulador pueda ejercer sus funciones de conformidad con el artículo 56<sup>1</sup>. El administrador de infraestructuras y el explotador de la instalación de servicio deberán poder demostrar, a este respecto, a las empresas ferroviarias que los cánones por la utilización de infraestructuras y servicios efectivamente cobrados a la empresa ferroviaria, con arreglo a los artículos 30 a 37, son conformes a los métodos, normas y, cuando sean de aplicación, los baremos establecidos en la declaración de red”*.

En consecuencia, esta Comisión está habilitada para realizar el presente informe.

### **SEGUNDO.- Objeto.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 11.4 de la Ley 3/2013, el presente informe tiene por objeto velar por que las tarifas provisionales propuestas por ADIF por la prestación de servicios adicionales y complementarios para el año 2014 se fijen atendiendo al tipo de actividad, a su interés ferroviario y a su relevancia económica, así como al coste que suponga la prestación de los servicios.

### **TERCERO.- Competencia para la prestación y determinación de las tarifas por los servicios adicionales y complementarios.**

La regulación en materia de los servicios adicionales y complementarios ha sido objeto de varias modificaciones desde la aprobación de la LSF en el año 2003.

---

<sup>1</sup> Artículo que regula las funciones del organismo regulador.

- En la redacción original de la LSF se contemplaba la posibilidad de que otras empresas realizaran servicios adicionales, estando obligado ADIF a prestar el servicio si no existían alternativas viables y en condiciones de mercado para su prestación. Además, no se recogía la previsión de la autoprestación.
- La ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus), concede la prestación en exclusiva en la RFIG de los servicios adicionales a ADIF; permite la prestación de los servicios complementarios a través de distintas modalidades; e introduce la posibilidad de la autoprestación de los servicios complementarios y auxiliares.
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) modifica la regulación anterior y permite la vinculación de las empresas prestadoras de servicios complementarios con las empresas ferroviarias.

De acuerdo con la regulación actual, corresponde a ADIF la prestación de los servicios adicionales y complementarios y el cobro de las tarifas por la realización del servicio, tal y como recoge la normativa ferroviaria:

- El artículo 21.1.j) de la LSF y el artículo 3.1.k) del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Estatuto de ADIF), establecen la competencia de ADIF para la prestación de los servicios adicionales y, en su caso, de los servicios complementarios<sup>2</sup> y auxiliares.
- Además, los artículos 21.1.k) y el artículo 3.1.l) de la misma normativa determinan que ADIF será competente para realizar la propuesta de las tarifas por la prestación de los servicios adicionales y complementarios al Ministerio de Fomento. Es finalmente este Ministerio el órgano competente para aprobarlas, no siendo vinculante la propuesta realizada por ADIF.

La prestación de los servicios adicionales siempre se realizará por ADIF, mientras que la prestación de los servicios complementarios se podrá realizar a través de las siguientes vías<sup>3</sup>:

- Por ADIF por sus propios medios o mediante gestión indirecta, a través de título habilitante.
- Por empresas prestadoras directamente a su riesgo y ventura, provistas de título habilitante.
- Por las propias empresas ferroviarias a sí mismas (autoprestación)<sup>45</sup>.

---

<sup>2</sup> La prestación de los servicios adicionales está reservada en exclusiva a ADIF, que está obligado a suministrarlos a las empresas ferroviarias. Por su parte, los servicios complementarios podrán prestarse por ADIF, siendo de obligada prestación a solicitud de las empresas ferroviarias.

<sup>3</sup> Su prestación es obligatoria por ADIF a solicitud de las empresas ferroviarias y otros candidatos.

Tanto la directiva comunitaria<sup>6</sup> como la legislación nacional recogen un listado no exhaustivo de servicios que pueden ser servicios complementarios. Desde la aprobación de la LSF hasta la actualidad se han producido cambios en la consideración de estos servicios.

En las siguientes tablas se recoge la clasificación actual de servicios adicionales y complementarios:

Tabla 1: Servicios Adicionales

<b>SERVICIOS ADICIONALES</b>	
SA -1	ACCESO DE TRENES A INSTALACIONES
SA -2	EXPEDICIÓN DE TRENES DESDE INSTALACIONES

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Servicios Complementarios

<b>SERVICIOS COMPLEMENTARIOS</b>	
SC-1	OPERACIONES SOBRE EL MATERIAL ASOCIADAS AL ACCESO O EXPEDICIÓN DE TRENES
SC-2 A	OPERACIONES DE ACCESO A INSTALACIONES EXTERIORES SIN VEHÍCULO DE MANIOBRAS
SC-2 B	MANIOBRAS DE POSICIONAMIENTO EN INSTALACIONES LOGÍSTICAS PRINCIPALES
SC-3 A	OPERACIONES DE ACCESO A INSTALACIONES EXTERIORES CON VEHÍCULO DE MANIOBRAS
SC-3 B	MANIOBRAS DE ENTREGA Y / O RECOGIDA EN OTRAS INSTALACIONES
SC-4 A	MANIOBRAS EN INSTALACIONES SIN VEHÍCULO DE MANIOBRAS
SC-4 B	MANIOBRAS DE FORMACIÓN / SELECCIÓN SIN VEHÍCULO DE MANIOBRAS
SC-5 A	MANIOBRAS EN INSTALACIONES CON VEHÍCULO DE MANIOBRAS
SC-5 B	MANIOBRAS DE FORMACIÓN / SELECCIÓN CON VEHÍCULO DE MANIOBRAS
SC-6	MANIPULACIÓN DE UNIDADES DE TRANSPORTE INTERMODAL
SC-7	SUMINISTRO DE LA CORRIENTE DE TRACCIÓN
SC-8	SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE
SC-9	TRANSPORTES EXCEPCIONALES

Fuente: Elaboración propia

#### **CUARTO.- Incumplimiento del Ministerio de Fomento de la aprobación de un marco general tarifario**

<sup>4</sup> La autoprestación se realiza en una determinada instalación ferroviaria en régimen de no exclusividad (la empresa no disfruta en exclusiva del derecho de uso de las instalaciones).

<sup>5</sup> En el caso de la autoprestación, queda expresamente prohibida la prestación de servicios complementarios a terceras empresas.

<sup>6</sup> La Directiva Recast establece que pueden ser servicios complementarios: la corriente de tracción; el precalentamiento de trenes de viajeros; y los contratos personalizados para el control del transporte de mercancías peligrosas y para la asistencia a la circulación de convoyes especiales.

El RSF establece en su versión original en la Disposición adicional décima, un plazo de tres meses desde la entrada en vigor del RSF para que el Ministerio de Fomento, a propuesta de ADIF, apruebe un marco general tarifario. No obstante, este plazo fue corregido en el Real Decreto 110/2010, de 5 de febrero, por el que se modifica el RSF, concediendo el plazo de un año desde la entrada en vigor del Real Decreto para la determinación de este marco tarifario.

En ambos casos se ha producido un incumplimiento del plazo y, hasta la determinación del marco tarifario, el Ministerio de Fomento viene aprobando, a propuesta de ADIF, unas tarifas de carácter provisional por la prestación de servicios adicionales y complementarios<sup>7</sup>.

A la vista de esta situación, en la que sin previsión normativa se ha extendido el período transitorio durante diez años, urge la aprobación inmediata por parte del Ministerio de Fomento de un marco general tarifario que establezca de manera clara y transparente los principios de tarificación por la prestación de los servicios adicionales y complementarios, que otorguen certidumbre y seguridad jurídica a las empresas ferroviarias. En efecto, este tipo de servicios resultan fundamentales para el desarrollo de la actividad ferroviaria, por lo que en aras de una mejor planificación logística y financiera de las empresas ferroviarias, es necesario aprobar un marco tarifario estable, que elimine los incentivos a introducir cambios no previstos y arbitrarios que puedan afectar a la cuenta de resultados de los operadores ferroviarios<sup>8</sup>.

Con fecha 3 de junio de 2013 ADIF remitió a la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento la Propuesta del Marco General Tarifario<sup>9</sup>, sin que hasta la fecha se haya producido aprobación por parte del Ministerio de Fomento.

#### **QUINTO.- Falta de desarrollo de la normativa relativa a la prestación de los servicios adicionales y complementarios.**

Además de la falta de aprobación del marco tarifario de estos servicios, aún están pendiente de desarrollo elementos fundamentales de la normativa de los servicios adicionales, complementarios y auxiliares. Desde la aprobación de la LSF varias leyes han modificado la redacción inicial<sup>10</sup>, sin embargo, la normativa aún se encuentra incompleta. Falta por aprobar el desarrollo reglamentario previsto en los artículos 40 de la LSF y 56.2 del RSF relativo al establecimiento de los criterios conforme a los que ADIF debe prestar los servicios complementarios, así como los requisitos para la obtención del título para la prestación de servicios complementarios y auxiliares y las condiciones para que ADIF suscriba acuerdos

---

<sup>7</sup> Disposición adicional única del Real Decreto 100/2010.

<sup>8</sup> El extinto Comité de Regulación Ferroviaria (CRF) en el Informe sobre la Propuesta de tarifas provisionales para el año 2013 ya apuntaba este problema: *“La perpetuación de la provisionalidad de las tarifas no puede convertirse en un régimen estable y permanente, ni mucho menos dar pie a continuas propuestas a través de un régimen de revisión en el que la actualización anual carece de respaldo normativo expreso y, por lo tanto, sin cobertura para su aprobación”*.

<sup>9</sup> Según Acuerdo del Consejo de Administración de ADIF en su sesión de 31 de mayo de 2013.

<sup>10</sup> El artículo 24 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus) y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

o contratos de disposición de espacios, instalaciones o medios con las empresa prestadoras de servicios complementarios. Tal y como señalaba la extinta CNC en su Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España *“esta situación genera inseguridad jurídica y permite una mayor discrecionalidad de ADIF en la concesión de las habilitaciones, pudiendo ser un factor que desincentive la entrada de nuevos gestores en las terminales”*.

Por ello, urge la aprobación de este desarrollo normativo que limite la discrecionalidad del administrador de infraestructuras y otorgue certidumbre jurídica a los usuarios de los servicios.

#### **SEXTO.- Comprobación de los principios previstos en el artículo 79.2 de la LSF.**

De conformidad con el artículo 79.2 de la LSF *“el importe de las tarifas se fijará atendiendo al tipo de actividad, a su interés ferroviario y a su relevancia económica, así como al coste que suponga la prestación de los servicios”*. El artículo 11.4 de la LCNMC establece, además, que sean no discriminatorias.

La normativa comunitaria tiene distintas disposiciones en materia de cánones y tarifas<sup>11</sup>. La Directiva Recast establece que *“a falta de reglas comunes sobre la distribución de costes de infraestructura, los estados miembros, previa consulta de los administradores de infraestructura, deben adoptar normas que obliguen a las empresas ferroviarias a pagar por la utilización de la infraestructura ferroviaria”*<sup>12</sup>, asegurando en todo caso la prestación no discriminatoria de los servicios<sup>13</sup> y el fomento del uso óptimo de la red<sup>14</sup>. La normativa nacional apenas tiene referencias sobre el cálculo de las tarifas y su relación con los costes por la prestación de servicio, no obstante, la normativa europea sí contempla diferentes disposiciones relativas a los costes. El artículo 30.8 establece que *“los administradores de infraestructuras establecerán un método para asignar costes a las distintas categorías de servicios ofrecidos a las empresas ferroviarias”*. En relación a los servicios complementarios, la normativa comunitaria dispone que, en el caso de ser prestados por un único proveedor, el canon no podrá superar el coste de su prestación más un beneficio razonable<sup>15</sup>.

La propuesta de tarifas realizada por ADIF para cada uno de los servicios adicionales y complementarios para el año 2014 y su comparativa respecto al año 2013 se observan en el siguiente cuadro:

---

<sup>11</sup> La normativa comunitaria emplea el término canon para hacer referencia tanto al canon por utilización de infraestructuras ferroviarias, como para las tarifas de servicios adicionales y complementarios.

<sup>12</sup> Considerando 9.

<sup>13</sup> Artículo 13.2.

<sup>14</sup> Considerandos 38 y 43 y Artículo 26.

<sup>15</sup> Artículo 31.8.

Tabla 3: Incremento de la propuesta de las Tarifas 2014 respecto a las Tarifas 2013.

SERVICIO	TARIFA 2013	TARIFA 2014	INCREMENTO SOBRE TARIFA 2013 (%)
<b>SA-1</b>	0	0	0
<b>SA-2</b>	0	0	0
<b>SC-1</b>	36,55	36,9	0,96
<b>SC-2A</b>			
0-5 Km	15,2	15,35	0,99
5-15 Km	42	42,5	1,19
15-30 Km	87,6	88,6	1,14
30-60 Km	199	201,2	1,11
+ 60 Km	2,25	2,3	2,22
<b>SC-2B</b>			
Sin vehículo de maniobras	24,45	24,7	1,02
Con vehículo de maniobras	120,15	125,35	4,33
<b>SC-3A</b>			
0-5 Km	77,2	80,55	4,34
5-15 Km	186,6	194,75	4,37
15-30 Km	367	383,45	4,48
+ 30 Km	8,6	9	4,65
<b>SC-3B</b>			
Sin vehículo de maniobras 0-10 Km	40	40,4	1
Sin vehículo de maniobras +10 Km	52	52,5	0,96
Con vehículo de maniobras +10 Km	154,6	161,8	4,66
Con vehículo de maniobras 0-10 Km	252,45	257,5	2
<b>SC-4A</b>	92,65	93,6	1,03
<b>SC-4B</b>			
Tren maniobrado	24,3	24,55	1,03
Suplemento vagón maniobrado	4,8	4,85	1,04
<b>SC-5A</b>	299,7	302,8	4,52
<b>SC-5B</b>			
Tren maniobrado	120	125,4	4,5
Suplemento vagón maniobrado	9,6	10	4,17
<b>SC-6</b>			
0-2 días	21,8	22,45	2,98
Hasta 7 días	38	39,4	3,68
+ 7 días	6	6	0
Manipulación adicional	21,8	22,45	2,98

Fuente: ADIF.

Esta propuesta supone un incremento medio de la tarifa provisional de 3,40% respecto al año 2013, que ADIF lo fundamenta en dos elementos:

- Adecuación de los elementos a costes (2,4%): derivados de incrementos en el precio del combustible y los contratos de mantenimiento de las locomotoras producidos, que tuvieron lugar en el año 2013 y no se recogieron en las tarifas de dicho año. De forma más específica se establece que este incremento se basa en la adecuación de precios por déficit tarifario, es decir, en los últimos años se ha producido un incremento en los costes directos que no se ha corregido y, junto con un descenso de la actividad, ha derivado en mayores pérdidas en la cuenta de resultados. El cálculo del 2,4% proviene de la diferencia del cálculo entre el 5,3% estimado para el año 2013 y el incremento que finalmente se produjo, que finalmente ascendió al 2,9%.
- Incremento del 1%, correspondiente al 85% del IPC estimado para diciembre de 2013 (1,2%).

## **1. Orientación a Costes**

### ***Información insuficiente para la determinación de los costes de cada servicio***

ADIF no tiene una contabilidad analítica detallada por cada uno de los servicios adicionales y complementarios que presta, que impute, sobre la base de criterios previamente definidos, los costes a cada uno de ellos. ADIF únicamente presenta para el año 2013<sup>16</sup> (los años anteriores no se ha realizado este análisis) el desglose de la contabilidad por productos, distinguiéndose dos tipos distintos de productos<sup>17</sup>: los servicios adicionales en su conjunto y los servicios complementarios, diferenciándose estos últimos entre servicios sin locomotora de maniobras, con locomotora de maniobras y manipulación de Unidades de Transporte Intermodal (UTI). En su respuesta a la solicitud de información<sup>18</sup>, ADIF establece a este respecto: *“Únicamente podemos facilitar la cuenta de resultados analítica de 2013 por productos y no por cada uno de los servicios adicionales y complementarios, al realizarse por primera vez en este ejercicio. Hemos entendido que al tratarse de Tarifas Provisionales no debíamos acometer este ejercicio hasta que no fuese aprobado el Marco General Tarifario”*. Y añade que *“Hay que tener en cuenta que la elección de cada uno de los productos responde a una agrupación de servicios en los que los recursos humanos y materiales se mantienen como criterio común del producto”*. Esto hace que no exista una relación directa entre la tarifa, que viene establecida por servicios, y la contabilidad, que está desglosada por productos. Más aún, la clasificación de productos no guarda una correspondencia unívoca respecto a un mismo grupo de servicios, sino que los costes de un único servicio se reparten entre distintos productos. Es decir, un único servicio, por ejemplo el SC-2B, puede realizarse con o son vehículo de maniobras, por lo que los costes reflejados en el producto “servicio complementario sin locomotora de maniobras” sólo recoge parte de los costes del servicio. Esto también impide que se realice un análisis agregado por

---

<sup>16</sup> Anexo II.

<sup>17</sup> Además se incluyen en el desglose “otros servicios no tarifarios” y “alquileres”.

<sup>18</sup> Anexo IV.

grupos de servicios homogéneos con criterios comunes en la formación de sus costes de provisión.

Esta ausencia de transparencia y visibilidad a nivel de los costes de cada servicio imposibilita un análisis detallado de la orientación de las tarifas a costes, tal y como dispone la normativa ferroviaria. Un análisis adecuado y completo de las tarifas requiere disponer de una contabilidad analítica que impute a cada uno de los servicios, los costes correspondientes a su prestación. Sólo de esta manera, es posible establecer si la tarifa de cada uno de ellos está orientada a los costes asociados a su prestación y no existen asimetrías excesivas en los márgenes de los diferentes servicios.

Además, la ausencia de un modelo de contabilidad analítica desglosado por servicios impide realizar un análisis sobre la viabilidad de cada uno de los servicios y la sostenibilidad de la empresa en el medio y largo plazo, así como la capacidad del administrador de infraestructuras para la recuperación de los costes.

Existe un ejercicio previo sobre contabilidad analítica realizado por ADIF que se recoge en el Estudio de actividades y análisis de costes sobre la base del cual se establecieron las tarifas provisionales desde el año 2006. Este análisis establece criterios de imputación de costes para cada uno de los servicios adicionales y complementarios y muestra los porcentajes de cobertura de cada uno. No obstante, éste no es aplicable a la tipología actual de los servicios, ya que desde el año 2005 se han producido cambios en la clasificación y en los conceptos que componen cada uno de estas actividades. Por ejemplo, muchos de los servicios iniciales recogidos en el Estudio se han desglosado posteriormente en modalidad A y B<sup>19</sup>. Para actualizarlo con la calificación actual habría que redefinir la imputación de los costes a cada uno de los servicios teniendo en cuenta los nuevos elementos que lo componen. Esta operación no se ha realizado en el seno de ADIF por lo que resulta imposible poder obtener los costes unitarios de cada uno de los servicios.

En todo caso, el argumento esgrimido por ADIF para incrementar el 2,4% en concepto de adecuación de los elementos a costes se basa en la falta de absorción del incremento de costes directos de los últimos años por las tarifas de los años anteriores. En concreto, el incremento propuesto del 2,4% proviene de la diferencia del cálculo entre el incremento del 5,3% estimado para el año 2013 y el incremento que finalmente se produjo, que ascendió a 2,9%. La exigencia de adecuación de tarifas a costes requiere un análisis más completo de los costes de prestación del servicio que el que se deriva de incrementos de tarifas pasados, ya que han podido surgir nuevas circunstancias que hayan influido en los costes del servicio y, por tanto, que requieran una revisión de las tarifas. Por ejemplo, un aumento de la productividad en la prestación del servicio, caeteris paribus el resto de los factores, supone menores costes unitarios del servicio lo que podría tener reflejo en una tarifa menor. Por otra parte, este razonamiento podría ser válido si existiera un plan tarifario plurianual de ADIF que relacionara la evolución de las

---

<sup>19</sup> Cada empresa ferroviaria podrá optar sólo por una de las dos modalidades y deberá permanecer en ella durante todo el año o hasta la publicación de nuevas tarifas.

tarifas con la sostenibilidad del negocio. No siendo así, no parece que el incremento de las tarifas provisionales del año 2014 pueda justificarse con este argumento.

Por último, respecto a los ingresos de la contabilidad del año 2013, se observa una perfecta correspondencia entre la tarifa nominal y el ingreso unitario<sup>20</sup>, tal y como se refleja en el Anexo III, lo que revela: i) falta de transparencia y de visibilidad sobre los márgenes de cada servicio y ii) la ausencia de aplicación de precios distintos de la tarifa nominal, siendo esta última práctica muy extendida y que podría estar justificada en el mercado, por ejemplo, por la aplicación de posibles descuentos y bonificaciones (por volumen de actividad, etc.).

### **Tratamiento de los costes directos y costes indirectos en la contabilidad de ADIF**

A pesar de la ausencia de datos por servicios, se podría hacer una aproximación de la orientación a costes a través de los datos de márgenes directos por productos para el año 2013, que se recogen en la siguiente tabla:

Tabla 4: Margen Directo y Margen de Explotación por productos. Año 2013.

CONCEPTOS	SERVICIOS COMPLEMENTARIOS		
	TRATAMIENTO DE TRENES		MANIPULACIÓN DE UTIS <sup>21</sup>
	SIN LOCOMOTORA MANIOBRAS	CON LOCOMOTORA MANIOBRAS	
Total Ingresos	[...]	[...]	[...]
Total Costes Directos <sup>22</sup>	[...]	[...]	[...]
<b>Margen Directo</b>	[...]	[...]	[...]
Total Costes Indirectos <sup>23</sup>	[...]	[...]	[...]
<b>Margen de Explotación</b>	[...]	[...]	[...]

Fuente: ADIF.

Con excepción de los productos complementarios sin locomotora, el resto de productos presentan un margen directo negativo<sup>24</sup> lo que significa que los ingresos de cada producto no llegan a cubrir los costes directos de su prestación. Si se añaden los costes indirectos al análisis, el margen de explotación de todos los productos resulta negativo.

Si bien parece razonable que, para evitar la introducción de barreras de entrada, especialmente a los nuevos operadores, el margen de explotación no tenga necesariamente que ser positivo (aunque sería oportuno establecer un plan

<sup>20</sup> Calculado como el ingreso por servicio entre la actividad de 2013.

<sup>21</sup> Unidades de Transporte Intermodal.

<sup>22</sup> Se definen costes directos como aquéllos que pueden asignarse con precisión a una determinada actividad.

<sup>23</sup> Se definen costes indirectos como aquéllos que no pueden asignarse con precisión; por lo que se necesita una base de prorrateo para su imputación a las distintas actividades.

<sup>24</sup> Calculado como la diferencia entre el total de ingresos y el total de costes directos.

progresivo de recuperación de los costes indirectos) sí es conveniente que, al menos, los costes directos de los productos se cubran con los ingresos obtenidos para asegurar la viabilidad de su prestación y la sostenibilidad del negocio.

En el caso particular de los servicios adicionales, ADIF ha decidido establecer una tarifa nula, con el argumento de fomentar el transporte de mercancías por ferrocarril, por lo que sólo obtiene ingresos en concepto de ingresos por transferencia. Esto puede comprender dos tipos distintos de distorsiones: por una parte, la falta de ingresos por servicios a los operadores en concepto de servicios adicionales tendría que ser cubierta por un incremento de la tarifa de los servicios complementarios, lo que encarecería el servicio de los operadores ferroviarios que los demandan. Por otra parte, el criterio de reparto para los costes indirectos es proporcional al total de los ingresos por productos, por lo que atendiendo exclusivamente a los ingresos por transferencia de los servicios adicionales, la imputación de costes indirectos que se hace a este producto sería menor de lo que le correspondería atendiendo a su prestación y, consecuentemente, sería mayor la atribución de los costes indirectos que se realizara a los servicios complementarios<sup>25</sup>.

Respecto al análisis de los costes indirectos, se ha optado por la imputación de estos costes<sup>26</sup> de manera proporcional al total de ingresos por producto, cuya ponderación se calcula en la siguiente tabla:

Tabla 5: Reparto de Costes Indirectos por productos. Año 2013

CATEGORÍAS	SERVICIOS ADICIONALES	SERVICIOS COMPLEMENTARIOS			OTROS SERVICIOS NO TARIFARIOS	ALQUILERES	TOTAL
		TRATAMIENTO DE TRENES		MANIPULACIÓN DE UTILES			
		SIN LOCOMOTORA DE MANIOBRAS	CON LOCOMOTORA DE MANIOBRAS				
<b>INGRESOS</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>% INGRESOS</b>	<b>[0-10]%</b>	<b>[0-10]%</b>	<b>[20-30]%</b>	<b>[10-20]%</b>	<b>[20-30]%</b>	<b>[10-20]%</b>	<b>100,00%</b>
Reparto costes indirectos de personal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reparto costes indirectos de servicios externos y otros	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reparto costes Indirectos de	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

<sup>25</sup> El artículo 79.1 de la LSF dispone que “El Ministerio de Fomento podrá establecer, por motivos de interés general relativos a los objetivos de la política social, exoneraciones o aminoraciones en las tarifas en vigor de los servicios prestados por el administrador de infraestructuras ferroviarias, compensando a este último, si procede, por la disminución de ingresos que se derive de la aplicación de las mismas”. Por tanto, la posibilidad de realizar este tipo de juicios corresponde al Ministerio de Fomento y no a ADIF.

<sup>26</sup> Se aplica este criterio para la totalidad de los costes indirectos, esto es, los gastos de personal, los servicios externos y otros, las amortizaciones y los gastos por transferencia.

amortizaciones							
Reparto costes indirectos de Transferencias	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por ADIF.

ADIF no detalla la justificación de esta elección, pudiendo ser válida si la mayor parte de los costes se incrementan cuando se produce un aumento de los ingresos. Al carecer de datos históricos sobre la contabilidad analítica, no se puede concluir si esta opción sería la más adecuada o si sería conveniente la aplicación de un criterio diferente.

Llama la atención el importante peso que tienen estos costes indirectos sobre los costes totales de los productos ([10-20]%). Esto significa que un elevado porcentaje de los costes imputados a cada producto no están relacionados de manera directa con la actividad en cuestión, y por tanto no es posible verificar la causalidad en la atribución del coste al servicio o al producto.

Tabla 6: Peso de Costes Indirectos. Año 2013.

CONCEPTOS	PRODUCTOS						TOTAL
	SERVICIOS ADICIONALES	SERVICIOS COMPLEMENTARIOS		MANIPULACIÓN DE UTIS	OTROS SERVICIOS NO TARIFARIOS	ALQUILERES	
		TRATAMIENTO DE TRENES					
		SIN LOCOMOTORA MANIOBRAS	CON LOCOMOTORA MANIOBRAS				
Total Costes Directos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total Costes Indirectos	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Total Costes</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
<b>Peso Costes Indirectos</b>							<b>[10-20]%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por ADIF.

No obstante, sí que cabe destacar que se ha producido una reducción del déficit de explotación en los últimos años. En términos generales, el análisis de la evolución de los ingresos y gastos de explotación desde el año 2008 hasta el año 2013 muestra un estrechamiento del margen negativo de explotación, tal y como se observa en el siguiente gráfico<sup>27</sup>:

Gráfico 1: Evolución de los ingresos y gastos de explotación. 2008-2013.

[DATOS NO PÚBLICOS]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos aportados por ADIF.

<sup>27</sup> Datos obtenidos del Anexo I.

A partir del año 2009 se observa que la caída de los ingresos es menor que la de los gastos, tendencia que se mantiene en la actualidad. Sin embargo esta información, tampoco se encuentra desglosada por tipo de servicio y producto, desglose que permitiría valorar el margen de explotación de cada uno de ellos.

ADIF tiene un Plan de Medidas Estructuras para la Sostenibilidad de los Servicios Logísticos, que abarca el horizonte temporal 2013-2015, con el objetivo de alcanzar la sostenibilidad económica en el corto/medio plazo, mejorando el resultado de explotación, pero no se contextualizan las tarifas provisionales del 2014 dentro de este plan por lo que, de nuevo, no es posible valorar la adecuación de las mismas a la evolución de los costes por servicios.

### ***Incrementos de las tarifas de los servicios SC-7 y SC-8***

El incremento medio propuesto de las tarifas provisionales del año 2014 se ha calculado exclusivamente con los aumentos de los servicios que figuran en la Tabla 1, tal y como ha facilitado ADIF en su documentación. El servicio SC-7, Suministro de energía eléctrica de tracción, presenta un incremento del 8% respecto a las tarifas de 2013<sup>28</sup>, que lo justifica por la subida regulada de las tarifas de Acceso a Redes de Transporte (ATRs). Asimismo, el servicio SC-8, Suministro de Combustible para Tracción, mantiene el coste de gestión sin variación respecto a las tarifas de 2013 pero aumenta el coste de dispensación un 5%. Para el SC-9, Transportes excepcionales, se aplica un incremento equivalente al crecimiento medio de los servicios, que asciende a 3,4%. En los servicios SC-7 y SC-8, estos costes se ajustarán al final del ejercicio de acuerdo con los gastos realmente incurridos.

Esta última circunstancia, no obstante, no es inocua para las empresas ferroviarias. A pesar de que en caso de sobre coste se producirá una devolución para las empresas ferroviarias, puede constituir una barrera de entrada ya que existe un coste de oportunidad de la cantidad económica adelantada, que afecta de forma más pronunciada a los nuevos entrantes.

### ***Incremento de la tarifa por el incremento del IPC***

A continuación, se analiza el segundo elemento esgrimido por ADIF que contribuye al incremento de los precios, esto es, un aumento de las tarifas provisionales del 1%, correspondiente al 85% del IPC estimado para diciembre de 2013 (1,2%).

Este argumento plantea dudas tanto por su fundamento como, en su caso, por la cuantía. En primer lugar, el actual contexto normativo, en el marco del Proyecto de Ley de Desindexación, promueve la desvinculación de los valores monetarios respecto a índices de precios o fórmulas que lo contengan. Esta propuesta trata de evitar los denominados “efectos de segunda ronda de la inflación”<sup>29</sup> y, tal y como ya se ha pronunciado la CNMC respecto del principio de no indexación de

---

<sup>28</sup> El coste de gestión del servicio, consistente en la repercusión de los gastos propios asociados a la prestación de este servicio sobre el total de MegaWattios/hora facturados, se establece en 1,12 euros/MWh, manteniendo este importe sin incremento respecto al año 2013.

<sup>29</sup> Cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios como el IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice.

rentas y precios “De esta forma, la eliminación de la actualización automática de dichos valores a través de la utilización de índices de precios o, en última instancia, la revisión de los mismos a través de fórmulas que contengan únicamente costes directamente relacionados con los bienes y servicios a los que están vinculados, permitirá eliminar o mitigar los efectos negativos anteriormente citados, así como coadyuvar a una mejora de la competitividad vía precios de los agentes económicos”<sup>30</sup>.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la propuesta realizada por ADIF, la previsión del incremento del IPC del año 2013 se aleja del dato final publicado por el Instituto Nacional de estadística (INE) que apenas alcanza el 0,3%<sup>31</sup>. Por tanto, la aprobación de unas tarifas que contemplen las previsiones incorporadas por ADIF estaría incrementando injustificadamente el precio de los servicios adicionales y complementarios para las empresas ferroviarias y, en consecuencia, afectando negativamente la competitividad del sector logístico.

### ***Solicitud de incremento de las tarifas provisionales de 2015 en 3,4%***

ADIF propone en su escrito de contestación de la solicitud de información de la CNMC la propuesta de considerar “la posibilidad, de ser factible, que por parte de la CNMC se informase favorablemente al establecimiento de un incremento en la misma cuantía para 2015, basada en el criterio de avanzar en la cobertura de costes en el plazo establecido”.

No obstante, no es posible realizar este ejercicio por parte de esta Comisión porque la aprobación de cualquier propuesta tarifaria debe basarse en cálculos y datos obtenidos de la contabilidad de servicios adicionales y complementarios de ADIF. Si se anticipara la resolución de las tarifas provisionales del año 2015 de ADIF, se estaría actuando sobre la base de la existencia de ningún cambio en las cuentas del administrador de infraestructuras, lo que no tiene porqué corresponder con la realidad. Además, el incremento del 3,4% solicitado para el año 2014 no cumple con los principios recogidos en la LSF, por lo que tampoco serviría como base para la propuesta de las nuevas tarifas del año 2015. La solicitud de un incremento para el año 2015 sólo tendría sentido en un contexto de un plan tarifario para un conjunto de años que permitiera relacionar la subida de las tarifas provisionales con la sostenibilidad del negocio y los costes que afronta el operador de infraestructuras por la provisión de los servicios objeto de regulación.

## **2. No discriminación**

La propuesta de tarifas del administrador de infraestructuras presenta una tarifa única para cada uno de los servicios ofertados. El mantenimiento de unas tarifas homogéneas e iguales en todas las instalaciones logísticas de la RFIG administradas por ADIF garantiza el cumplimiento del principio de no discriminación.

---

<sup>30</sup> Informe de Proyecto Normativo 111/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Desindexación de la Economía Española.

<sup>31</sup> Datos del IPC del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Enero 2014.

En el análisis de la contabilidad de costes de ADIF se ha observado una correspondencia perfecta entre la tarifa nominal y el ingreso unitario. Sin embargo, la falta de detalle de la contabilidad no permite valorar si *de facto* se aplican precios diferentes de la tarifa nominal por la existencia de descuentos, que constituiría información fundamental para poder realizar un análisis completo del cumplimiento del principio de no discriminación.

### **3. Interés ferroviario y relevancia económica**

No es posible valorar el peso y la importancia de cada uno de estos servicios en la cuenta de resultados de ADIF sin que exista una información clara, completa y detallada de los costes que configuran cada uno de ellos. Por tanto, con los datos de los que dispone, no se puede realizar un dictamen concluyente sobre el cumplimiento de estos dos principios.

En atención a todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, informa lo siguiente:

**PRIMERO.-** Que la información aportada por ADIF no es suficiente para comprobar que la propuesta de las tarifas de los servicios adicionales y complementarios del 2014 cumple con los principios recogidos en la LSF.

**SEGUNDO.-** Que para realizar la comprobación sería necesario el desarrollo de la contabilidad analítica desglosada por servicios adicionales y complementarios por ADIF para poder comprobar la adecuación de la propuesta a los principios de la LSF.

**TERCERO.-** Que no es posible aprobar un incremento de la misma cuantía para las tarifas provisionales del año 2015 porque no se aporta un plan tarifario plurianual que lo justifique.

**CUARTO.-** Que urge la aprobación del marco general tarifario por el Ministerio de Fomento.

