

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD EN RELACIÓN CON LA ADICIÓN, BONIFICACIÓN Y TARIFA MÍNIMA DE LA MODALIDAD D DEL CANON PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 97 Y 98 DE LA LEY 38/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DEL SECTOR FERROVIARIO.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/014/17

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 9 de marzo de 2017

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

PRIMERO.- La Resolución de 3 de noviembre de 2016¹ (en adelante, Resolución de cánones 2017) estableció, en su Resuelve Sexto, 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”*. De conformidad con lo anterior, se consideró que la propuesta que

¹ Resolución sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 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.

elaboraran los gestores de infraestructuras debería someterse, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 38/2015, a consulta de las empresas ferroviarias y a informe de la CNMC.

SEGUNDO.- ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) enviaron sus propuestas en relación con los aspectos anteriores mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC el día 8 de febrero de 2017. Además, los administradores de infraestructuras también incluyen la tarifa mínima del canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicios previsto en el artículo 98 (Modalidad D).

TERCERO.- Los gestores de infraestructuras remitieron, con fecha 27 de febrero de 2017, las alegaciones recibidas de las empresas ferroviarias y resto de candidatos en relación con las propuestas anteriores.

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 tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre las propuestas de ADIF y ADIF AV en relación con el recargo y la bonificación previstos en el artículo 97 de la Ley 38/2015 así como de la tarifa mínima del canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicios previsto en el artículo 98 (Modalidad D) 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. PROPUESTAS REALIZADAS POR ADIF Y ADIF AV

El documento remitido por ADIF y ADIF AV incluye, como se ha comentado anteriormente, sus propuestas relativas a la adición prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015 así como de la bonificación señalada en su artículo 97.6.1º y la tarifa mínima de la Modalidad D del canon del artículo 98 de dicha Ley. Estas propuestas se realizan, como señalan ADIF y ADIF AV, de conformidad con las competencias asignadas a los administradores de infraestructuras de conformidad con el artículo 23 de la Ley 38/2015.

En los siguientes epígrafes se describen los detalles concretos de estas propuestas:

A. Adición a la cuota íntegra del canon por adjudicación de capacidad

ADIF y ADIF AV proponen que **esta adición ascienda al importe** propuesto el pasado 3 de agosto de 2016 **correspondiente a las tres modalidades del canon por utilización de las líneas ferroviarias** integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), **incluyendo los recargos**. ADIF y ADIF AV señalan que el importe propuesto transforma el recargo de la Modalidad B del canon, que se tarifica en términos de plazas-km, a tren.km.

En la tabla siguiente se presenta la propuesta comunicada por los gestores de infraestructuras:

Tabla 1. Propuesta de adición a la Modalidad A del canon del artículo 97²

<i>Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Líneas tipo A	11,0201	3,9888	8,4803	4,421	1,985	1,7356
Líneas tipo distinto de A	0,5192	0,5386	0,5331	0,5665	0,4418	0,2043

De conformidad con el artículo 97.5.2^o.a), la adición anterior se aplicará a la diferencia, en valor absoluto, entre el **número de tren.km adjudicados y el número de tren.km efectivamente circulados**, por tipo de línea y servicio, con las siguientes salvaguardas:

- Para el servicio de **viajeros**, cuando la diferencia señalada anteriormente supere **el 2% de la capacidad adjudicada**, medida mensualmente, la adición se aplicará en cuanto exceda dicho umbral;
- Para el servicio de mercancías, cuando la diferencia señalada anteriormente supere **el 15% de la capacidad adjudicada**, medida mensualmente, la adición se aplicará en cuanto exceda dicho umbral.

Finalmente, y también según lo establecido en la Ley 38/2015, el recargo se aplicará tanto a los tren.km realizados por exceso como por defecto.

B. Bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario

La bonificación prevista en el artículo 97.6.1^o de la Ley 38/2015 requiere la concreción de los diferentes parámetros que la componen y que dan derecho a su cobro por parte de las empresas ferroviarias. En particular, los elementos esenciales de la misma son:

- **Tráfico de referencia** (T_{REF}) que es el tráfico, medido en tren.km, que los administradores de infraestructuras consideran normales de acuerdo con la situación preexistente o su evolución normal. ADIF y ADIF AV proponen que el T_{REF} se calcule a partir del **tráfico de 2016 incrementado en un 3%**.

² De acuerdo con el artículo 97.7 de la Ley 38/2015, los tipos de servicio ferroviario son:

- *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 cercanías) 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.

- **Tráfico objetivo** (T_{OBJ}) que es el tráfico, medido en tren.km, que los gestores de infraestructuras determinarán de acuerdo a sus expectativas de mercado. En este caso, **ADIF y ADIF AV proponen un incremento del tráfico objetivo del 7%**.

- **Porcentaje de Bonificación** (B_{OBJ}) que es el descuento en las modalidades A y B del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG) para los tráficos incrementales cuando se alcance el tráfico objetivo (T_{OBJ}). ADIF y ADIF AV proponen las siguientes bonificaciones:
 - Líneas de alta velocidad **Madrid-Barcelona-Frontera francesa**: 25% para los servicios VL1 y un 10% para el resto de servicios;
 - Líneas de alta velocidad **Madrid-Andalucía**: 50% para los servicios VL1 y un 10% para el resto de servicios;
 - **Resto de líneas de alta velocidad**: 75% para los servicios VL1 y un 10% para el resto de servicios.

ADIF y ADIF AV han aportado en la documentación que justifica su propuesta un ejemplo de la forma como se aplicaría esta bonificación, señalándose que se produciría un **descuento progresivo para crecimientos del tráfico entre el 3% (T_{REF}) y el 7% T_{OBJ}** , de conformidad con el artículo 96.6.1º.c). Igualmente, de acuerdo con dicho ejemplo, **la bonificación se aplicará por tipo de línea y servicio**, esto es, puede obtenerse una reducción en los cánones de un servicio y línea concreta sin que se haya conseguido a nivel de la red completa.

C. Tarifas mínimas de la Modalidad D del canon por utilización de instalaciones de servicio

El artículo 98.4.D) establece, en relación con el canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio (de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, lavado y limpieza y de suministro de combustible), que su cuantía mínima se fijará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En cumplimiento de este precepto, ADIF y ADIF AV proponen una cuantía mínima de 3,75 euros por la utilización de instalaciones de servicio para repostaje de combustible, tanto fijos como móviles, así como un periodo mínimo de 4 horas para el resto de instalaciones.

III. VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE ADIF Y ADIF AV

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, incluyendo el procedimiento de consultas realizado.

III.1. Procedimiento de consultas realizado por ADIF y ADIF AV

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 e intervenir** cuando prevea que el resultado de dicho proceso pueda contravenir las disposiciones legales vigentes.

De conformidad con esta competencia, la Resolución de cánones 2017 estableció 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”*.

Siguiendo las recomendaciones anteriores, **ADIF y ADIF AV convocaron a las empresas ferroviarias a una reunión** en la que se entregó la propuesta objeto de análisis, ofreciéndose una descripción de la misma, a la que los Servicios de la CNMC asistieron como observadores. Posteriormente, se produjo la **comunicación formal** de la propuesta, otorgándose 15 días para realizar alegaciones. De acuerdo con la documentación comunicada por los gestores de infraestructuras, **aportaron su punto de vista 4 empresas ferroviarias** (RENFE, COMSA, CONTINENTAL y TRANSFESA) así como la **Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP)**.

Entre las alegaciones realizadas cabe destacar los argumentos de **RENFE** en el sentido de: i) Excluir de la adición de la modalidad A del canon las causas de fuerza mayor así como los surcos solicitados de conformidad con las especificaciones de la Declaración sobre la Red; ii) Reducir los umbrales del T_{OBJ} para la obtención de la bonificación, bien considerando un crecimiento del 0% para 2017 o bien la previsión del PIB (2,4%); iii) Homogeneizar las

bonificaciones para todos los servicios sobre las líneas de Alta Velocidad (VL1, VL2 y VL3); iv) Realizar una propuesta de bonificaciones a largo plazo que dé certidumbre sobre la permanencia del esquema de incentivos y; v) Aclarar el procedimiento de aplicación de los cánones D y E, incluyendo la disponibilidad de las aplicaciones informáticas. Por su parte, el **resto de empresas ferroviarias** que han realizado alegaciones **junto con la AEFP** consideran que el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril no puede asumir mayores costes, por lo que se oponen a cualquier subida de los cánones, considerando que la adición propuesta supone un incremento, por las propias características de este tipo de tráfico.

Esta Sala considera que el procedimiento aplicado por ADIF y ADIF AV por primera vez en el contexto de la modificación puntual objeto del presente informe **es positivo**, si bien es cierto que la incertidumbre sobre la aplicación global del sistema de cánones evitó una mayor discusión sobre los aspectos concretos propuestos. Por otra parte, como también se señaló en la Resolución de cánones 2017, la distribución con antelación de la propuesta así como su memoria económica habría propiciado un mayor debate en la reunión mantenida entre las partes.

En definitiva, **esta Sala valora positivamente** que ADIF y ADIF AV **hayan adoptado las recomendaciones** realizadas en la Resolución de cánones 2017 **al procedimiento de consultas**, considerando que el mismo debe aplicarse de forma completa, incluyendo las dos reuniones previstas así como la circulación de información por adelantado, para próximos procedimientos de revisión de los cánones ferroviarios.

III.2. Análisis de las propuestas realizadas por ADIF y ADIF AV

Una vez analizado el procedimiento de consultas realizado por ADIF y ADIF AV, esta Sala procederá, en el presente epígrafe, a valorar las propuestas de los administradores de infraestructuras.

III.2.1. Propuesta de adición sobre la Modalidad A del canon por utilización de líneas ferroviarias integrantes de la RFIG

El objetivo de esta adición es, según el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015, *“optimizar la utilización de la red ferroviaria, incentivando las mejoras en los procesos de programación de trenes por parte de los operadores”*. Como se observa en la tabla siguiente, actualmente se producen divergencias entre la capacidad adjudicada por los gestores de las infraestructuras y los tráficos finalmente llevados a cabo por las empresas ferroviarias, con porcentajes en algunos casos relativamente elevados.

Tabla 2. Capacidad utilizada y adjudicada por tipo de empresa (2016)

<i>Tren.Km</i>	Adjudicada	Utilizada	Diferencia
Empresas alternativas	6.701.641	7.711.980	15,1%
Renfe Mercancías	21.509.881	17.870.116	-16,9%
Renfe Viajeros	162.391.840	161.380.302	-0,6%
Red de Ancho Métrico	9.523.132	8.726.059	-8,4%

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

Esta Sala considera que el **sistema de cánones ferroviarios debe dar los incentivos correctos** por lo que esta **adición debe evitar que se soliciten surcos tentativamente** únicamente bajo la previsión de tráficos inciertos. Igualmente, el recargo debe **desincentivar** que determinadas **empresas acaparen surcos** en determinados trayectos y horarios con una menor disponibilidad de capacidad.

Esta Sala considera necesario recordar que, de acuerdo con la Declaración sobre la Red para el año 2017 (ver sección 4.2.3), las empresas ferroviarias y demás candidatos pueden **solicitar surcos con una antelación reducida** (hasta 24 horas antes/normalmente con menos de un día de antelación), bajo las modalidades de Surcos ocasionales e inmediatos. Además, existe la posibilidad de **reajustar la capacidad adjudicada** mediante los ajustes concertados y mensuales, así como de los surcos ocasionales.

Como se ha señalado anteriormente, la propuesta de adición está basada en el lucro cesante que afrontan los gestores de infraestructuras. El recargo así establecido compensa a los gestores de infraestructuras por el importe que dejan de percibir por haber adjudicado una capacidad que finalmente no ha sido utilizada y por la que habrían percibido el resto de cánones previstos en el artículo 97, incluidos los recargos.

Esta Sala considera que el **importe propuesto de ADIF y ADIF AV** correspondiente a la adición prevista en el artículo 97.5.2º.a) **es demasiado elevado**. En primer lugar, estos importes se basan en los **cánones propuestos** por los administradores de infraestructuras **el pasado 3 de agosto de 2016** que, como ya señaló la Resolución de cánones 2017, eran superiores a los costes directamente imputables y fijaban un recargo que no podía ser aceptado por el mercado. Por tanto, **cualquier propuesta de adición deberá ser consistente con los cánones establecidos en las conclusiones 4 y 5 de dicha Resolución**.

En segundo lugar, la adición propuesta por ADIF y ADIF AV es igual, como se ha dicho, a la suma de todas las modalidades del canon definido en el artículo 97 de la Ley 38/2015. Sin embargo, el hecho imponible de la modalidad A es la petición y adjudicación de la capacidad, por lo que esta modalidad del canon será abonada por la empresa ferroviaria tanto si ésta se usa como si no. Por

tanto, la adición propuesta por ADIF y ADIF AV supera el **lucro cesante** de no aprovechar la capacidad adjudicada por lo que **el importe que percibiría el administrador por el recargo superaría lo que recibiría en caso que circulara el tren**, dado que percibiría dos veces el importe correspondiente a la Modalidad A.

En definitiva, esta Sala considera que la **adición** prevista en el artículo 97.5.2º.a) debería basarse en **los importes establecidos en la Resolución de cánones 2017** correspondientes **únicamente** a las **Modalidades B y**, en el caso de tracción eléctrica, **C**, incluyendo los recargos, del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG. Sin embargo, el hecho de que el tren no circule reduce los costes de la red ferroviaria. En estas condiciones, en próximas revisiones de los cánones ferroviarios, **ADIF y ADIF AV deberán justificar que su propuesta de la adición** objeto del presente informe, además de compensarles el lucro cesante, **es adecuada y proporcional al objeto de la misma que es el fomento del uso eficiente de la red.**

Por otra parte, el artículo 97.5.2º.a) señala que la adición por el uso no eficiente de la capacidad adjudicada se aplicará a la diferencia en **valor absoluto** entre la capacidad adjudicada y utilizada. De esta forma, la adición de referencia deberá aplicarse tanto a trenes con capacidad adjudicada pero que finalmente no circulan como a aquéllos que solicitan **surcos inmediatos que**, de acuerdo con la Declaración sobre la Red, **no requieren reserva previa**. Esta Sala considera que, en este caso, el cálculo de **la adición** sobre la base del lucro cesante **resulta desproporcionada** dado que el tren en cuestión efectivamente circulará y, por tanto, abonará los cánones ferroviarios. Efectivamente, en el caso de una circulación de un tráfico habiendo solicitado la capacidad mediante la modalidad de surco inmediato, en caso de superar los umbrales del 2 y 15% para viajeros y mercancías respectivamente, deberán abonar dos veces las modalidades B y, en el caso de tracción eléctrica, también la C.

En estas condiciones, y dada la adición propuesta por ADIF y ADIF AV, los gestores de infraestructuras deberán especificar que la adjudicación de capacidad mediante la modalidad de surco inmediato **no será objeto de adición**, sin perjuicio de que esta Sala evaluará otras alternativas para esta modalidad basadas en otros parámetros diferentes al lucro cesante actualmente propuesta por ADIF y ADIF AV.

Igualmente, deben quedar excluidas de este recargo la capacidad no utilizada por causas ajenas a la empresa ferroviaria, en particular, las provocadas por fuerza mayor.

III.2.2. Propuesta de bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario

El objetivo de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley 38/2015 es *“incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario (...)”*. Con este objetivo, se bonifican crecimientos de tráfico por encima de la situación esperada por los administradores de infraestructuras. Como se ha señalado anteriormente, ADIF y ADIF AV proponen bonificar únicamente incrementos de tráfico de las líneas de alta velocidad. Esta Sala considera que **la propuesta de ADIF y ADIF AV, está justificada dada la escasa recuperación de costes** que se consigue mediante la aplicación de los cánones ferroviarios en las líneas que no son tipo A, tal y como se señaló en la Resolución de cánones 2017.

En relación con la bonificación de las líneas de alta velocidad, la propuesta de ADIF y ADIF AV define la **situación esperada**, definida de acuerdo con la nomenclatura del citado artículo 97.6.1º mediante el tráfico de referencia (T_{REF}), **en un crecimiento del 3% con respecto al tráfico de 2016**.

A este respecto, es preciso recordar que la Resolución de cánones 2017 señalaba que *“[E]n 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 (...)”*. Es decir, los cánones unitarios fijados por la CNMC para 2017 se basaban en un **escenario de crecimiento de tráfico acumulado para los dos ejercicios del 3%**, cifra inferior a la ahora estimada por ADIF AV, que se basa en un crecimiento de esa magnitud únicamente en 2017.

De esta forma, para hacer consistente el importe del canon, basado en el coste unitario, y los parámetros de la bonificación, el T_{REF} debería calcularse sobre la diferencia entre el tráfico real de 2016 y el tráfico previsto para 2017 en la Resolución sobre cánones de 2017, basado en un incremento del 3% sobre el tráfico de 2015. De acuerdo con los datos aportados por ADIF AV, el tráfico en las líneas con ancho UIC (ancho internacional) habría crecido, en 2016, en un 1,5%, por lo que **el T_{REF} debería fijarse en el tráfico real de 2016 incrementado en un 1,4%**.

En relación con los **porcentajes de bonificación y su aplicación**, el ejemplo aportado por los gestores de infraestructuras muestra, en línea con lo señalado por la Ley 38/2015, que **la bonificación se calculará en función del tráfico realizado**³, esto es, que se tendrá derecho a su percepción incluso sin alcanzar

³ El artículo 97.6.1º.c) establece que la bonificación se calculará, *“[S]i el tráfico realizado T estuviese entre el tráfico de referencia y el tráfico objetivo, se determinará a partir de la*

el T_{OBJ} , y que **se aplicará por tipo de línea y servicio**, esto es, que una línea y servicio determinado tendrán derecho a bonificación incluso si no se alcanza el T_{OBJ} global.

En la tabla siguiente, a efectos ilustrativos, se muestra una estimación del importe de la bonificación sobre el incremento previsto de recaudación con diferentes escenarios de crecimiento de tráfico tomando como referencia los parámetros propuestos por ADIF y la fórmula de cálculo incluida en el artículo 97.6.1º.c) (ver nota al pie 3). Como se señalaba anteriormente, un crecimiento de tráfico del 3% no daría derecho a bonificación alguna, mientras que, en caso de alcanzarse el T_{OBJ} , de acuerdo con el *mix* de tráfico por corredores, ADIF AV transmitiría a RENFE Viajeros el 33% del incremento de recaudación.

Tabla 3. Estimación del % bonificado sobre incremento de recaudación⁴

Millones de euros	Incremento de tráfico				
	3%	4%	5%	6%	7%
Importe Bonificación	0	0,21	2,15	4,53	10,61
Incremento recaudación	17,43	18,61	23,26	27,91	32,57
% bonificación	0%	1%	9%	16%	33%

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

La aplicación de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º hace que los importes, para crecimientos lejos del T_{OBJ} sean muy reducidos, como se observa para el caso del crecimiento del 4 e, incluso, el 5%. Dada esta aplicación práctica, para próximos ejercicios, **ADIF y ADIF AV deberían justificar**, sobre estimaciones de sensibilidad de la demanda, **que su propuesta de T_{OBJ}** , aun siendo exigente, **resulta realista**. De otra forma, el esquema de **bonificaciones no supondría un incentivo** para las empresas ferroviarias, al obtener descuentos muy reducidos en caso de no alcanzar el T_{OBJ} , aún incrementado el tráfico.

III.2.3. Tarifa mínima del canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio

El último aspecto incluido en la propuesta de ADIF y ADIF AV se refiere a la cuantía mínima de la Modalidad D del canon previsto en el artículo 98 de la Ley 38/2015. Efectivamente, y al contrario que en la Modalidad E, que establece

bonificación objetivo, corregida con el grado de cumplimiento del tráfico real respecto del tráfico de referencia y del tráfico objetivo, es decir, $B = B_{OBJ} \times (T - T_{REF}) / (T_{OBJ} - T_{REF})$.

⁴ Los importes se estiman en base a los cánones fijados por la CNMC en la Resolución de cánones de 2017 y no sobre los propuestos por ADIF y ADIF AV en su comunicación de 3 de agosto de 2016.

que la cuantía mínima será de 8 horas, en la modalidad de referencia la Ley indica que ésta se fijará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. La **propuesta de ADIF y ADIF AV** para las instalaciones incluidas en la Modalidad D⁵ cuya facturación se realiza por periodos temporales **reduce a la mitad la cuantía mínima del canon E señalada, hasta las 4 horas**. Esta Sala valora positivamente esta reducción, al suponer una mayor flexibilidad para las empresas ferroviarias.

En el caso de los puntos de **suministro de combustible**, la cuantía mínima propuesta asciende a 3,75 euros, **importe reducido** y que supondrá que ninguna empresa ferroviaria deba afrontar un sobrecoste por esta cuantía mínima.

Sin embargo, esta Sala debe señalar que, de acuerdo con las alegaciones recibidas en el proceso de consultas relativo a la presente propuesta, parecen mantenerse los problemas ya señalados en la Resolución sobre cánones de 2017, en relación con la **ausencia de una aplicación informática** que permita hacer simulaciones de coste para estos cánones que no han sido aplicados hasta la fecha. La CNMC informó el procedimiento de solicitud de capacidad en las instalaciones de servicio en el punto III.2 de la Resolución de 21 de junio de 2016⁶, señalándose que se valoraba *“positivamente la introducción de un procedimiento de solicitud y adjudicación de capacidad en las instalaciones de servicio como un mecanismo que incentivará su uso racional cuando se determinen los pagos por su uso mediante la aprobación de los cánones D y E en la próxima Ley de Presupuestos Generales del Estado”*. Además, dicho Acuerdo también indicaba que se compartía *“la iniciativa de ADIF y ADIF AV de implementar este mecanismo de forma previa a la fijación de los citados cánones, de forma que pueda comprobarse su aplicación práctica y viabilidad”*. Dadas las alegaciones señaladas anteriormente, debe concluirse que los administradores de infraestructuras no han puesto en funcionamiento dicho procedimiento, en ausencia de la aplicación efectiva de los cánones D y E. **Esta Sala**, en línea con lo señalado anteriormente, **considera positivo que ADIF y ADIF AV habiliten el procedimiento de adjudicación de capacidad en las instalaciones de servicio de forma previa a la aplicación de los cánones ferroviarios.**

IV. CONCLUSIONES

⁵ Las instalaciones incluidas son: vías de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, lavado y limpieza y de suministro de combustible.

⁶ Acuerdo por el que se emite informe relativo a la modificación de las Declaraciones sobre la Red 2016 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala concluye, en relación con las propuestas comunicadas por ADIF y ADIF AV, lo siguiente:

- 1) Se valora positivamente que ADIF y ADIF AV hayan adoptado las recomendaciones realizadas en la Resolución de cánones 2017 en relación con el procedimiento de consultas, considerando que el mismo debe aplicarse de forma completa, incluyendo las dos reuniones previstas así como la circulación de información por adelantado, para próximos procedimientos de revisión de los cánones ferroviarios.
- 2) Se considera que el importe propuesto por ADIF y ADIF AV para la adición prevista en el artículo 97.5.2º.a) es excesivo, debiéndose fijar según los importes de los cánones ferroviarios establecidos en la Resolución de cánones 2017 correspondientes únicamente a las Modalidades B y, en el caso de la tracción eléctrica, C, incluyendo los recargos, del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG.

Sin embargo, en próximas revisiones de los cánones ferroviarios, ADIF y ADIF AV deberán justificar que su propuesta de la adición incluida en el artículo 97.5.2º.a), además de compensarles el lucro cesante, es adecuada y proporcional al objeto de la misma que es el fomento del uso eficiente de la red.

Finalmente, esta Sala considera que la adición así calculada resulta desproporcionada para la capacidad adjudicada mediante la modalidad de surcos inmediatos. Así, y en tanto que ADIF y ADIF AV no realicen una propuesta para estos casos que no se base en el lucro cesante, deberán especificar que esta modalidad incluida en el epígrafe 4.2.3 de la Declaración sobre la Red no será objeto de adición.

- 3) En relación con la bonificación incluida en el artículo 97.6.1º, se estima que la propuesta de ADIF y ADIF AV debe corregirse para hacer consistente el importe del canon, basado en el coste unitario, y los parámetros de la bonificación, el T_{REF} . Así, el T_{REF} debería calcularse sobre la diferencia entre el tráfico real de 2016 y el tráfico previsto para 2017 en la Resolución sobre cánones de 2017, basado en un incremento del 3% sobre el tráfico de 2015.

De acuerdo con los datos aportados por los gestores de infraestructuras, el tráfico en las líneas UIC se habría incrementado en un 1,5% en 2016, por lo que el T_{REF} debería fijarse en el tráfico real de 2016 incrementado en un 1,4%.

- 4) Adicionalmente, y dada la aplicación de la bonificación establecida en el artículo 97 de la Ley 38/2015, que reduce sensiblemente los descuentos en caso de no alcanzar el T_{OBJ} , para próximos ejercicios, ADIF y ADIF

AV deberían justificar, sobre estimaciones de sensibilidad de la demanda, que su propuesta, aun siendo exigente, resulta realista.

- 5) Finalmente, se consideran adecuadas las tarifas mínimas correspondientes a la Modalidad D del canon previsto en el artículo 98 propuestas y también positivo que ADIF y ADIF AV habiliten el procedimiento de adjudicación de capacidad en las instalaciones de servicio de forma previa a la aplicación de los cánones ferroviarios previstos en las modalidades D y E del artículo 98 de 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.Uno.4 de la Ley 3/2013 de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que la adición propuesta por ADIF y ADIF Alta Velocidad prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015 del Sector Ferroviario resulta excesiva, por lo que se les requiere que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con el punto 2) del epígrafe IV de esta Resolución.

SEGUNDO.- Declarar que el tráfico de referencia (T_{REF}) propuesto por ADIF y ADIF Alta Velocidad en la definición de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º no resulta consistente con el tráfico estimado en la 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 con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, por lo que se requiere su modificación de acuerdo con el punto 3) del epígrafe IV de esta Resolución.

TERCERO.- Informar positivamente la propuesta de tarifa mínima correspondiente a la Modalidad D del canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio del artículo 98 de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario.