

## **RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2018 Y POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE ACUERDO AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 3/2013, DE 4 DE JUNIO.**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**STP/DTSP/031/17**

**Presidenta**

D.<sup>a</sup> María Fernández Pérez

**Consejeros**

D.<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

D. Benigno Valdés Díaz

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 21 de septiembre 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 la Sala de Supervisión Regulatoria de 3 de noviembre de 2016<sup>1</sup> (en adelante, Resolución de cánones 2017) estableció que ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) debían aportar, antes del 16 de enero de 2017, determinada información sobre su modelo de costes así como estudios técnicos sobre los epígrafes a, g, i k y n) del artículo 4 del

---

<sup>1</sup> 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.

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171322\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171322_0.pdf)

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).

En cumplimiento de este requerimiento, los gestores de infraestructuras aportaron información mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC con fecha 17 de enero de 2017. Posteriormente, ADIF y ADIF AV enviaron información adicional que tuvo entrada en el registro de la CNMC el 9 de mayo de 2017.

**SEGUNDO.-** Igualmente, la Resolución de cánones 2017 estableció que tanto el recargo previsto en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015 como la bonificación establecida en el artículo 97.6.1º eran obligatorios y, por tanto, debían ser ofrecidas por ADIF y ADIF AV a las empresas ferroviarias y demás candidatos.

Los gestores de infraestructuras comunicaron su propuesta con fecha 8 de febrero de 2017, siendo objeto de resolución por la Sala de Supervisión Regulatoria el 9 de marzo de 2017<sup>2</sup>.

**TERCERO.-** Con fecha 16 de marzo de 2017, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de ADIF realizando una nueva propuesta relativa a los cánones aplicables a los servicios VCM (servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos). La Sala de Supervisión Regulatoria emitió Resolución sobre esta propuesta el 30 de marzo de 2017<sup>3</sup>.

**CUARTO.-** Mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC el 20 de junio de 2017, ADIF y ADIF AV comunicaron su cuantificación de los costes subyacentes a las modalidades del canon del artículo 97 y de la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley 38/2015.

**QUINTO.-** Los cánones ferroviarios objeto de las resoluciones señaladas en los antecedentes de hecho primero, segundo y tercero entraron en vigor, de conformidad con el artículo 70 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de

---

<sup>2</sup> 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.

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586590\\_7.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586590_7.pdf)

<sup>3</sup> Resolución sobre la propuesta de canon y adición de ADIF de los servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos (VCM) para 2017.

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611\\_11.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611_11.pdf)

Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, el 1 de julio de 2017 (en adelante, PGE 2017).

**SEXTO.-** Con fecha 29 de junio de 2017, ADIF y ADIF AV remitieron el modelo de contabilidad analítica por el que se determinan los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario de conformidad con el RE 2015/909, dando así cumplimiento al artículo 9 del mismo, que establecía como límite para su transmisión al regulador el 3 de julio de 2017.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 6 de julio de 2017 se requirió a ADIF y ADIF AV determinada información sobre la evolución de los costes e ingresos derivados de los cánones ferroviarios en 2016.

**OCTAVO.-** Mediante escrito que tuvo entrada en el registro de esta Comisión el 21 de julio de 2017, ADIF y ADIF AV dieron respuesta al requerimiento de información anterior.

**NOVENO.-** Con fecha 31 de julio de 2017, ADIF y ADIF AV remitieron sus propuestas para las modalidades de cánones ferroviarios incluidas en los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015.

**DÉCIMO.-** En cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, con fecha 21 de septiembre de 2017, la Sala de Competencia de esta Comisión ha emitido informe sin observaciones a la propuesta de resolución del presente procedimiento.

## **SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I. OBJETO Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

El artículo 11.Uno.5 de la LCNMC atribuye a la CNMC la competencia de velar por que los cánones y las tarifas ferroviarias cumplan lo dispuesto en sus normas reguladoras y no sean discriminatorios.

Además, el artículo 11.Uno.4 de la LCNMC también otorga a esta Comisión la competencia de supervisar el proceso de consulta previo a la fijación de cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso pueda contravenir las disposiciones vigentes.

Por su parte, el RE 2015/909, además de definir los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria, obliga, en su disposición transitoria, a los administradores de infraestructuras a transmitir al organismo regulador su método de cálculo de los costes directos antes del 3 de julio de 2017,

habilitando a los organismos reguladores a evaluar sus propuestas de modelización y métodos de cálculo de estos costes.

Para el ejercicio de sus funciones, el apartado Uno.7 del artículo 11 de la LCNMC habilita a la CNMC a 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.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 100.1 de la Ley 38/2015, con carácter previo a su remisión al Ministerio de Fomento para su inclusión en los anteproyectos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los administradores de infraestructuras deberán someter su propuesta de modificación o revisión de las cuantías de los cánones ferroviarios a que hacen referencia los artículos 97 y 98 de la Ley 38/20 a informe de esta Comisión. .

Así pues, la CNMC está habilitada para supervisar el procedimiento de fijación de cánones y para conocer de la propuesta de modificación de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV para 2017 en los términos indicados.

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

## **II. PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL MODELO DE COSTES DIRECTAMENTE IMPUTABLES**

Como se ha señalado en el apartado anterior, el RE 2015/909 establece que los gestores de infraestructuras deben transmitir al organismo regulador competente su método de cálculo de los costes directos y, cuando proceda, un plan de introducción gradual a más tardar el **3 de julio de 2017**. Por su parte, el artículo 31 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y el Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Directiva RECAST) señala que “[E]l administrador de infraestructuras podrá decidir adaptarse gradualmente a dichas modalidades durante un periodo no superior a cuatro años a partir de la entrada en vigor de los citados actos de ejecución”.

De esta forma, y dado que el RE 2015/909 fue aprobado el 12 de junio de 2015, ADIF y ADIF AV cuentan hasta el **12 de junio de 2019** para ajustar los cánones ferroviarios a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario. De forma previa, esta Sala de Supervisión Regulatoria debe establecer si el nuevo modelo de costes comunicado por los gestores de infraestructuras solventa los elementos señalados en anteriores Resoluciones, en particular, el hecho que el modelo de costes actual, si bien es capaz de calcular los costes directamente imputables de los cánones, de conformidad

con las disposiciones incluidas en la Ley 38/2015, no cuenta con las funcionalidades para asignarlos a cada uno de los servicios.

En este contexto, esta Resolución analiza los **costes directamente imputables** sobre la base del actual modelo de costes, auditando los importes aportados por los gestores de infraestructuras. Asimismo, se analiza, sobre la base de los estudios técnicos aportados, los **costes no elegibles** de conformidad con el RE 2015/909.

Por su parte, el nuevo modelo de costes aportado por ADIF y ADIF AV y señalado en el antecedente de hecho sexto será objeto de análisis por la CNMC de conformidad con las competencias señaladas tanto de la LCNMC como del RE 909/2015, sin perjuicio del procedimiento de consulta que deberán llevar a cabo los gestores de infraestructuras. Cabe recordar que, para cumplir los plazos señalados en la Directiva y de acuerdo con las disposiciones incluidas en la Ley 38/2015 relativas a su aprobación, los cánones ferroviarios efectivamente orientados a los costes subyacentes deberán ser incluidos en los Presupuestos Generales del Estado de 2019 por lo que **la propuesta deberá ser elaborada durante el primer semestre de 2018**.

Esta Comisión emitirá su Resolución relativa al modelo de costes presentado por ADIF y ADIF AV, que deberá ser consultada previamente con las empresas ferroviarias y demás candidatos de acuerdo con el procedimiento establecido en la Resolución de cánones 2017. Una vez recibido su punto de vista así como la Resolución de esta Comisión de conformidad con el artículo 11.Uno.5 de la LCNMC, los gestores introducirán, en su caso, los cambios necesarios y contarán con los elementos esenciales del modelo antes del **31 de mayo de 2018**, cuando deberán transmitirlos a la CNMC e iniciar el procedimiento de consultas.

### **III. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS EVOLUCIÓN DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS EN 2016**

De forma previa al análisis de la propuesta realizada por los administradores de las infraestructuras, en este epígrafe se describe la situación de los gestores de infraestructuras así como de los ingresos por cánones, incluyendo su desagregación por corredores.

#### **III.1. Situación de los gestores de infraestructuras ferroviarios**

##### *III.1.1. Actividad ferroviaria de los gestores de infraestructuras*

El análisis de la actividad ferroviaria, medida en tren.km, resulta relevante al objeto de la presente Resolución dado que los cánones ferroviarios se tarifican en función de dicha unidad.

La actividad desarrollada por ADIF y ADIF AV concluyó **2016** con la gestión de 191,26 millones de tren.km, lo que supuso una **reducción del 0,8% con respecto a los datos de 2015**. RENFE Viajeros fue el principal usuario de las redes ferroviarias con más de 1,7 millones de trenes y casi 161,4 millones de tren.km (-0,9%). Por su parte, el tráfico de mercancías contó con dos situaciones muy diferentes: i) RENFE Mercancías, que vio disminuir su actividad en un 6,3%, hasta los 17,87 millones de tren.km y; ii) las empresas ferroviarias alternativas que, con 25.380 trenes y 7,712 millones de tren.km, incrementaron su actividad en un 9,2%.

En el **primer semestre de 2017** se observa un mayor dinamismo, con un **crecimiento del 1%** con respecto al mismo periodo de 2016, soportado por el incremento en la actividad relacionada con el tráfico de viajeros. Por el contrario, tanto RENFE Mercancías como el resto de empresas ferroviarias alternativas han decrecido su actividad en un 1,3 y 1,1% respectivamente.

La evolución por tipo de infraestructuras muestra que, esencialmente, el incremento de la actividad ferroviaria deriva del **mayor uso de la red de alta velocidad**. Así, en 2016, estas infraestructuras incrementaron su tráfico, en términos de tren.km, en un 1,5%, mientras que en el primer semestre de 2017 este incremento se situó en el 1,3%.

### *III.1.2. Resultados de los gestores de infraestructuras*

Una vez descrita la evolución de la actividad ferroviaria durante 2016 y el primer semestre de 2017, cabe también detallar la situación económica de los gestores de infraestructuras. La Red Ferroviaria de Interés General (en adelante, RFIG) gestionada por ADIF y ADIF AV contaba, a finales de 2016, con 15.326 km de vías, de los que 2.383 km son de alta velocidad.

Como se observa en la tabla siguiente, ADIF, una vez descontados los efectos en 2015 de la enajenación de determinados activos, ha vuelto a incurrir en pérdidas superiores a los 72 millones de euros. Por su parte, ADIF AV mantiene su resultado de explotación positivo, si bien se ha reducido a la mitad desde 2015, debido a que los ingresos se han reducido en una mayor proporción que los costes de explotación.

**ADIF** ingresó por los **cánones** ferroviarios **únicamente el 8,4% de los ingresos totales**. Así, las subvenciones que recibe de las Administraciones Públicas (AAPP), en torno a los 585 millones de euros, y los pagos de ADIF AV por la encomienda de gestión (351 millones de euros) suponen la mayor parte de los ingresos recibidos por este gestor de las infraestructuras. Es preciso

señalar que esta estructura de ingresos cambiará sustancialmente en 2017 y, en especial, 2018 dada la iniciativa de ADIF de renunciar a la subvención de explotación, a cambio de un incremento en los cánones relativos a los servicios VCM<sup>4</sup>

**Tabla 1. Resultado de explotación de ADIF y ADIF AV**

<i>Miles de euros</i>	ADIF		ADIF AV	
	2015	2016	2015	2016
Cánones	103.311	106.515	507.025	507.577
Alquileres y servicios	55.444	59.738	105.650	101.892
Servicios en estaciones	81.647	82.680	-	-
Subv.de explotación	590.618	584.839	-	-
Energía de Tracción	-	-	298.344	267.509
Otros ingresos	476.608	413.698	56.214	42.042
<b>Total ingresos</b>	<b>1.332.083</b>	<b>1.270.447</b>	<b>984.103</b>	<b>935.773</b>
Aprovisionamientos	- 88.814	- 56.886	-	-
Personal	- 704.646	- 668.240	- 14.890	- 15.129
Otros gastos de expl.	- 529.337	- 614.117	- 714.865	- 683.307
<b>Total costes explotación</b>	<b>- 1.322.797</b>	<b>- 1.339.243</b>	<b>- 729.755</b>	<b>- 698.436</b>
Enajenaciones y otros	194.952	- 47.903	- 10.186	727
Amortizaciones	- 436.700	- 435.887	- 305.973	- 321.852
Subv. de inmovilizado	355.969	480.461	90.065	98.017
<b>Rdo. de explotación</b>	<b>123.507</b>	<b>- 72.125</b>	<b>28.254</b>	<b>14.229</b>

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

**ADIF AV** consigue que los **cánones ferroviarios supongan la mayor parte de su facturación**, en torno al 54% del total, seguido por los ingresos derivados de la venta de energía de tracción (29%), cuyas tarifas, en tanto que servicio complementario regulado en el artículo 102 de la Ley 38/2015, fueron analizadas por esta Sala en noviembre de 2016<sup>5</sup>. Finalmente cabe señalar que el resultado de explotación de ADIF AV viene deteriorándose desde los 62,7 millones de euros que consiguió en 2014 (-77%).

En la tabla siguiente que presenta el EBITDA se observa que en los últimos años, el importe de las subvenciones recibidas por ADIF ha sido suficiente para compensar completamente los costes operativos, de forma que éste resultaba

<sup>4</sup> Ver nota al pie 3.

<sup>5</sup> Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre las propuestas de tarifas para los servicios complementarios prestados en instalaciones de servicio y por la que se adoptan medidas para próximas modificaciones de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171356\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171356_2.pdf)

positivo. Esta situación cambió en 2016 cuando el EBITDA descendió hasta casi -80 millones de euros. Por el contrario, ADIF AV cuenta con un EBITDA positivo si bien con una clara tendencia a la baja durante los últimos ejercicios.

**Tabla 2. EBITDA, subvenciones de explotación y resultado financiero de ADIF y ADIF AV**

Miles de euros	ADIF			ADIF AV		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
EBITDA sin subv.	-571.489	-581.332	-653.635	265.772	254.348	237.337
Subvenciones a la expl.	584.344	590.618	584.839			
EBITDA	12.855	9.286	- 68.796	265.772	254.348	237.337
Resultado financiero	-21.705	- 49.218	- 7.422	-272.850	-389.506	-342.376
<b>Resultado antes de impuestos</b>	<b>-49.956</b>	<b>74.289</b>	<b>-79.547</b>	<b>-210.070</b>	<b>-361.252</b>	<b>-328.147</b>

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

En relación con ADIF AV cabe señalar que el **EBITDA no permite cubrir el resultado financiero**, esto es, la actividad de los gestores no es suficiente para cubrir los costes financieros (superiores a los 340 millones de euros) derivados de su elevado endeudamiento. De esta forma, como ya se señaló en la Resolución de cánones 2017, los resultados anteriores hacen que este gestor deba endeudarse para hacer frente a sus obligaciones financieras.

La estructura patrimonial de los gestores de infraestructuras no ha sufrido modificaciones relevantes. Así, ADIF mantiene una deuda a largo plazo de aproximadamente 562 millones de euros, mientras que, en el caso de ADIF AV, ésta se eleva por encima de los 14.200 millones de euros.

En este contexto, y transcurridos 2 años desde su aprobación, es necesario recordar que el artículo 25.3 de la Ley 38/2015 establece que “(...) se adoptarán por el Gobierno las medidas necesarias para asegurar que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias refleje como mínimo una situación de equilibrio (...)” (el subrayado el propio). De las tablas anteriores se observa que los **gestores de infraestructuras no cuentan con una cuenta de pérdidas y ganancias equilibrada** observándose, incluso, cierto deterioro.



En estas condiciones resulta necesario, en línea con lo señalado en la Resolución de 26 de enero de 2017<sup>6</sup>, que se **desarrollen las previsiones de la Ley 38/2015** en relación con el equilibrio económico de los gestores de infraestructuras y demás elementos, como la estrategia indicativa, que dotarían de una mayor transparencia y previsibilidad al sector.

### III.2. Ingresos por cánones ferroviarios

En relación con la evolución de los cánones ferroviarios, cabe señalar que, a pesar de que la Ley 38/2015 modificó sustancialmente su estructura, no ha sido hasta la aprobación de los PGE 2017, cuando esta nueva estructura ha sido finalmente aplicada. Por tanto, durante **2016 estuvo vigente todavía 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).

Dicha Ley regulaba las cuatro modalidades de cánones por la **utilización de las líneas ferroviarias** de la RFIG: acceso, reserva de capacidad, circulación y tráfico. Igualmente, se establecían 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, en 2016, un total de 106,5 y 507,5 millones de euros respectivamente en concepto de cánones ferroviarios, lo que supuso un incremento del 3,1% para ADIF y un 0,1% para ADIF AV.

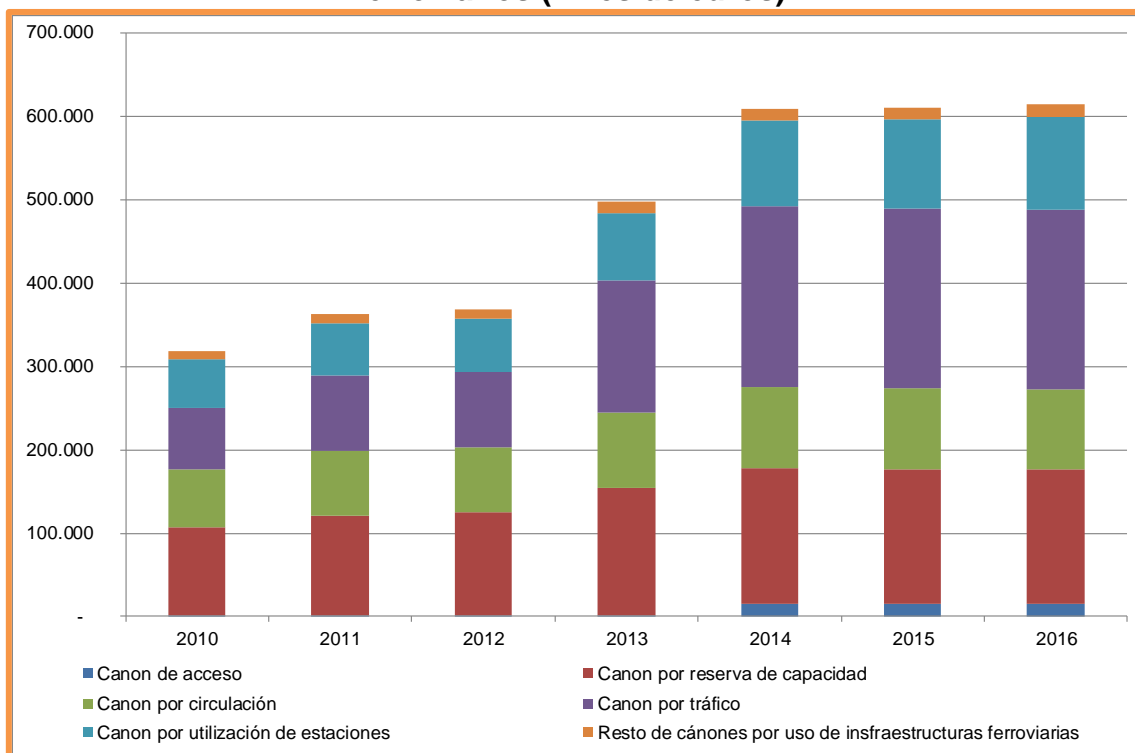
En el gráfico siguiente se presenta la recaudación obtenida en cada una de las modalidades de canon ferroviario. Como se puede observar, los cánones de tráfico (35% del total), reserva de capacidad (26% del total) y utilización de estaciones (18% del total) son los que generan un mayor volumen de ingresos.

---

<sup>6</sup> Acuerdo por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la red 2017 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/1516909\\_0.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1516909_0.pdf)

**Gráfico 1. 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.

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 suponen, a su vez, más del 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, Renfe Viajeros, como se observa en la tabla siguiente, es el principal contribuyente a los cánones ferroviarios con más de 607 millones de euros, mientras que Renfe Mercancías y el resto de empresas entrantes de mercancías generan unos ingresos mucho menores.

**Tabla 3. Ingresos por cánones de ADIF y ADIF AV por tipo de empresa**

Miles de euros	2015		2016	
	ADIF	ADIF AV	ADIF	ADIF AV
Renfe Viajeros	97.691	506.670	100.479	507.200
Renfe Mercancías	4.058	295	3.887	335
Empresas entrantes	1.195	44	1.349	33
Otros	365	29	799	0

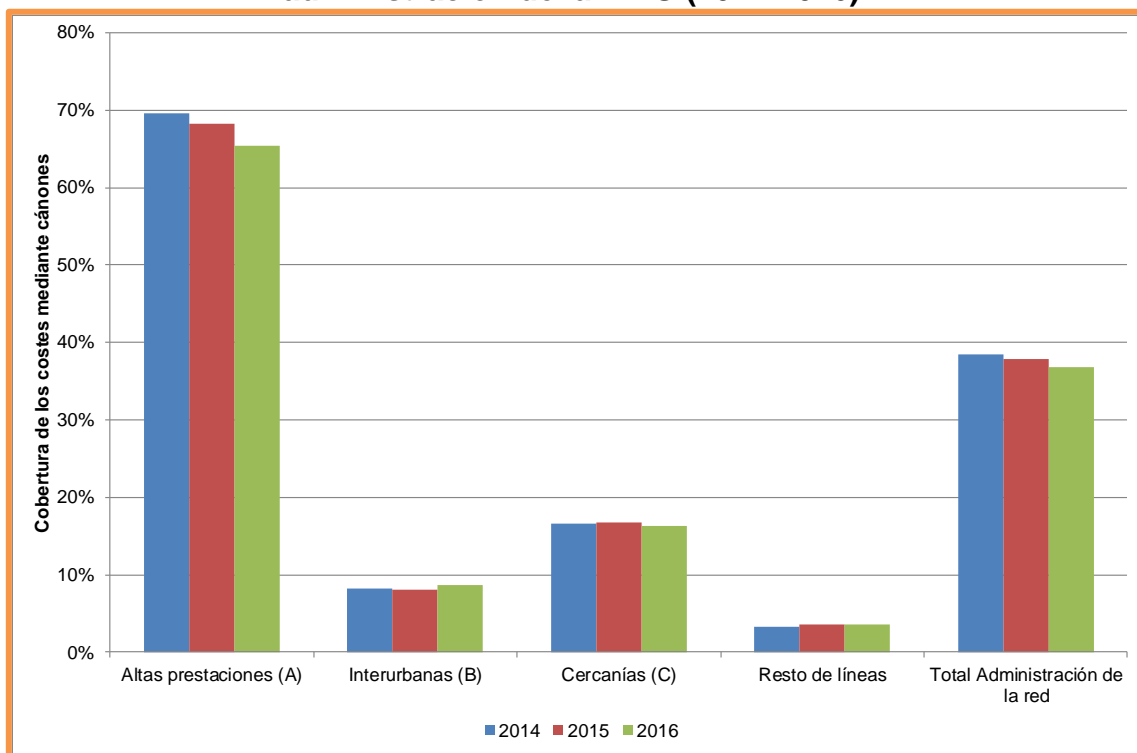
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos aportados por ADIF y ADIF AV.

En definitiva, los cánones ferroviarios en 2016 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 en 2015.

### III.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 37% de los costes, siendo superior la cobertura de las líneas de alta velocidad, con un valor en torno al 65%.

**Gráfico 2. Evolución del índice de cobertura de los costes de administración de la RFIG (2014-2016)**



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

Por otra parte, el gráfico anterior también señala que los gestores de infraestructuras recuperan, mediante los cánones ferroviarios, un porcentaje cada vez menor de sus costes. Esta Sala considera que, una vez adoptada la nueva estructura de cánones con la aprobación de los PGE 2017, y que se

implemente el modelo de costes previsto en el RE 909/2015, incluyendo los recargos pertinentes, este porcentaje debería incrementarse asegurando, de conformidad con la Ley 38/2015, la sostenibilidad de 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 las 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 4. Grado de cobertura de los costes por corredor de alta velocidad (2016)**  
**[CONFIDENCIAL]**

Por otra parte, si también se atiende a la prestación de los servicios, esto es, incluyendo el resultado obtenido por RENFE Viajeros se observa que, de forma agregada, **los corredores a Andalucía y Barcelona cuentan con una rentabilidad positiva**. Por el contrario, el corredor del Levante presenta un resultado positivo para RENFE Viajeros pero no para ADIF AV, mientras que los del norte, todavía pendientes de concluirse, muestran resultados negativos para ambas empresas.

En este sentido, es necesario señalar la **situación del corredor del Levante**, cuyo resultado, como se señalaba en la Resolución de cánones 2017, es deficitario. De hecho, el EBITDA de este corredor no es suficiente para cubrir sus costes financieros, por lo que es necesario acciones encaminadas a incrementar su tráfico. A este objetivo se encaminaron las medidas adoptadas en la Resolución de cánones 2017, que **eliminó los recargos** en este corredor, medida que entró en vigor el 1 de julio de 2017 con la aprobación de los PGE 2017. En próximos ejercicios podrá examinarse si esta medida sobre los cánones se ha trasladado al mercado final, con menores precios y mayor tráfico, facilitando la sostenibilidad de las infraestructuras.

#### **IV. PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF AV PARA 2018**

##### **IV.1. Descripción de la propuesta realizada por ADIF y ADIF AV**

###### **A. Modalidades de canon del artículo 97 de la Ley 38/2015**

- Propuesta de cánones para las líneas tipo A

**ADIF y ADIF AV proponen congelar los cánones de las líneas tipo A<sup>7</sup>** considerando que éstos cubren en torno al 95% de los costes directamente imputables calculados. De esta forma, los gestores prevén recaudar en torno a 295 millones de euros de los 311 millones que suponen los costes directamente imputables de acuerdo con sus cálculos. En esta estimación de ingresos se prevé una actividad total, en 2018, de 46,52 millones de tren.km, una cifra muy similar a la observada en 2016 que acabó con un total de 46,4 millones de tren.km.

En relación con la adición y bonificación prevista en el artículo 97.5.2º.a) y 97.6.1º respectivamente, ADIF y ADIF AV proponen igualmente su congelación en los niveles establecidos en 2017.

Finalmente, a los cánones ferroviarios cabría añadir el **recargo por utilización de las líneas ferroviarias** que, de conformidad con el artículo 97.5.2º.b), puede añadirse, siempre que el mercado pueda aceptarlo, para recuperar los gastos financieros, de reposición así como los necesarios para un adecuado desarrollo de las infraestructuras. También en este caso, **ADIF y ADIF AV proponen mantener los mismos valores a los vigentes en 2017.**

- Propuesta de cánones para el resto de líneas

Para el resto de líneas ferroviarias, ADIF y ADIF AV señalan que los **cánones ferroviarios vigentes no cubren los costes directamente imputables** por lo que plantean adecuarlos a los mismos en un periodo de 4 años, salvo en el caso de los servicios de mercancías que, con el objetivo de *“seguir impulsando e incentivando su crecimiento, en términos de cuota modal en el mercado nacional de transporte de mercancías, se propone mantener en el ejercicio 2018 las actuales tarifas”*. De esta forma, las tarifas propuestas para este tipo de líneas ascenderían a:

---

<sup>7</sup> Las cuantías de los cánones ferroviarios correspondientes a los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015 aprobados de conformidad con el artículo 71 de los PGE 2017 coinciden con los establecidos por la CNMC en la Resolución de cánones 2017.

**Tabla 5. Propuesta de cánones para el ejercicio 2018 para las línea no A<sup>8</sup>**

<i>Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	Mercancías
Modalidad A	0,5082	0,5133	0,5118	1,4306	0,411	0,0724
Modalidad B	0,7247	0,732	0,7299	2,0401	0,5865	0,1032
Modalidad C	0,2018	0,2039	0,2033	0,5681	0,1635	0,0287
<b>Incremento cánones vigentes</b>						
Modalidad A	176%	169%	171%	3%	163%	0%
Modalidad B	176%	169%	171%	3%	163%	0%
Modalidad C	176%	169%	171%	3%	163%	0%

Como se observa en la tabla anterior, la propuesta de cánones de 2018 de ADIF y ADIF AV supone un **incremento superior al 160%** salvo para los servicios VCM, que ya fueron incrementados y analizados por esta Sala de Supervisión Regulatoria en la citada Resolución de 30 de marzo de 2017 (ver antecedente de hecho tercero), y de mercancías, por el motivo anterior.

De forma coherente con esta modificación, los gestores de infraestructuras proponen modificar la adición al canon de capacidad por su uso ineficiente en las siguientes cuantías:

**Tabla 6. Propuesta de adición para 2018 por el uso ineficiente de la capacidad para las líneas no A**

<i>Euros tren.km no circulado</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	Mercancías
Adición art. 97.5.2º.a)	1,4346	1,4492	1,4450	6,3985	1,1610	0,2043

Finalmente, el **recargo** correspondiente al artículo 97.5.2º.b) quedaría en los **mismos niveles a los fijados en 2017**.

- Impacto de la propuesta de cánones

La aplicación de la propuesta de ADIF y ADIF AV implicaría, de **cumplirse sus previsiones de tráfico**, un **incremento de los ingresos** de los gestores de infraestructura derivados del canon del artículo 97 de la Ley 38/2015 **del 3,8%** sobre los estimados en 2017. Así, los cánones derivados de las líneas de **alta**

<sup>8</sup> El artículo 97.7 define los diferentes servicios ferroviarios: i) VL1 (servicios de larga distancia, excepto los designados como VL2, VL3 y VOT); ii) VL2 (servicios de larga distancia en relaciones de ancho variable, siempre que al menos un 10% de su recorrido total discorra por líneas de ancho ibérico, excluidos los designados como VL3); iii) VL3 (servicios de larga distancia en relaciones transversales largas: recorridos superiores a 700 km y que no tengan origen, destino o para intermedia en Madrid y sus ramas); iv) VCM (servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos, incluyendo los declarados como OSP); v) VOT (trenes y material de viajeros sin pasajeros, incluidas máquinas aisladas, movimiento de trenes en vacío, formación y pruebas) y; Mercancías (servicios de mercancías, incluidos los cargados, los vacíos y pruebas).

**velocidad** aportarían casi **429 millones** de euros mientras que los asociados al **resto de líneas** supondrían unos ingresos para ADIF de **671,75 millones de euros**, esencialmente generados en las líneas sujetas a obligaciones de servicio público, con 620 millones de euros (el 92% del total).

### **B. Modalidades de canon del artículo 98 de la Ley 38/2015**

En relación con las modalidades incluidas en el **artículo 98** de la Ley 38/2015, ADIF y ADIF AV proponen **mantener las cuantías unitarias** aprobadas para los PGE 2017.

De esta forma, los incrementos de ingresos asociados con este canon derivarían, por una parte, de los incrementos de tráfico, especialmente derivados del canon de estación, cuya facturación, al menos en parte, deriva del número de viajeros que, en el caso de la alta velocidad, sí se ha incrementado sensiblemente. Así, 2016 concluyó con **20,35 millones de viajeros** de alta velocidad, lo que supuso un incremento del 4,8% con respecto a 2015, crecimiento que se ha mantenido en el **primer semestre de 2017**.

Por otra parte, en relación con la modalidad D de este canon (canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio), los gestores de infraestructuras verían incrementados sus ingresos como consecuencia de la **finalización de la bonificación** del 60% prevista en la **disposición transitoria tercera** de la Ley 38/2015.

### **IV.2. 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, el artículo 11.Uno.4 de la LCNMC otorga a la CNMC 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.

En el contexto de la modificación de los cánones para 2018, y al objeto de dar cumplimiento a lo establecido anteriormente, con fecha 21 de julio de 2017, los administradores de infraestructuras remitieron a las distintas empresas ferroviarias un resumen de su estimación de los costes directamente imputables, la previsión de tráfico ferroviario y, de acuerdo con lo anterior, su propuesta de cánones para el ejercicio 2018. Igualmente, convocaron a las empresas ferroviarias a dos reuniones el 25 de julio de 2017, una para tratar los elementos relacionados con el transporte de viajeros y otra de mercancías.

Asimismo, ADIF y ADIF AV convocaron a las reuniones anteriores a representantes de la Dirección de Transportes y del Sector Postal de la CNMC.

Los gestores de infraestructuras han remitido las aportaciones recibidas de: Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP), COMSA, Continental Rail, RENFE y TRANSFESA RAIL.

Las empresas ferroviarias de mercancías (COMSA, Continental Rail y TRANSFESA RAIL) así como la AEFP señalan las dificultades que afrontarían en caso de que ADIF y ADIF AV implementaran efectivamente la senda de incrementos de cánones sometida a consulta. Además, señalan que debería mantenerse la bonificación del canon D señalada en la Ley 38/2015. Por su parte, RENFE señala que deberían congelarse los cánones en tanto que no haya transcurrido más tiempo desde la aplicación de la nueva estructura y no se haya confirmado el modelo de costes por la CNMC. Por otra parte, este operador alega que los supuestos de actividad son conservadores tanto en los servicios comerciales como en los sujetos a obligaciones de servicio público (OSP), por lo que ADIF y ADIF AV deberían actualizarlos. Finalmente, RENFE señala que las infraestructuras de la red convencional han perdido prestaciones con efectos claros en el atractivo del modo ferroviario con respecto a otros modos.

En relación con el procedimiento de consultas, la Resolución de cánones 2017 estableció algunos elementos que, a juicio de esta Sala, eran necesarios para que éste resultara en un intercambio efectivo de puntos de vista que permitieran a los gestores de infraestructuras conocer la visión de las empresas ferroviarias en relación con las propuestas de cánones ferroviarios. Estos elementos se referían, esencialmente, a los aspectos siguientes:

- Convocatoria de **al menos dos reuniones** con las empresas ferroviarias para que éstas puedan exponer sus puntos de vista.
- **Participación** como observadores de **representantes de la CNMC** en las reuniones de consultas.
- **Remisión por adelantado de información económico-financiera** sobre los costes subyacentes, que debería remitirse con una antelación de al menos **dos semanas**.



A la vista del desarrollo del procedimiento, cabe concluir que ha mejorado con respecto al observado en ejercicios pasados. Así, ADIF y ADIF AV aportaron la propuesta de cánones e información suficiente con antelación a la reunión de consultas. Sin embargo, ésta no se suministró con la suficiente antelación y el trámite de alegaciones se ha limitado a aportaciones por escrito, dado que no se ha convocado una segunda reunión.

Sin perjuicio de lo anterior, se estima que en el contexto del procedimiento de consultas, **las empresas ferroviarias han podido exponer sus puntos de vista** y explicitar los problemas que supone la propuesta de cánones 2018, **contando con información apropiada sobre la evolución de los costes subyacentes de los servicios ferroviarios y las previsiones de tráfico.**

En cualquier caso, **esta Sala insta a los gestores de infraestructuras a implementar completamente las previsiones fijadas en relación con el procedimiento de consultas** establecidas en la Resolución de cánones 2017. Por otra parte, ADIF y ADIF AV deben considerar, a la hora de realizar sus propuestas, que los plazos deben ser suficientes para mantener consultas con las empresas ferroviarias y que sus aportaciones sean analizadas por parte de los gestores de infraestructuras.

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

En relación con la propuesta de cánones relativa al canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG es necesario distinguir, por una parte, su **orientación a los costes directamente imputables**, de conformidad con el RE 2015/909. Por otra parte, cabe asimismo evaluar otros elementos que conforman este canon, como son las **adiciones** relativas al uso ineficiente de la capacidad o los recargos que permiten la recuperación completa de los costes de los gestores, así como las **bonificaciones** previstas para incrementar el uso de la red.

### V.1. Costes directamente imputables al servicio ferroviario

El RE 2015/909 establece, en su considerando 12, que “[D]e acuerdo con un principio económico bien asentado, los cánones de usuario basados en los costes marginales garantizan la utilización óptima de la capacidad de la infraestructura disponible”. El artículo 3 de este Reglamento señala la metodología para aproximar estos costes, señalando que “[L]os costes directos del conjunto de la red se calcularán como diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles (...)”.

En definitiva, el coste de los cánones ferroviarios calculado de esta forma supone **una aproximación indirecta al coste marginal a corto plazo** del servicio. Así, en primer lugar, se calcula el coste de prestación del servicio y, en segundo lugar, se eliminan los costes que no varían con la prestación del servicio.

A la hora de analizar la propuesta de ADIF y ADIF AV en relación con el canon previsto en el artículo 97 de la Ley 38/2015, **se ha analizado**, por una parte, **el modelo de costes actual** que, como se ha señalado anteriormente, es provisional a la espera del modelo definitivo aportado por ADIF y ADIF AV en junio de 2017 y que será objeto de una evaluación en el marco de otro procedimiento. Una vez determinado que el modelo actual es adecuado para calcular de forma agregada los costes directamente imputables al servicio ferroviario, **se han auditado sus resultados**.

#### *V.1.1. Modelo de costes de ADIF y ADIF AV*

El modelo contable de ADIF y ADIF AV permite obtener el coste de prestación de los servicios ferroviarios para, posteriormente y según corresponda, calcular el coste directamente imputable según los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015 y el RE 2015/909. Este modelo se basa en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias (PyG) de los gestores de infraestructuras así como en dos elementos de cálculo: la contabilidad analítica y el modelo de cálculo de los cánones ferroviarios.

#### **A. Modelo de contabilidad analítica (CA)**

La CA de ADIF y ADIF AV, partiendo de la cuenta de PyG, arroja unos resultados por división, asignando tanto los costes e ingresos directos como aquéllos derivados de un reparto, como son los costes comunes y conjuntos tanto a nivel corporativo como de departamentos auxiliares a cada división. ADIF y ADIF AV cuentan con casi 4.000 centros de costes (CECOS), que son las unidades organizativas delimitadas desde un punto de vista funcional o de actividad, donde se generan los costes y/o ingresos. Éstos, a su vez, se agrupan en 33 divisiones que se configuran como las áreas organizativas fundamentales de los gestores de infraestructuras.

Los CECOS aglutinan los costes e ingresos que generan directamente. Por su parte, la CA reparte toda una serie de costes de unas divisiones a otras, como puede ser el caso de los sistemas de información, o bien los gastos estructurales.

#### **B. Modelo de cálculo del coste de los cánones (CC)**

La CA permite calcular los resultados por división que suponen el punto de partida para el cálculo de los cánones ferroviarios de conformidad con el marco

regulatorio vigente. Como se indicó en la Resolución de cánones 2017, del análisis de las actividades de cada división, ADIF y ADIF AV seleccionan aquellas elegibles de acuerdo con los costes que pueden repercutirse a cada modalidad de canon que, de forma resumida, se presentan a continuación:

- **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.

Sin perjuicio de los resultados de la auditoría, que se comentarán posteriormente, la descripción de las actividades de las diferentes divisiones así como de los ajustes de costes señalados, esta Sala considera que los modelos presentados por ADIF y ADIF AV cuentan con una estructura y metodología que **permite calcular el coste** de los cánones de una forma **causal, objetiva y adaptada a los preceptos del artículo 97 de la Ley 38/2015.**

*V.1.2. Cálculo de ADIF y ADIF AV de los costes imputables al canon del artículo 97 de la Ley 38/2015*

Una vez se ha descrito la CA y el modelo de cálculo de los CC, en el presente epígrafe se presentarán los resultados obtenidos por ADIF y ADIF AV.

Los **costes iniciales imputables**, esto es, los que de acuerdo con la Ley 38/2015 podrían ser recuperados mediante los cánones ferroviarios, ascienden,

de acuerdo con el cálculo de los gestores de infraestructuras, a **1.069 millones de euros**. Los costes imputables se han incrementado en un 2% con respecto a los aportados en 2015.

Como se observa en la tabla siguiente, **más del 30% de los costes** imputables totales del canon del artículo 97 derivan de las **líneas de alta velocidad** (Tipo A, de acuerdo con la definición del punto 7 del citado artículo 97). Sin embargo, estas líneas únicamente suponen **el 17% de los km de la RFIG**, lo que indica los mayores costes asociados a las líneas de alta velocidad.

**Tabla 7. Costes imputables al canon del artículo 97 de la Ley 38/2015**

Millones euros	Modalidad A	Modalidad B	Modalidad C	Total
Líneas A	- 88,0	- 222,8	- 40,8	- 351,6
Resto de líneas	- 275,6	- 366,6	- 75,8	- 718,0
<b>Total</b>	<b>- 363,5</b>	<b>- 589,4</b>	<b>- 116,6</b>	<b>- 1.069,6</b>

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

En relación con los costes asociados a las diferentes modalidades, casi el 56% deriva de los costes de la modalidad B, que, como se ha dicho, cubre esencialmente los costes de mantenimiento de las infraestructuras. Por su parte, la modalidad A, que concentra los costes de control de tráfico y seguridad, supone el 33% de los costes mientras que la modalidad C, derivada de los costes de las instalaciones eléctricas, conlleva el 11% de los costes totales.

Por su parte, el RE 2015/909 establece que los únicos costes que pueden ser recuperados mediante los cánones ferroviarios son los **directamente imputables al servicio**. De esta forma, los costes imputables anteriores deben reducirse de conformidad con lo establecido en el artículo 4 del RE 2015/909, que detalla pormenorizadamente los **costes que no son elegibles** a los efectos de los cánones ferroviarios.

Como se observa en la tabla siguiente, de acuerdo con los cálculos de ADIF y ADIF AV, los **costes no elegibles ascienden a 217 millones de euros**, de forma que los directamente imputables al servicio ferroviario, esto es, los que podrían ser recuperados mediante las diferentes modalidades del canon del artículo 97, ascenderían a **852,6 millones de euros**.

### **Tabla 8. Cálculo de los costes directos del servicio ferroviario [CONFIDENCIAL]**

Los **costes directos** se han **incrementado**, de acuerdo con lo anterior, en **casi 40 millones de euros**, esencialmente como consecuencia del resultado del estudio técnico elaborado por ADIF y ADIF AV exigido en la Resolución de cánones 2017 en relación con el epígrafe a) del artículo 4 del RE 2015/909 (costes fijos relacionados con la puesta a disposición de un tramo de línea que el administrador de infraestructuras debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes).

De acuerdo con las previsiones de tráfico señaladas anteriormente, el coste unitario a recuperar por las diferentes modalidades del canon del artículo 97 ascendería, como se observa en la tabla siguiente, a los 6,49 euros por tren/km en el caso de las líneas de alta velocidad y a los 3,45 euros por tren/km en el resto de líneas.

### **Tabla 9. Estimación de los costes unitarios de los cánones del Art. 97 de la Ley 38/2015 [CONFIDENCIAL]**

Como se ha señalado anteriormente, ADIF y ADIF AV estiman que el tráfico ferroviario se mantenga esencialmente estable por lo que el incremento en los costes directamente imputables se traslada a los costes unitarios, observándose un incremento con respecto a la Resolución de cánones de 2017 del **3,1% en las líneas tipo A** (alta velocidad) y del **8,7% para el resto de líneas**.

#### *V.1.3. Análisis de la metodología de estimación de los costes directamente imputables al servicio ferroviario y sus resultados*

Una vez se ha presentado tanto el modelo contable de ADIF y ADIF AV como sus resultados, en este apartado se analizará la adecuación de la metodología y sus resultados tanto a lo dispuesto en la Ley 38/2015 como en el RE 909/2015.

En primer lugar, es necesario señalar que la **forma de cálculo** de los costes directamente imputables al servicio ferroviario, que detrae de los costes de prestación del servicio ferroviario aquéllos no elegibles, **es consistente con lo establecido en el artículo 3.1 del RE 909/2015** que establece que los “*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 instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles (...)*”.

En segundo lugar, ya se ha establecido que tanto la CA como el modelo de CC de ADIF y ADIF AV cuentan con una estructura y metodología que permiten calcular el coste de los cánones ferroviarios de una forma causal, objetiva y adaptada tanto a la Ley 38/2015 como al RE 2015/909.

Dado lo anterior, el proceso de análisis y verificación se ha centrado en la **auditoría de los resultados** de la aplicación de la metodología y modelos anteriores para lo que se ha revisado, por una parte, el coste de prestación del servicio ferroviario y, por otra, los costes no elegibles:

A. Coste de prestación del servicio ferroviario.

Partiendo de los resultados de la CA de ADIF y ADIF AV, que se ha tomado como base para este ejercicio, se han verificado los costes imputables a las diferentes modalidades del canon del artículo 97. De esta forma, se ha revisado la descripción de las divisiones elegibles y las cuentas contables de las que reciben costes, considerándose que es correcta su elección para el cálculo del coste, ya que recogen los conceptos de coste indicados en la legislación.

Partiendo de los gastos de las divisiones elegibles, se ha verificado en el proceso de revisión los importes de los ajustes y el desglose del canon por modalidades considerándose conceptualmente razonables y ajustados a los costes indicados en la Ley 38/2015 para las modalidades A, B y C del canon del artículo 97.

De acuerdo con las comprobaciones anteriores, se han **verificado los costes aportados por ADIF y ADIF AV relativos a la prestación del servicio ferroviario** que, como se ha señalado anteriormente, ascienden a 1.069,6 millones de euros (ver Tabla 7).

B. Costes no elegibles.

En relación con los **costes no elegibles** que deben detrarse del importe anterior, también se ha procedido a su análisis y verificación, pudiéndose diferenciar los siguientes aspectos:

- *Costes no elegibles no incluidos en las divisiones elegibles.* Como se ha señalado anteriormente, el artículo 97 de la Ley 38/2015 señala los costes que pueden recuperarse mediante los cánones ferroviarios, eliminando algunos conceptos relevantes. Estos costes son, asimismo, no elegibles a los efectos del RE 2015/909 correspondiéndose con los siguientes epígrafes de su artículo 4: i) Punto (c): Costes de adquisición, venta, desmantelamiento, descontaminación, alquiler de tierras o activos fijos; ii) Punto (e) Costes de financiación; iii) Punto (l) Costes Relacionados con la transmisión de información y; iv) Punto (m) Costes Administrativos del sistema de cánones ligados a costes ambientales y al ERMTS.

Sobre estos costes **se ha verificado que efectivamente no estaban incluidos en las divisiones elegibles** con las que se inicia el cálculo del coste del canon, esto es, que los costes de prestación del servicio ferroviario no incluían las partidas anteriores.

- *Costes no elegibles con importes en 2016.* En relación con este grupo de costes, ADIF y ADIF AV han realizado una estimación del importe que debe detrarse de los costes totales de prestación del servicio ferroviario debido a que no son costes elegibles. Por tanto, a los efectos de la presente Resolución, se ha analizado la metodología de cálculo de cada epígrafe y se han verificado sus importes con el siguiente resultado:
  - Punto (a) Costes fijos independientemente del volumen del tráfico. En relación con este tipo de costes no elegibles, la Resolución de cánones 2017 señaló que la metodología inicialmente escogida por ADIF y ADIF AV, basada en los costes de dos segmentos de líneas concretos, no era apropiada para ser extrapolada a toda la red, por lo que se solicitó un informe técnico que contuviera la información suficiente para asegurar la consistencia del importe a detrarse con el RE 2015/909.

De acuerdo con lo anterior, ADIF y ADIF AV remitieron dicho informe, justificando los costes fijos relacionados con la puesta a disposición de un tramo de línea y que deben sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes. En este informe, los gestores de infraestructuras engloban en esta categoría los costes en que se incurre por la realización de **operaciones periódicas de inspección y verificación de la infraestructura ferroviaria** para garantizar la seguridad en un determinado tramo de la RFIG. Estas operaciones se refieren, esencialmente, al mantenimiento preventivo, excluyendo las acciones derivadas del propio servicio, como reparaciones o sustitución de elementos dado que no tienen el carácter de coste fijo.

De acuerdo con lo anterior, ADIF y ADIF AV consideran como coste no elegible los derivados de las siguientes actuaciones: i) Revisión y valoración del estado de la infraestructura, la vía y las instalaciones en vía (revisiones oculares, inspecciones, comprobaciones, paso de coche auscultador, etc.); ii) Paso del tren herbicida; iii) Paso del tren exploración o de apertura diaria de línea (únicamente para líneas de AV) y; iv) Gestión del tráfico relacionado con las operaciones anteriores.

ADIF y ADIF AV han valorado los costes anteriores en un importe total de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. Esta Sala considera adecuado el enfoque para el cálculo de los costes fijos basado en aquellos costes en los que los gestores incurren por la realización de operaciones de mantenimiento preventivo. Sin embargo, los conceptos de costes



considerados como fijos en el análisis aportado por ADIF y ADIF AV, que incluyen esencialmente las actuaciones en las infraestructuras, no parecen recoger de forma adecuada el espíritu del RE 2015/909. Efectivamente, en su Considerando 8 se señala que “[S]olo debe permitirse al administrador de infraestructuras incluir en el cálculo de sus costes directos aquellos costes respecto a los cuales pueda demostrar de manera objetiva y rigurosa que se derivan directamente de la explotación del servicio ferroviario”.

Por este motivo, **ADIF y ADIF AV deberán demostrar**, en el contexto del procedimiento abierto relativo a la verificación del modelo de costes a que se refiere el apartado II de la presente Resolución, **que no existen costes fijos adicionales** en la puesta a disposición de un tramo de red adicionales a los relativos al mantenimiento preventivo realizado en red, incluyendo aspectos como determinadas partidas de mantenimiento, el control de tráfico, comunicaciones, etc.

En este sentido, diversos estudios y, en particular, el utilizado por la ORR (*Office of Rail Regulation*), el regulador ferroviario británico<sup>9</sup>, señalan que **una parte sustancial de los costes**, incluidos los de mantenimiento y señalización, **no son variables con el tráfico**.

Por otra parte, en el análisis técnico aportado por los gestores de infraestructuras es posible apreciar diferencias importantes en los costes fijos de las líneas tipo A (alta velocidad) con respecto al resto de líneas, derivado tanto de las actuaciones (la circulación por apertura de línea solo es necesaria en las líneas de alta velocidad) como del tipo de instalaciones y su complejidad, por lo que esta Sala considera que debe **calcularse un coste para cada tipo de línea**.

- Punto (b) Costes no relacionados directamente con la explotación del servicio ferroviario y costes no relacionados con pagos realizados por el administrador de infraestructuras. Los gestores de infraestructuras incluyen bajo este epígrafe los **gastos estructurales operativos**, que se asimilan a los costes comunes dentro de las divisiones operativas, y que suponen un importe de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros en 2016. En el **proceso de auditoría se ha verificado el importe anterior** tanto en los sistemas fuente como en el sistema de información de ADIF y ADIF AV (SAP) y en los ficheros externos de cálculo correspondientes.

---

<sup>9</sup> Ver informe CATRIN. Cost Allocation of TRansport INfrastructure cost. Deliverable D1. Cost allocation Practices in the European Transport Sector. Final Version. March 2008.

Por otra parte, y en relación con este epígrafe del RE 2015/909, la Resolución de cánones 2017 señaló que los **costes financiados mediante subvenciones** no podían considerarse costes elegibles por lo que se requirió la detracción del importe correspondiente. En este contexto, y sin perjuicio de que en los PGE de 2017 todavía se incluyen subvenciones a la explotación de las líneas que no son tipo A, ADIF pretende renunciar a las mismas dado el incremento de cánones de los servicios VCM y objeto de análisis en la citada Resolución de 30 de marzo de 2017 (ver antecedente de hecho tercero). En cualquier caso, en la medida en que ADIF recibiera cualquier subvención con el objetivo de financiar costes asociados a los servicios ferroviarios debería considerarla como coste no elegible.

- Punto (d) Gastos generales a escala red, incluidos salarios y pensiones. En este caso, los gastos que se detraen como no elegibles bajo este epígrafe se refieren a los costes estructurales corporativos incluidos en las divisiones corporativas y que se reparten a las operativas con un importe de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros en 2016.

Debe destacarse que este importe junto con los **[CONFIDENCIAL]** millones de euros señalados en el punto b) anterior engloban los gastos totales de estructura de las divisiones elegibles que inicialmente se consideraron como costes asignables al canon. Por tanto, se ha **verificado** que los **costes directos** aportados por ADIF y ADIF AV **no incluyen ningún coste de estructura**, de forma consistente con el RE 2015/909.

- Punto (f) Gastos relacionados con la obsolescencia tecnológica o el progreso. Los gestores de infraestructuras detraen, bajo este epígrafe, **[CONFIDENCIAL]** millones de euros por retiros de inmovilizado antes de finalizar su vida útil así como por la partida correspondiente al deterioro del inmovilizado incluida en la cuenta de pérdidas y ganancias neteada de las subvenciones correspondiente a los activos retirados.
- Punto (h) Sensores y equipos de comunicación en vía no directamente imputables a la explotación. En este punto, ADIF y ADIF AV excluyen de los costes de prestación del servicio ferroviario, los **gastos de mantenimiento** de la parte de la **red de fibra óptica** que se comercializa a terceros, cuyo importe asciende a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. Como en los casos anteriores, el importe anterior ha sido verificado durante la auditoría realizada por la CNMC.
- Punto (j) Coste relacionado con incidencias y perturbaciones del tráfico. Los costes excluidos en virtud de este punto del RE 2015/909 se refieren a los costes de **mantenimiento correctivo por incidencias** y que ascienden a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. De acuerdo con los

gestores de infraestructuras, este importe se habría obtenido de los datos detallados que sobre las incidencias ferroviarias se registran en la aplicación corporativa GIFO (Sistema Gestor de Información Ferroviaria Operativa).

Sin embargo, durante el proceso de auditoría no se ha facilitado documentación soporte explicativa de los cálculos realizados, por lo que **ADIF y ADIF AV deberán elaborar un informe técnico** que explicite la metodología de cálculo y los datos de origen que **justifiquen el importe del coste no elegible** imputado por este concepto en el modelo. Dicho informe deberá aportarse en el marco del citado procedimiento abierto relativo a la verificación del modelo de costes a que se refiere el apartado II **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** de la presente Resolución.

- Punto (o) Costes de mantenimiento y renovación de infraestructuras civiles no directamente imputables al servicio ferroviario. Los gestores de infraestructuras excluyen los costes de actuaciones urbanísticas por cuenta de terceros por un importe de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. De nuevo, este importe ha sido objeto de verificación.
- *Costes no elegibles sin importes en 2016.* El último grupo de costes analizados son aquéllos epígrafes del artículo 4 del RE 2015/909 en los que ADIF y ADIF AV no detraen coste alguno suponiendo, por tanto, que los costes imputables inicialmente calculados relativos a estas categorías son todos elegibles. En este caso, la CNMC debe establecer si las partidas consideradas por los gestores de infraestructuras relativas son efectivamente directos al servicio ferroviario. Como en el caso anterior, se han analizado cada uno de los epígrafes con estas características, alcanzándose las siguientes conclusiones:
  - Punto (g) Activos intangibles. En relación con estos activos, ADIF y ADIF AV señalan que, a pesar de considerarse a efectos contables como un activo intangible no elegible, las **aplicaciones informáticas desarrolladas para la gestión del tráfico ferroviario son imprescindibles** para la prestación del servicio y, por tanto, deben imputarse a los cánones. Por ello, no detraen coste alguno del coste de prestación del servicio ferroviario, aportando en este caso información adicional sobre las aplicaciones afectadas por este epígrafe del RE 2015/909: i) Sistema Gestor de Información Ferroviaria Operativa (GIFO), que permite gestionar la información de las incidencias; ii) Plataforma BI de Sistemas Operacionales, que permite realizar consultas de determinados tramos entre dos puntos de una línea o estaciones y; iii) Aplicaciones para la Planificación de la Capacidad y la Gestión y Regulación del Tráfico, incluyendo las herramientas de petición de surcos.

De acuerdo con la información aportada, esta Sala considera que, efectivamente, las **aplicaciones informáticas** anteriores están **relacionadas directamente con la prestación del servicio ferroviario**. Sin embargo, como se señalaba anteriormente, el RE 2015/909 es claro al señalar que la condición anterior no es suficiente, dado que ADIF y ADIF AV deben poder demostrar que derivan de la explotación del servicio, esto es, que **son variables con el tráfico ferroviario**. Los activos intangibles señalados anteriormente no verán incrementados sus costes ante un incremento del número de trenes gestionados. Por tanto, cabe concluir que la **amortización de las aplicaciones informáticas asociadas con la gestión del tráfico ferroviario no son costes elegibles** a los efectos del RE 2015/909 como, de hecho, se demuestra al estar incluidos explícitamente en su artículo 4.

A estos efectos, se solicitó a los gestores de infraestructuras que aportaran el importe del total de costes de los activos intangibles que, al estar en las divisiones elegibles, se ha imputado en el modelo de costes, ascendiendo a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros. Este importe deberá ser deducido por los gestores de infraestructuras de los costes directos al servicio ferroviario.

- Punto (i) Costes de los equipos de información, comunicación o telecomunicación no situados en vía. Como en el caso anterior, los gestores de infraestructuras no deducen coste alguno derivado de este epígrafe al considerar que el **centro de control de tráfico**, que coordina la gestión del tráfico ferroviario de las diferentes delegaciones de la red, **está directamente relacionado con la explotación del servicio**.

A este respecto, se ha remitido un estudio técnico en el que se justifica que los centros de control de tráfico centralizado (CTC) realizan funciones directamente relacionados con la prestación del servicio ferroviario. Además, el gestor manifiesta que, si bien debido a la evolución tecnológica estos centros no están físicamente situados en vía, funcionalmente debe considerarse como si lo estuvieran.

Como en el caso anterior, y si bien es claro que los activos anteriores están directamente relacionados con el servicio ferroviario, **ADIF y ADIF AV no han justificado que derivan de la explotación ferroviaria**. Así, al contrario de lo señalado por los gestores de infraestructuras, que los equipos estén situados en las vías no es suficiente para considerar este coste como elegible. De hecho, el considerando 8 del RE 2015/909 excluye algunos de estos equipos, como las señales o los enclavamientos, por no variar *“en función del tráfico y, por tanto, no debe incluirse en el canon basado en los costes directos”*. Como en el caso anterior, los gestores deberían haber justificado, en el informe técnico

aportado, que estos equipos sufren un mayor desgaste como consecuencia de un mayor tráfico, algo que no ha sido demostrado de forma “objetiva y rigurosa”, al contrario de lo establecido en la citado Considerando 8 del RE 2015/909.

En definitiva, esta Sala considera que **los costes derivados de los centros de CTC no son costes elegibles** a los efectos del RE 2015/909 y, por tanto, deberán excluirse de los costes directamente imputables al servicio ferroviario. ADIF y ADIF AV han señalado que no cuentan con información detallada de estos costes, por lo que no es posible su cuantificación en el marco de la presente Resolución. Por ello, los gestores de infraestructuras deberán evaluar los importes asociados a estas partidas en el marco del citado procedimiento relativo a la verificación del modelo de costes a que se refiere el apartado II de la presente Resolución.

- Punto (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 gestores de infraestructuras no detraen importe alguno por aplicación de este epígrafe del Reglamento porque creen justificada la inclusión de todos los elementos relacionados con la **alimentación eléctrica** en la modalidad C del canon del artículo 97, incluyendo los costes de mantenimiento de las subestaciones.

El estudio técnico aportado señala que el diseño y el mantenimiento de las subestaciones eléctricas de tracción dependen de la potencia que ésta debe suministrar a la línea férrea que, a su vez, es función del número de circulaciones actuales y futuras del tramo de línea que debe alimentar. Además, las subestaciones necesitan un mantenimiento acorde con los equipos eléctricos instalados, los cuales se eligen en función de la potencia instalada, que como se ha indicado anteriormente, depende del número de circulaciones o tráfico que soporta la subestación. Finalmente, dentro de la propia subestación, existen equipos que necesitan un mayor mantenimiento debido a la potencia demandada por las circulaciones o que sufren con mayor frecuencia desconexiones a causa de incrementos de tráfico o una incorrecta distribución de potencia en la línea, lo que provoca una mayor y más rápida degradación.

En este sentido, ADIF y ADIF AV han aportado los criterios generales de mantenimiento preventivo de las subestaciones que, como se señalaba anteriormente, depende del número de circulaciones.

Sin embargo, el RE 2015/909 establece, en su considerando 10, que los *“equipos de alimentación eléctrica, tales como cables o transformadores,*

*no suelen sufrir desgaste por la explotación del servicio. No están expuestos a fricciones ni a otros impactos causados por la explotación del servicio. 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". Este mismo considerando establece, por el contrario, que la catenaria sufre un desgaste derivado de la fricción y los arcos eléctricos que causan la circulación de los trenes eléctricos.*

Desde este punto de vista, si bien es cierto que la explotación del servicio implica unos mayores costes en la medida en que las instalaciones eléctricas deben afrontar mayores potencias o costes de mantenimiento, es claro que, **en un rango relevante de tráfico estos costes son fijos**. En la información aportada por ADIF y ADIF AV, la tipología de la instalación es fija para rangos de circulaciones muy amplios. Así, por ejemplo, en el caso de los servicios de cercanías, la tipología de la subestación es la misma entre 10 y 200 circulaciones, por lo que difícilmente puede asumirse que sea un coste variable con la explotación del servicio ferroviario.

Por otra parte, realizado este ajuste, los **costes asociados a estos activos vinculados al tráfico asciendan al 60%**, un porcentaje similar al señalado en el Estudio del regulador inglés<sup>10</sup>, donde se establecía que las amortizaciones que resultaban elegibles se situaban entre el 35 y el 41%.

Por tanto, esta Sala concluye que **ADIF y ADIF AV deben considerar como costes no elegibles los derivados de los equipos de alimentación eléctrica** para el suministro de corriente de tracción, detrayendo, por tanto, los **[CONFIDENCIAL]** millones de euros incluidos en los costes totales de prestación del servicio ferroviario en la modalidad C del canon previsto en el artículo 97 de la Ley 38/2015, **[CONFIDENCIAL]** millones de euros correspondientes a las líneas tipo A y **[CONFIDENCIAL]** millones de euros correspondientes al resto de líneas. En cualquier caso, en el marco del procedimiento abierto para la revisión del modelo de costes de ADIF y ADIF AV, los gestores de infraestructuras podrían aportar información adicional sobre elementos que variaran con el tráfico en rangos de circulaciones menores.

- Punto (n) Amortización no determinada por el deterioro efectivo de las infraestructuras debido a la explotación del servicio ferroviario. Los gestores de infraestructuras incluyen todos los costes de amortización

---

<sup>10</sup> Ver nota al pie 9.

de las infraestructuras ferroviarias en los costes imputables a los cánones ferroviarios dado que, a su juicio, son elementos cuya reposición se realiza efectivamente por el deterioro causado por el servicio ferroviario.

Sin embargo, el citado informe de regulador británico<sup>11</sup> establecía que, en la modalidad A del canon del artículo 97, en relación con los activos de señalización, el porcentaje de los costes de reposición no elegibles es el 100%, mientras que en la modalidad C, el porcentaje de coste no elegible variaba entre el 65% y el 59%. Por el contrario, **los costes presentados por ADIF y ADIF AV incluyen la totalidad de los costes de amortización de estos activos**, calculados de acuerdo con sus vidas útiles y, descontadas las subvenciones recibidas.

En este contexto, la información aportada por los gestores de infraestructuras no permiten concluir que todas las amortizaciones incluidas en los costes de amortización se deban a un deterioro efectivo por lo que en el contexto del procedimiento abierto relativo a la verificación del modelo de costes a que se refiere el apartado II de la presente Resolución, **ADIF y ADIF AV deberán identificar los elementos que se amortizan cuya depreciación no depende del tráfico.**

De acuerdo con las consideraciones anteriores y, a falta de la implementación completa del modelo de costes de ADIF y ADIF AV de conformidad con lo establecido en el RE 2015/909, **esta Sala considera que deben corregirse los costes no elegibles y, por tanto, los costes directos del servicio ferroviario como sigue:**

**Tabla 10. Corrección del cálculo de los costes directos del servicio ferroviario presentado por ADIF y ADIF AV  
[CONFIDENCIAL]**

En definitiva, y con el objetivo de establecer los cánones ferroviarios incluidos en el artículo 97 de la Ley 38/2015 para 2018, **ADIF y ADIF AV deberán rebajar su estimación de coste directamente imputable en 36,8 millones de euros**, sin perjuicio de los importes que puedan determinarse durante el análisis, por parte de la CNMC, del nuevo modelo de costes y los elementos señalados anteriormente.

---

<sup>11</sup> Ver nota al pie 9.

*V.1.4. Adecuación de la propuesta de ADIF y ADIF AV del canon del artículo 97 a los costes directamente imputables*

A partir de los costes anteriores se debe establecer si las tarifas propuestas para cada uno de los servicios y modalidades establecidos en el artículo 97 de la Ley 38/2015 cumplen con el máximo que suponen los costes directamente imputables al servicio ferroviario.

Las tarifas propuestas por los gestores de infraestructuras **mantienen las diferencias entre las líneas tipo A y el resto** dado que, como se ha comprobado anteriormente, cuentan con costes subyacentes muy diferentes. Sin embargo, ADIF y ADIF AV no proponen tarifas diferentes para las subredes previstas en el artículo 97.7, como trayectos interciudades (líneas B1 y B2) o los núcleos de cercanías (líneas tipo C1 y C2).

Por otra parte, es necesario señalar que la progresiva apertura de líneas de alta velocidad provoca la migración de tráficos de la red convencional, incrementando sus costes unitarios y haciendo, progresivamente, menos atractiva esta red, tanto en términos de prestaciones como de precios. Así, en el marco de la revisión del modelo de costes enviado por los gestores de infraestructuras se deberá analizar la racionalidad de esta diferenciación así como la conveniencia de agregar tráficos de larga y media distancia de alta velocidad y red convencional.

Por otra parte, ADIF y ADIF AV proponen **tarifas diferentes en función del tipo de servicio** (larga distancia, urbanos, trenes sin pasajeros y mercancías), si bien éstas no se basan en diferencias en costes subyacentes dado que el modelo actual de costes de ADIF y ADIF AV no cuentan con información suficiente.

Como se señaló en la Resolución de cánones 2017, el RE 2015/909 prevé expresamente, en su artículo 5.1, que puedan calcularse los costes directos de diferentes partes de la red ferroviaria, siempre y cuando los administradores de infraestructuras puedan demostrarlo. En este sentido, el nuevo modelo de costes enviado a la CNMC por ADIF y ADIF AV el pasado 29 de junio de 2017 deberá contener la información necesaria para este análisis.

Entre tanto, esta Sala únicamente puede comprobar si, en términos agregados, los ingresos no superarán los costes directos auditados de conformidad con el análisis realizado en el epígrafe anterior. En relación con este aspecto, la Resolución de cánones de 2017 previó la entrada en servicio de determinados tramos de red de alta velocidad, con el consiguiente incremento de tráfico en las líneas A. Sin embargo, estas aperturas no se han producido si bien, los cánones aplicados por los gestores contenían en su cálculo este incremento de tráfico. Por tanto, esta Sala considera que **no deben realizarse ajuste alguno en el tráfico previsto para 2018**. Igualmente, la red convencional presenta



una actividad ferroviaria muy estable en los últimos ejercicios por lo que tampoco cabe realizar ajuste alguno en las previsiones sobre las que se basa el cálculo de los cánones ferroviarios.

A partir de los datos de costes y previsiones de tráfico puede comprobarse que las **tarifas propuestas por ADIF y ADIF AV no superarían los costes directos calculados y auditados de 2016**. Así, de acuerdo con estos datos, las líneas tipo A cubrirían prácticamente la totalidad de los costes directos mientras que el resto de líneas, el porcentaje de cobertura sería del 85%.

**Tabla 11. Comparación del ingreso y coste unitario del canon del artículo 97 de la Ley 38/2015  
[CONFIDENCIAL]**

En este contexto, es importante recordar la situación de partida. En la Resolución de cánones 2017 se señaló que ADIF únicamente recibía un 10% del total de sus ingresos derivado del canon del artículo 97, debido a la subvención recibida para sufragar los costes operativos. De hecho, la propuesta inicial para 2017 suponía un ingreso medio de solo [CONFIDENCIAL] euros/tren.km. Posteriormente, el incremento introducido en los servicios VCM incrementó la cifra anterior hasta los [CONFIDENCIAL] euros/tren.km señalados en la tabla anterior. Dado el **punto de partida**, derivado de una intensa subvención de los servicios ferroviarios, la adecuación de los cánones ferroviarios a los costes directamente imputables requerirá de **un importante incremento de las tarifas actuales**.

Una vez constatado que a nivel agregado se cumple con el marco normativo, en relación con las **diferentes tarifas individuales**, se considera que:

- Dado el elevado nivel de cobertura de las **líneas tipo A**, se comparte la propuesta de ADIF AV de no incrementar los cánones ferroviarios y mantener los aprobados para 2017.
- En relación con el **incremento propuesto para los servicios de larga distancia (VL) de la red convencional** (líneas que no son tipo A), esta Sala considera apropiada la propuesta de ADIF, a la vista del grado de cobertura actual de los costes directos en esta red. Como se observa en la tabla siguiente, los costes de estos servicios todavía superan los cánones vigentes en más de 8 veces.

**Tabla 12. Comparativa de los cánones y costes directos por servicio**

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Coste directo estimado	4,1809	4,1809	4,1809	4,1809	3,3186	1,5535
Cánones vigentes (2017)	0,5192	0,5386	0,5331	3,9103	0,4418	0,2043
Propuesta de cánones (2018)	1,4347	1,4492	1,445	3,9103	1,161	0,2043

De esta forma, la subida propuesta por ADIF se encamina a lo dispuesto tanto en la Directiva RECAST como en la Ley 38/2015, esto es, que los cánones ferroviarios recuperen los costes directos del servicio ferroviario.

Además, esta Sala considera que la subida de cánones no tendría un efecto significativo en los costes de RENFE dado el reducido porcentaje que suponen los cánones del artículo 97 sobre los costes totales. Como se observa en el gráfico siguiente, estos cánones suponen entre el 35 y

el 40% de los costes totales de los servicios de alta velocidad nacional. Por el contrario, este concepto en los servicios prestados bien total o parcialmente sobre la red convencional es mucho menor y se sitúa entre el **5 y el 10% de los costes totales**.

**Gráfico 3. Costes de los cánones ferroviarios (art. 97) sobre el total de costes del servicio  
[CONFIDENCIAL]**

Como muestra la Resolución de cánones 2017, esta Sala considera que los cánones ferroviarios no deben suponer un obstáculo a la demanda ferroviaria. De hecho, las modificaciones introducidas en dicha Resolución rebajaron la propuesta inicial de cánones de ADIF y ADIF AV. Sin embargo, la situación en la red convencional es completamente distinta a la observada en la red de alta velocidad dado el nivel actual de los cánones, como se muestra en el gráfico anterior. Los porcentajes que sobre los costes totales suponen las infraestructuras, *input* esencial para la prestación del servicio, hacen que **RENFE cuente con margen para mejorar su eficiencia y costes globales sin que un incremento en esta partida de costes deba traspasarse al mercado final**.

En definitiva, esta Sala valora positivamente la subida de cánones propuesta por ADIF dado que se encamina a cubrir los costes directos de las infraestructuras ferroviarias, en línea con lo señalado por la Directiva RECAST. Dada la importancia de estos costes en la estructura de cánones de RENFE y su posición en el mercado, con la especial responsabilidad derivada del monopolio legal que todavía ostenta, **difícilmente podría asumirse un incremento de los precios finales o una reducción de la actividad por su parte**, dado el importante margen de mejora con que cuenta este operador para asumir este incremento.

- Sin perjuicio de la subida específica propuesta para 2018, y a la vista de que el modelo de costes que permitirá el cálculo de los costes directos de los diferentes servicios y redes todavía no ha sido objeto de análisis por esta Comisión, **esta Sala no considera el momento apropiado para que ADIF establezca**, como hace en su propuesta, **una senda de crecimiento en cuatro años** para que los cánones ferroviarios se adapten a los costes directos. Si bien, en línea con el considerando 18 del RE 2015/909, es necesario que las empresas ferroviarias cuenten con un sistema de cánones predecibles, de forma previa a establecer esta senda se deberá **verificar**, en primer lugar, **los costes directamente imputables** así como un **escenario verosímil de su evolución**. En segundo lugar, cualquier senda de evolución de los cánones deberá ser objeto de **consulta con las empresas ferroviarias**.

- Por su parte, los **servicios VCM** sufrieron un importante incremento en 2017 que, como se ha dicho, fue objeto de análisis en la citada Resolución de 30 de marzo de 2017. Tanto en dicha Resolución como en epígrafes anteriores se han señalado también las limitaciones del modelo actual de costes de ADIF, por lo que la imputación a cada servicio no se realizan sobre la base de sus costes subyacentes reales sino sobre su reparto proporcional.

Por otra parte, cabe también recordar que los cánones actuales no entraron en vigor hasta julio de 2017, de acuerdo con los PGE 2017, por lo que, en el momento de realizar esta propuesta, ADIF no había todavía liquidado ni un periodo con los mismos.

Así las cosas, esta **Sala considera que no está justificada la subida ahora propuesta por ADIF del 3% para los servicios VCM**, por lo que el gestor de infraestructuras deberá aplicar los cánones vigentes en 2017.

Por otra parte, cuando se analizó la subida de los cánones de los servicios VCM no se consideró el efecto colateral que esta modificación tendría sobre otros servicios y, en particular, el **transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística**, servicio que se encuentra liberalizado de conformidad con el punto 2º de la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015. En el caso que un servicio turístico se realizara en un tramo urbano o suburbano serían de aplicación los cánones correspondientes a los servicios VCM, contando con un tratamiento claramente diferencial con respecto al del resto de servicios comerciales que, de acuerdo con la propia propuesta de ADIF, eventualmente contarían con cuatro años para sufragar completamente los costes directamente imputables de las infraestructuras que utilizan.

No aplicar el canon VCM a estos servicios no tendría impacto sobre la sostenibilidad de los gestores de infraestructuras dado lo residual de este tráfico así como la posibilidad de que, ante unas tarifas apropiadas, éste pueda resultar una alternativa atractiva para las empresas turísticas en España, generando nuevo tráfico ferroviario.

Por tanto, a los efectos de solventar el trato diferencial aplicado a los servicios comerciales de transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística, se insta a ADIF y ADIF AV a que introduzcan, a través de la Ley de Presupuestos Generales de 2018, **el supuesto de que estos servicios abonarán los cánones correspondientes a los servicios VL1**.

- Finalmente, esta Sala comparte la propuesta de ADIF en relación con la congelación de los **cánones aplicables al tráfico de mercancías**.

Aplicar la misma senda a la propuesta para el resto de servicios supondría incrementar el canon ferroviario hasta los 0,5416 euros/tren.km, incluyendo la modalidad C del canon del artículo 97, esto es, un incremento del 165%. En este punto es importante señalar la competencia modal que enfrenta el modo ferroviario por parte de la carretera que, en general, no soporta costes por el uso de las infraestructuras. Como señalaba el Informe de supervisión del mercado de transporte ferroviario de mercancías 2016<sup>12</sup>, en España solamente el 20,5% de la red de autopistas y autovías son de peaje, porcentaje inferior al de otros países como Alemania, con todo el tráfico pesado sujeto al pago de Euroviñeta, o Francia o Italia, con porcentajes del 80%.

De hecho, según el Observatorio de Costes del transporte de mercancías por Ferrocarril<sup>13</sup>, que publica el Ministerio de Fomento, los costes directos de este modo de transporte, incluyendo la amortización de los vehículos, combustible, personal, etc. oscilan entre los 1,2 y los 2,2 euros/km recorrido con carga. De esta forma, únicamente los cánones ferroviarios, en caso de aplicarse la misma fórmula que para el resto de servicios de viajeros, supondrían entre el 25 y el 45% de los costes del transporte por carretera.

Las dificultades que afronta el modo ferroviario para competir en el mercado del transporte de mercancías se evidencian en la cuota modal que consigue. Así, de acuerdo con los datos que obran en la CNMC, la cuota modal del ferrocarril en 2016 se situó, considerando únicamente los medios terrestres, en el 4,7% en términos de toneladas.km (-0,3 puntos porcentuales con respecto a 2015) y del 2% en toneladas netas (-0,2 puntos porcentuales). La evolución anterior muestra que el ferrocarril no está siendo capaz de crecer al mismo ritmo que la demanda de transporte de mercancías derivada del crecimiento económico.

## **V.2. Resto de elementos que conforman el canon del artículo 97 de la Ley 38/2015**

Además de las diferentes modalidades de canon, el artículo 97 de la Ley 38/2015 prevé que los gestores de infraestructuras apliquen una penalización por el uso ineficiente de la capacidad adjudicada (artículo 97.5.2º.a), un recargo por utilización de las líneas ferroviarias (artículo 97.5.2º.b) y una bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario (artículo 97.6.1º).

---

<sup>12</sup> [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1375175\\_2.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1375175_2.pdf)

<sup>13</sup> [http://www.fomento.gob.es/AZ.BBMF.Web/documentacion/pdf/EM-405\\_2016%20en.pdf](http://www.fomento.gob.es/AZ.BBMF.Web/documentacion/pdf/EM-405_2016%20en.pdf)

ADIF y ADIF AV proponen mantener los mismos valores a los que están vigentes, salvo en el caso de la adición por el uso ineficiente de la capacidad adjudicada, que se ajusta a los nuevos cánones propuestos para las líneas pertenecientes a la red convencional (líneas no A).

Esta **Sala considera adecuada la aproximación de los gestores de infraestructuras** porque no es posible evaluar los efectos de los cánones aprobados para 2017 dado su reciente aplicación. Sin perjuicio de lo anterior, y dado que los servicios VCM ya están cubriendo sus costes directos, ADIF debería proponer un esquema de bonificaciones para incentivar el crecimiento de tráfico ferroviario. Esta bonificación daría incentivos a las autoridades competentes, encargadas de la definición de los servicios sujetos a OSP, a incrementar los servicios ferroviarios incluidos en las OSP, a la vez que el incremento de la actividad generaría mayores ingresos a los gestores de las infraestructuras. En particular, esta Sala considera que **ADIF deberá ofrecer, en 2018, un esquema de bonificaciones** al crecimiento del tráfico, de conformidad con el artículo 97.5.2º.b de la Ley 38/2015, **igual al fijado para los servicios prestados en las líneas tipo A.**

Finalmente, como se ha señalado anteriormente, el **transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística** que cubran distancias cortas sobre la red convencional le serán de aplicación los recargos previstos para los servicios VCM, al igual que le son de aplicación a los servicios sujetos a OSP.

El artículo 96.4 de la Ley 38/2015 establece que este recargo únicamente podrá aplicarse cuando el mercado pueda aceptarlo. De hecho, en la Resolución de 30 de marzo de 2017, en la que se analizaron estas modificaciones, se estableció que este análisis perdía su sentido dado que *“el contrario de lo que sucede con los costes comerciales y siempre que las AA.PP. mantengan el nivel de financiación, éste no se transmitirá a los precios finales dado que el operador ferroviario se verá compensado por el mayor coste”*. Sin embargo, los servicios ferroviarios turísticos son servicios comerciales, que no reciben financiación pública, por lo que deberá transmitir a los precios finales estos recargos, no siendo competitivos con otros modos de transporte.

Por este motivo, **ADIF no aplicará el recargo** de 2,3597 euros/tren.km previsto para los servicios VCM **a los trenes de transporte ferroviario** de viajeros con finalidad **prioritariamente turística**. Como en el caso anterior, esta medida no tendrá efectos sobre la sostenibilidad de los gestores de infraestructuras dado lo marginal de los tráficos afectados y que éstos podrán ser, en muchos casos, incrementales a los existentes.

### V.3. Resumen de las modificaciones establecidas para el canon del artículo 97 de la Ley 38/2015

De acuerdo con lo señalado anteriormente, las tarifas a aplicar por ADIF y ADIF AV a las diferentes modalidades del canon del artículo 97 serán:

- Para **las líneas tipo A**, las tarifas, penalizaciones, adiciones y bonificaciones aprobadas en virtud del artículo 71 de la Ley de PGE 2017.
- Para el **resto de líneas de la RFIG**, ADIF aplicará las siguientes tarifas en las que, asumiendo las propuestas para los servicios de larga distancia (VL1-3), material en vacío (VOT) y mercancías, se han modificado las correspondientes a los servicios urbanos y suburbanos:

**Tabla 13. Propuesta de cánones para el ejercicio 2018 para las línea no A**

<i>Euros tren.km</i>	<b>VL1 y turísticos</b>	<b>VL2</b>	<b>VL3</b>	<b>VCM</b>	<b>VOT</b>	<b>Mercancías</b>
Modalidad A	0,5082	0,5133	0,5118	1,4306	0,411	0,0724
Modalidad B	0,7247	0,732	0,7299	2,0401	0,5865	0,1032
Modalidad C	0,2018	0,2039	0,2033	0,5681	0,1635	0,0287

- ADIF aplicará a los servicios VCM la misma bonificación que aplica a las líneas tipo A para incentivar el transporte ferroviario, de conformidad con el artículo 97.6.1º.
- En relación con los cánones aplicables **a los trenes de transporte ferroviario** de viajeros con finalidad **prioritariamente turística de corto recorrido**, ADIF incluirá en su propuesta que el canon aplicable se corresponda con el servicio VL1 y no aplicará el recargo previsto para el servicio VCM.
- Finalmente, **ADIF no aplicará la senda de cuatro años propuesta para evolución de los cánones**, en tanto no se verifiquen los costes directamente imputables sobre la base del modelo de costes enviado a la CNMC el pasado 29 de junio de 2017, se establezca un escenario verosímil sobre su evolución y se haya sometido a consultas por parte de las empresas ferroviarias.

De esta forma, la **recaudación prevista** por las modalidades del canon previstas en el artículo 97 de la Ley 38/2015 es la siguiente:

<i>Millones euros</i>	<b>2016</b>	<b>2017 (*)</b>	<b>2018 (**)</b>	
			<b>Propuesta ADIF</b>	<b>Ajuste CNMC</b>
<b>Líneas A</b>				

Cánones Mod. A, B y C	417,52	295,12	294,40	294,40
Recargo		133,14	134,48	134,48
<b>Líneas no A</b>				
Cánones Mod. A, B y C	69,99	397,04	434,12	418,69
Recargo		234,69	237,63	237,63
<b>Total</b>	<b>487,512</b>	<b>1.059,99</b>	<b>1.100,64</b>	<b>1.085,20</b>
Variación facturación		572,48	40,65	25,21
<b>Variación (%)</b>		<b>117%</b>	<b>3,8%</b>	<b>2,4%</b>

(\*) Estimación a partir de los datos del 1º semestre de 2017.

(\*\*) Estimación a partir de las previsiones de tráfico de ADIF y ADIF AV.

## VI. 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 las modalidades incluidas en el artículo 97 de la Ley 38/2015, en los apartados siguientes se procederá a realizar dicho análisis en relación a las modalidades incluidas en el artículo 98, relativas al uso de instalaciones propiedad de ADIF y ADIF AV. Dentro de las modalidades de canon de este artículo se analizarán por separado, dada su capacidad recaudatoria<sup>14</sup> y distinto tratamiento desde el punto de vista del modelo contable, el canon por utilización de estaciones para viajeros y el resto.

En relación con las modalidades del canon recogidas 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.

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

Partiendo de la estructura del modelo analítico y de la información extra contable aportada por los gestores de infraestructura, se procederá a realizar el análisis y valoración de los costes imputados a las distintas modalidades del canon del artículo 98.

<sup>14</sup> El canon por utilización de estaciones de viajeros es el principal generador de ingresos por cánones del artículo 98, representado el 88% de su recaudación.



#### *VI.1.1. Análisis de la imputación de costes al canon de estaciones*

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.

El modelo de costes de los gestores ferroviarios proporciona información desagregada para el canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros, tal y como se indicó anteriormente para el caso del artículo 97. En este ejercicio se ha **verificado la adecuación del modelo** para el cálculo de los costes imputables a este servicio, **auditándose asimismo sus resultados**.

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 establecimiento a los costes de los servicios sujetos a regulación, **verificar que del coste total de las estaciones se deducen 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, **se ha verificado que se han eliminado todos los costes relacionados con la actividad comercial en la estación**, considerándose el importe deducido 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 14. Costes Imputables al servicio básico de estaciones  
[CONFIDENCIAL]**

Además, se ha comprobado, como también se observa en la tabla, que de los costes del servicio básico: (i) se han detrído 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 ([CONFIDENCIAL] miles de euros) y (ii) se han incorporado los costes de las estaciones multioperador gestionadas por Circulación ([CONFIDENCIAL] miles de euros) que fueron detrídas 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] millones de euros**, un 8% inferior al del ejercicio anterior debido básicamente a la refacturación por convenio en concepto de beneficios y suministros por la gestión de estaciones a Renfe Operadora, por un importe de **[CONFIDENCIAL] millones de euros**.

#### *VI.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. 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 15. Cobertura de costes con tarifas (miles de euros) [CONFIDENCIAL]**

De la tabla anterior se observa que los cánones por parada y la adición de intensidad no llegan a cubrir el total de los costes de tarifas ([CONFIDENCIAL] millones de euros). No obstante, las estimaciones de ingresos aportadas por ADIF y ADIF AV para 2018 parecen conservadoras, teniendo en cuenta tanto los datos de cierre reales correspondientes al ejercicio 2016 que arrojaban un resultado de ingresos por el servicio básico de estaciones de 111,8 millones de euros como la evolución en el tráfico de viajeros. Por tanto, es previsible que la evolución del tráfico permita cubrir totalmente los costes derivados de los servicios en estaciones.

#### **VI.2. Otros cánones por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de ADIF y ADIF AV**

En relación al resto de modalidades del canon por utilización de las instalaciones de servicio, cabe mencionar dos situaciones diferenciadas desde el punto de vista del análisis de la imputación de sus costes. Por un lado, el **canon por paso por cambiadores de ancho** (modalidad B), cuyos costes se obtienen directamente del modelo contable y, por tanto, cabe analizar si las tarifas ahora propuestas cumplen con los costes calculados. Por otro lado se encontrarían **las modalidades C, D y E**, para los que ADIF y ADIF AV

proponen mantener las tarifas fijadas por la CNMC en la Resolución de cánones 2017. Cabe señalar que dicha Resolución rebajó la propuesta de ADIF y ADIF AV al 25% del importe inicial, sobre la base de la capacidad del mercado para aceptar estos cánones, de conformidad con el artículo 96.3 de la Ley 38/2015.

- **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, en la división 21 (Mantenimiento de Alta Velocidad). Al igual que para el resto de servicios recogidos en el modelo contable, durante el proceso de auditoría se ha revisado que las divisiones elegibles y las cuentas contables recogen los conceptos de coste indicados en la legislación.

Por otra parte se han revisado los resultados del mismo, presentando el cálculo del gestor un error en la amortización cuya corrección se presenta en la tabla siguiente:

**Tabla 16. Coste prestación canon de paso por cambiadores (euros)**  
**[CONFIDENCIAL]**

En relación a la modalidad B de este canon, los gestores de infraestructuras proponen mantener la cuantía unitaria aprobada en los PGE 2017, que suponía 134,8211 euros por paso por cambiador, en la medida en que dicho importe se encuentra por debajo de los costes de prestación del servicio recogidos en la tabla anterior, esta Sala considera adecuada dicha propuesta.

- **Para las modalidades C, D y E** no cabe el análisis de los costes subyacentes dado que las tarifas propuestas coinciden, como se ha señalado, con las establecidas en la Resolución de cánones 2017 y no se basaron en los costes subyacentes sino en la capacidad del mercado de aceptarlas.

Por último, y en relación a la **bonificación vigente hasta el 2017 del 60%** en relación a la modalidad D establecida en la Disposición Transitoria tercera, **esta Sala estima** que, dada situación existente en el transporte ferroviario, en particular, en relación con el tráfico de mercancías, que sigue siendo muy similar a la descrita en la Resolución de cánones 2017, **sería razonable proceder a una reducción gradual de la misma**. Efectivamente, las alegaciones recibidas por parte tanto de la AEFP y Continental señalan la presión en los márgenes que soportan. Además, estas modalidades, si bien fueron creadas por la Ley 38/2015, no ha sido hasta el 1 de julio de 2017

cuando se han empezado a aplicar, por lo que las empresas ferroviarias todavía no conocen su impacto.

Por los motivos anteriores, **ADIF y ADIF AV deberán incluir en su propuesta de cánones una bonificación del 45% para 2018, 30% para 2019 y 15% para 2020**. Esta disminución progresiva de la bonificación de la modalidad D del canon del artículo 98 se adecuaría a lo señalado en el artículo 96.4 de la Ley 38/2015 en relación a los principios generales de fijación de los cánones y, en particular, en la consideración de la situación del mercado, contribuyendo a seguir impulsando el crecimiento del transporte de mercancías por ferrocarril en términos de cuota modal.

## VII. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo establecido anteriormente, esta Sala considera que:

- 1) ADIF y ADIF AV han cumplido con el RE 2015/909 al entregar su modelo de costes directamente imputables con anterioridad el 3 de julio de 2017, de acuerdo con su artículo 9. Este nuevo modelo de costes deberá ser sometido a consulta a las empresas ferroviarias y será objeto de análisis por la CNMC. Los gestores de infraestructuras deberán aportar, una vez introducidas las modificaciones pertinentes, los elementos esenciales del modelo para fundamentar los cánones de 2019 antes del **31 de mayo de 2018**.
- 2) La situación financiera observada en los últimos años de los gestores de infraestructuras dista de la señalada en el artículo 25.3 de la Ley 38/2015, que señala que en un periodo no superior a 5 años, la **contabilidad de pérdidas y ganancias** de los administradores de infraestructuras deberán reflejar como mínimo **una situación de equilibrio**. Transcurridos ya 2 años desde la aprobación de dicha Ley, cabe recordar de nuevo al Ministerio de Fomento la necesidad de implementar de forma efectiva todas las previsiones incluidas en el marco normativo ferroviario.
- 3) Esta Sala valora positivamente las mejoras observadas en el **procedimiento de consultas** llevado a cabo por los gestores de infraestructuras. Sin embargo, cabe instar a ADIF y ADIF AV a seguir de forma efectiva los elementos señalados en la Resolución de cánones 2017.
- 4) Sin perjuicio de las modificaciones que podrán introducirse en el **modelo de costes**, esta Sala considera que éste cuenta con una estructura y metodología que permite calcular los costes de los cánones de una forma causal, objetiva y adaptada a los preceptos del artículo 97 de la Ley 38/2015.

- 5) En relación con el **cálculo de los costes directos del servicio ferroviario**, de conformidad con el epígrafe V.1.3.B anterior, ADIF y ADIF AV deberán descontar 36,8 millones de euros, sumando los costes directos un total de 815,8 millones de euros. Además, los gestores de infraestructuras deberán justificar que en su estimación de los costes fijos y amortizaciones, todos los costes incluidos son variables con el tráfico ferroviario. Esta justificación deberá aportarse durante el procedimiento señalado en el punto 1 de verificación del nuevo modelo de costes.
- 6) En relación con las **líneas tipo A**, la entrada en vigor de la nueva estructura de cánones el 1 de julio de 2017 hace que no se hayan podido comprobar sus efectos, lo que aconseja, en línea con lo propuesto por los gestores de infraestructuras, **mantener los valores vigentes**.
- 7) De igual forma, en las líneas de la red convencional (resto de líneas), **esta Sala comparte la necesidad de incrementar los cánones de los servicios de larga distancia (VL)** dados sus reducidos niveles actuales y que se traducen en un peso entre el 5 y el 10% en los costes de RENFE. De esta forma, la operadora ferroviaria cuenta con un elevado margen para mejorar su eficiencia y costes globales sin que un incremento de la partida de cánones deba trasladarse al mercado final bien sea con un incremento de precios o una reducción de la actividad.
- 8) Por el contrario, **no se considera justificado el incremento del 3% propuesto para los servicios VCM** dado que, como en el caso de las líneas tipo A, las nuevas tarifas para estos servicios no entraron en vigor hasta el 1 de julio de 2017 y, de acuerdo con la Resolución emitida por la esta Sala<sup>15</sup>, cubrían sus costes directos. En estas condiciones, esta Sala considera que las tarifas para estos servicios en 2018 deberán coincidir con los fijados en 2017. Además, en la medida en que estos servicios cubren sus costes directos y soportan un recargo, y al objeto de fomentar el tráfico ferroviario, ADIF y ADIF AV deberán ofrecer **la misma bonificación ahora aplicable al tráfico sobre las líneas tipo A**.

---

<sup>15</sup> Resolución sobre la propuesta de canon y adición de ADIF de los servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos (VCM) para 2017.

[https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611\\_11.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611_11.pdf)

- 9) Los **servicios turísticos que utilizan las líneas VCM** son los únicos servicios comerciales que, de acuerdo con el marco actual, abonan la totalidad de los costes directos así como un recargo. Por el contrario, el resto de servicios, de acuerdo con la propuesta de ADIF, contarían con 4 años para llegar a ese nivel. Esta situación diferencial no es apropiada, a juicio de esta Sala, dado que no está justificada y pone los servicios ferroviarios en una posición de desventaja con respecto a otros modos de transporte. Por este motivo, ADIF aplicará a estos servicios la tarifa correspondiente a los servicios VL1 y no deberán abonar el recargo establecido para los servicios sujetos a OSP.
- 10) De acuerdo con lo anterior, ADIF aplicará los siguientes cánones a los servicios ferroviarios que utilicen la red convencional (líneas no A):

<i>Euros tren.km</i>	<b>VL1 y turísticos</b>	<b>VL2</b>	<b>VL3</b>	<b>VCM</b>	<b>VOT</b>	<b>Mercancías</b>
Modalidad A	0,5082	0,5133	0,5118	1,4306	0,411	0,0724
Modalidad B	0,7247	0,732	0,7299	2,0401	0,5865	0,1032
Modalidad C	0,2018	0,2039	0,2033	0,5681	0,1635	0,0287

- 11) En relación con los **cánones por utilización de instalaciones** ferroviarias incluidos en el artículo 98, esta Sala considera, en general, apropiada la propuesta de ADIF y ADIF AV. Sin embargo, en relación con la **bonificación aplicada en 2017 a la modalidad D**, esta Sala estima que su desaparición debe ser paulatina, debiéndose aplicar una reducción del canon del 45% en 2018, 30% en 2019 y 15% en 2020.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Instar a ADIF y ADIF Alta Velocidad a adecuar 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 las Resoluciones de la CNMC.

**SEGUNDO.-** Requerir a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que antes del 31 de mayo de 2018 aporte a la CNMC los elementos esenciales de los cánones ferroviarios a aplicar en 2019 y, en particular, los costes subyacentes resultantes del modelo de costes aportado el 29 de junio de 2017.

**TERCERO.-** ADIF y ADIF Alta Velocidad deberán aplicar los cambios en los costes directamente imputables establecidos en el epígrafe V.1.3 de la presente Resolución.

**CUARTO.-** Declarar que los cánones propuestos por ADIF y ADIF Alta Velocidad cumplen con lo establecido en los artículos 97 y 98 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario salvo en los aspectos señalados en los epígrafes V.1.4, V.II y VI de la presente Resolución, por lo que se les requiere a que apliquen las modificaciones señaladas en dichos epígrafes.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.