

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2019 Y POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL PRÓXIMO EJERCICIO DE SUPERVISIÓN DE ACUERDO AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 3/2013, DE 4 DE JUNIO.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/069/18

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 27 de septiembre de 2018

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 del Sector Ferroviario), la Sala de Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Resolución de esta Sala de 21 de septiembre de 2017¹ (en adelante, Resolución de cánones de 2018) estableció que ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) debían aportar, antes del 31 de mayo de 2018, los elementos esenciales de los cánones ferroviarios a aplicar en 2019 y, en particular, los costes subyacentes resultantes del modelo de costes.

¹ Resolución sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2018 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.

En cumplimiento de este requerimiento, los gestores de infraestructuras aportaron información mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC con fecha 30 de mayo de 2018.

SEGUNDO.- Con fecha 2 de julio de 2018, ADIF y ADIF AV enviaron determinadas modificaciones a los resultados del modelo de costes y su asignación a los servicios ferroviarios.

TERCERO.- El 16 de julio de 2018 tuvo entrada en el registro de la CNMC la propuesta de cánones a que hacen referencia los artículos 97 y 98 de la Ley del Sector Ferroviario para el ejercicio 2019.

CUARTO.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

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

El artículo 11.5 de la LCNMC también otorga competencias a la CNMC al establecer que velará por que los cánones y las tarifas ferroviarias cumplan lo dispuesto en sus normas reguladoras y no sean discriminatorios.

Para realizar su tarea, el apartado Uno.7 del artículo 11 de la LCNMC habilita a la CNMC 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.

Por su parte, el Reglamento de Ejecución 2015/909, de 12 de junio de 2015 relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (en adelante, RE 2015/909), además de definir los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria, en su Disposición

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

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre la propuesta de modificación de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV para 2019, y para velar por que los cánones cumplan el marco regulatorio.

Además, el artículo 11.4 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.

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

II. PROPUESTA DE CÁNONES Y PROCEDIMIENTO DE CONSULTAS

De acuerdo con el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, los gestores de infraestructuras deben elaborar una propuesta de cánones ferroviarios que será sometida a consultas de las empresas ferroviarias. La CNMC debe supervisar este procedimiento, interviniendo *“cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes”*.

En los siguientes epígrafes se describe la propuesta de cánones para 2019 realizada por ADIF y ADIF AV, valorándose el procedimiento de consultas realizado.

II.1. Descripción de la propuesta realizada por ADIF y ADIF AV

II.1.1. Modalidades de canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario

ADIF y ADIF AV señalan, en la memoria económica aportada, que su modelo de costes permite calcular los costes directamente imputables al canon por utilización de líneas ferroviarias y, por primera vez, asignarlo a cada tipo de servicio. Una vez obtenidos los costes directamente imputables, propone las siguientes modificaciones en los cánones vigentes:

- En las **líneas tipo A** (de alta velocidad), en las que los costes directos se cubren prácticamente en su totalidad (97,05%), se equilibrarían las tarifas de los diferentes servicios en un único ejercicio salvo los servicios de mercancías que se realizaría paulatinamente en 10 años.

La tabla siguiente muestra la propuesta para 2019 de los principales servicios ferroviarios y su variación con respecto a los vigentes. De esta forma, los

servicios VL1 reducirán su canon, mientras que el resto se incrementarán de forma sensible.

Tabla 1. Propuesta de cánones para 2019 de las líneas tipo A^{2,3*}

Euro/tren.km	VL1		VL2		VCM		Mercancías	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Modal. A	1,9275	2,2255	0,9258	2,2425	0,9536	2,2975	0,4446	0,5203
Modal. B	4,7931	3,7915	2,3017	3,5487	2,3707	2,6155	1,1055	1,3881
Modal. C	0,8020	0,6473	0,3835	0,6518	0,3950	0,6685	0,1855	0,2140
Total	7,5226	6,6643	3,6110	6,4430	3,7193	5,5815	1,7356	2,1224
Variación		-11,4%		78,4%		50,1%		22,3%

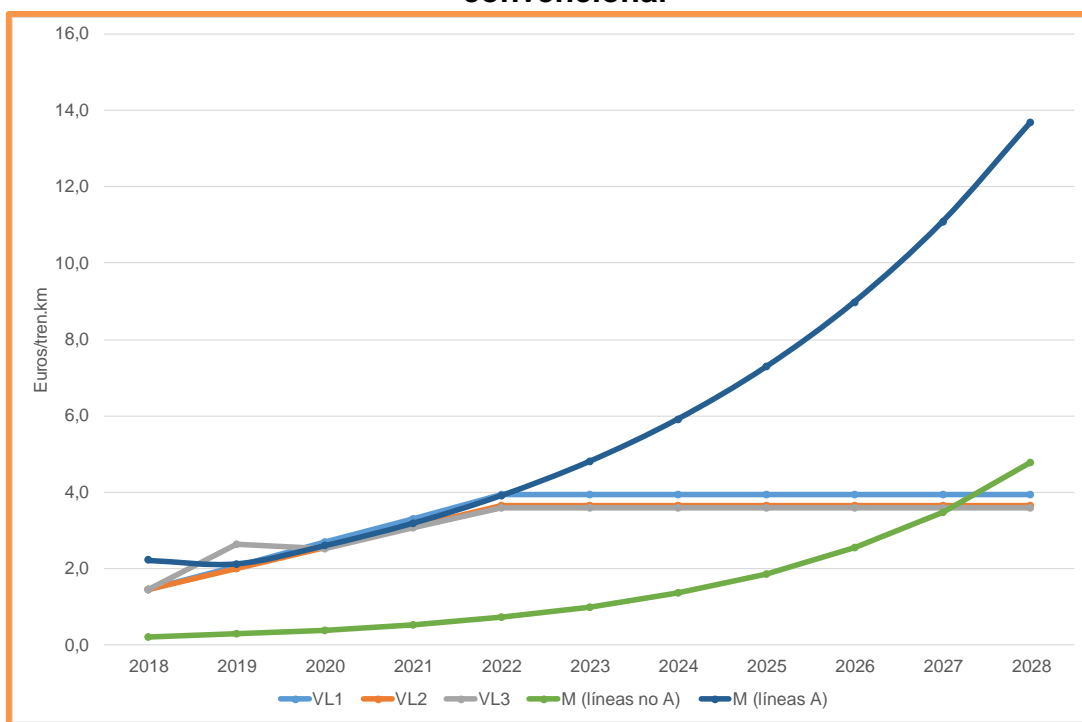
* Para facilitar la comprensión de la tabla no se han incluido los servicios VL3 (servicios de distancia superior a los 700 km) por su semejanza por los servicios VL1 ni los VOT (servicios en vacío) por su limitada importancia.

- En relación con el **resto de líneas** (red convencional), donde los niveles de cobertura se sitúan en torno al 72% de los costes directos, ADIF y ADIF AV proponen una senda de incrementos, que se presenta en el gráfico siguiente. Esta propuesta prevé que todos los servicios ferroviarios cubran los costes directamente imputables en el plazo de cuatro años, salvo los de mercancías, que lo harán en un horizonte de 10 años.

² El artículo 97.7 de la Ley del Sector Ferroviario define los siguientes servicios ferroviarios: i) VL1 (servicios de larga distancia, excepto los designados como VL2 y VL3); ii) VL2 (servicios de larga distancia en relaciones con ancho variable); iii) VL3 (servicios de larga distancia en relaciones transversales largas, superiores a los 700 km, y que no tengan origen o destino Madrid); iv) VCM (servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos, con recorridos inferiores a 300 km); v) VOT (trenes y material de viajeros sin pasajeros) y; vi) M (servicios de mercancías).

³ El artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario define las tres modalidades de que se compone el canon por utilización de las líneas ferroviarias: i) Modalidad A que se refiere al servicio de asignación de capacidad en la red para que un tren pueda circular entre dos puntos en un determinado horario; ii) Modalidad B que se abona por el uso de la línea ferroviaria y; iii) Modalidad C cuyo hecho imponible es la acción o efecto de utilizar las instalaciones de electrificación de una línea ferroviaria.

Gráfico 1. Senda de evolución de los cánones ferroviarios sobre la red convencional*



* A efectos ilustrativos, se ha incluido en el gráfico la senda de cánones ferroviarios para los servicios de mercancías en las líneas A. No se han incluido en el gráfico los servicios VCM (ligados a las OSP), que cubren prácticamente los costes directos, y los VOT, por su limitada importancia.

En aplicación de la senda anterior, los cánones propuestos para 2019 de los diferentes servicios ferroviarios son los siguientes:

Tabla 2. Propuesta de cánones para 2019 la red convencional (líneas no A) (euro/tren.km)

Euro/tren.km	VL1		VL2		VCM		Mercancías*	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Modal. A	0,5082	0,7548	0,5133	0,7354	1,3851	1,3849	0,0724	0,0973
Modal. B	0,7247	0,9743	0,7320	0,9526	1,9752	1,9736	0,1032	0,1434
Modal. C	0,2018	0,3278	0,2039	0,3069	0,5500	0,5588	0,0287	0,0390
Total	1,4347	2,0569	1,4492	1,9949	3,9103	3,9173	0,2043	0,2797
Variación		43,4%		37,7%		0,2%		36,9%

* Como se ha señalado, el incremento de los servicios de mercancías se corresponde con la senda a 10 años propuesta por ADIF y ADIF AV.

II.1.2. Modalidades de canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario

En relación con los cánones del resto de las instalaciones de servicio que gestionan ADIF y ADIF AV, se propone congelar las tarifas vigentes en 2018, salvo el caso de la modalidad C1, por utilización de vías con andén, para la que

se propone un incremento del 20%. En este caso, los gestores justifican este incremento no solo por incrementar la cobertura de los costes de esta modalidad sino también para maximizar la utilización de la capacidad, penalizando las paradas de duración excesiva.

II.2. Procedimiento de consultas realizado

ADIF y ADIF AV remitieron a las empresas ferroviarias su propuesta de cánones ferroviarios junto con una memoria económica relativa a los costes subyacentes de los cánones ferroviarios el día 13 de julio de 2018, convocando la reunión de consultas el día 23 de julio⁴.

En relación con las modificaciones propuestas para los cánones relacionados con el **tráfico de viajeros**, las principales alegaciones se refirieron a: i) falta de información suficiente sobre el modelo de costes y su imputación a los servicios; ii) la inseguridad del modelo en su conjunto, dado que ha dado lugar a incrementos de cánones desde la entrada en vigor de la Ley del Sector Ferroviario; iii) el incremento de los costes directamente imputables entre 2015 y 2017, en un 12%, y; iv) el impacto de la reestructuración de los cánones en determinados servicios, en particular, el VL2 (larga distancia con ancho variable).

En relación con el **canon de mercancías**, las empresas ferroviarias señalaron: i) la falta de información suficiente sobre el modelo de costes y su imputación a los servicios; ii) el incremento ya comentado de los costes directamente imputables entre 2015 y 2017, en un 12%; iii) los problemas de competitividad que afronta el modo ferroviario en el transporte de mercancías en relación con el transporte por carretera y; iv) la necesidad de reflexionar sobre el ahorro en costes externos que genera el modo ferroviario y su repercusión sobre el mismo.

En relación con el desarrollo del **proceso de consultas**, esta Sala debe constatar la **mejora observada en su desarrollo**, de acuerdo con las recomendaciones realizadas en la Resolución de 3 de noviembre de 2016⁵ (en adelante, Resolución de cánones de 2017). Así, los gestores de infraestructuras distribuyeron la memoria económica con antelación a la reunión, lo que permitió a las empresas ferroviarias analizar la propuesta de cánones contando con información relativa a los costes imputables y directos.

⁴ A las consultas sobre cánones ferroviarios asistieron las siguientes empresas y asociaciones: Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP), COMSA, Continental Rail, Ermewa, Ferrovial, Logitren, Low Cost Rail, Medway, RENFE Mercancías, RENFE Operadora, RENFE Viajeros, Tramesa, Transfesa, Transita y VTG. Además, representantes de la Dirección de Transportes y Sector Postal de la CNMC asistieron como observadores a las reuniones.

⁵ Resolución de 3 de noviembre de 2017 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 con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

Es también preciso señalar que las modificaciones presentadas en este ejercicio suponen un cambio sustancial en los cánones ferroviarios, incluyendo una senda a largo plazo. Por ello, hubiera sido deseable **adelantar el proceso**, concediendo un mayor periodo de análisis y alegaciones a las empresas ferroviarias y celebrando dos reuniones de consultas, en línea con las recomendaciones de la citada Resolución de cánones de 2017.

Por otra parte, si bien la auditoría de los costes subyacentes y la cuantificación de aquellos que no resultan elegibles de conformidad con el RE 2015/909 corresponden a la CNMC, la **memoria económica** presentada por ADIF y ADIF AV **no contaba con determinada información relevante** para las empresas ferroviarias. En particular, la metodología aplicable para asignar costes a los servicios se basa la ficha UIC 714 R⁶, que requiere la definición de una serie de parámetros sobre trenes tipo, velocidades y pesos medios, cuyo conocimiento y análisis por los operadores habría permitido su validación, mejorando la robustez de los cálculos.

En definitiva, cabe instar de nuevo a los gestores de infraestructuras a **adelantar el procedimiento de modificación de los cánones**, de forma que se puedan mantener las dos reuniones con las empresas ferroviarias que señalaba la Resolución de cánones de 2017. Además, cuando los cálculos para la determinación de los cánones ferroviarios requieran de hipótesis o parámetros más allá del modelo de costes, ADIF y ADIF AV deberán compartirlos con las empresas ferroviarias, permitiendo que aleguen al respecto.

III. COSTES DIRECTOS DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY 38/2018

III.1. Modelo de costes e imputación realizada por los gestores de infraestructuras

En este epígrafe se expondrán las principales líneas del modelo contable de ADIF y ADIF AV, así como las estimaciones realizadas por los gestores de infraestructuras sobre los costes que deben recuperarse a través de los cánones ferroviarios (costes directos).

⁶ La Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC) es la asociación mundial para la cooperación entre los principales actores del sector ferroviario internacional y tiene como objetivo avanzar hacia la estandarización y la mejora de los sistemas de construcción y explotación de ferrocarriles interoperables. Así, la ficha a que hace referencia ADIF, la 714 R ha sido utilizada de referencia para la elaboración de la Orden FOM/1631/2015, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción para el proyecto y construcción de obras ferroviarias IF-3. Vía sobre balasto. Cálculo de espesores de capas de la sección transversal

III.1.1. Modelo de contabilidad analítica (CA)

La CA de ADIF y ADIF AV, partiendo de la cuenta de pérdidas y ganancias auditada por la IGAE, arroja unos resultados por división, asignando tanto los costes e ingresos directos como aquellos 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. Estos, a su vez, se agrupan en 33 divisiones que se configuran como las áreas organizativas fundamentales de los gestores de infraestructuras.

III.1.2. Modelo de cálculo del coste de los cánones (CC)

Los resultados por división 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 de 2017, del análisis de las actividades de cada división, ADIF y ADIF AV seleccionan aquéllas elegibles de acuerdo con los costes que pueden repercutirse a cada modalidad de canon de acuerdo con la Ley del Sector Ferroviario.

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 siguientes divisiones: Circulación Red Convencional (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 red ferroviaria de interés general (en adelante, RFIG) de acuerdo con las especificaciones técnicas fijadas. La división 44 soporta los gastos del proceso de seguridad en la circulación mientras que la división 46 aglutina los gastos de gestión de la capacidad de la red que consiste en el proceso de planificar, programar y gestionar la capacidad en 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 asignar 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 a continuación, 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 actividades serían las incluidas en las divisiones 21, 28 y 31, citadas anteriormente. Estas divisiones son comunes a las de 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 al canon del artículo 97, están relacionados con otras modalidades de cánones. En particular, los costes a excluir son los siguientes:

- **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 28, 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.

Los costes imputables a los cánones ferroviarios, de acuerdo con la Ley del Sector Ferroviario ascendieron en 2017 a **1.058 millones de euros**.

Tabla 3. Costes imputables a los cánones ferroviarios (millones de euros)

2015	2016	Var. 2015	2017	Var. 2016	Var. Acum.
1.051	1.070	1,8%	1.058	-1,1%	0,7%

En relación con los costes imputables de 2017, las principales variaciones respecto al año anterior han sido: i) el incremento de las partidas relativas a los materiales y servicios (+14 millones de euros) y amortizaciones netas de subvenciones (+20,5 millones de euros), y; ii) la reducción de los gastos estructurales (-45,7 millones).

III.1.3. Costes directamente imputables a los cánones ferroviarios

Una vez establecidos los costes imputados por ADIF y ADIF AV a las diferentes modalidades de cánones de conformidad con la Ley del Sector Ferroviario, deben determinarse los **costes directos del servicio**, los únicos que pueden ser recuperados a través de las tarifas de acceso a las infraestructuras ferroviarias, de acuerdo con la normativa europea.

El RE 909/2015 establece, en su artículo 3.1, que “[L]os costes directos del conjunto de la red se calcularán como la diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con las instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles (...)”. Estos últimos hacen referencia, esencialmente, a aquellos que no son variables con el tráfico ferroviario.

De esta forma, a los **costes imputables** a los cánones ferroviarios calculados anteriormente, deben **deducirse los costes no elegibles**, de forma que el cálculo de los costes directos del servicio ferroviario sea consistente con el RE 2015/909. En la información remitida, ADIF y ADIF AV han estimado los costes no elegibles de conformidad con el artículo 4.1 del citado Reglamento.

ADIF y ADIF AV calculan costes diferenciados para las líneas tipo A (alta velocidad) y el resto (red convencional), como prevé el RE 2015/909 siempre que los costes subyacentes de las dos redes sean sustancialmente diferentes (artículo 4.1, segundo párrafo). Los datos del modelo contable confirman los mayores costes subyacentes de la red de alta velocidad que, como se observa en la Tabla 4, suman el 33% de los costes cuando, en términos de extensión, únicamente suponen el 17% de los km. de la RFIG.

Los costes auditados que, de acuerdo con los cálculos de ADIF y ADIF AV, deben recuperarse a través de los cánones ferroviarios ascendieron, en 2017, a **901,39 millones de euros**, lo que supone un **incremento de los costes directamente imputables del 5,7%** con respecto a 2016.

Tabla 4. Costes directamente imputables al servicio ferroviario (2017)

<i>Millones de euros</i>	Red alta velocidad	Red convencional	Total
Costes imputables cánones ferroviarios (1)	353,95	704,14	1.058,09
Costes no elegibles (2)	39,57	117,12	156,69
Costes directamente imputables servicio ferroviario (3) = (1) – (2)	314,38	587,01	901,39

La evolución anterior se explica, esencialmente, por la reducción de los costes no elegibles estimados por ADIF y ADIF AV, como consecuencia de la revisión del cálculo de los costes fijos no elegibles a que hace referencia el epígrafe a) del artículo 4.1 del RE 2015/909⁷.

Tabla 5. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario presentados por ADIF y ADIF AV

<i>Millones de euros</i>	2015	2016	2017	Var. 2016	Var. Acum.
Coste imputables cánones ferroviarios	1.050,50	1.069,60	1.058,00	-1,1%	0,7%
Costes no elegibles	246,15	216,95	156,69	-27,8%	-36,3%
Costes directamente imputables servicio ferroviario	804,35	852,65	901,31	5,7%	12,1%

III.1.4. Reparto de los costes directos a los servicios ferroviarios

La Resolución de cánones de 2018 señala que el modelo de costes presentado hasta la fecha por ADIF y ADIF AV calculaba los costes directamente imputables, si bien no contaba “con las funcionalidades para asignarlos a cada uno de los servicios”. En el presente ejercicio, ADIF y ADIF AV han aportado un estudio técnico, basado en la citada ficha de la UIC 714 R⁸, en el que se determina cuantitativamente la relación entre la degradación producida sobre la vía y los distintos tipos de tráfico. Así, la degradación de las infraestructuras, que implica necesidades de mantenimiento y renovación de sus elementos, está determinada por el tráfico ferroviario y sus características (en particular, la carga y su concentración por eje, y la velocidad del tren).

De acuerdo con el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, la modalidad B del canon es la que concentra los costes de mantenimiento y conservación de la infraestructura. Por tanto, los costes de las **modalidades A**, que se refiere a

⁷ De conformidad con la Resolución de cánones de 2017

⁸ Ver nota al pie 6.

aqueños asociados a la adjudicación de capacidad, seguridad y control de tráfico, **y C**, que recupera los asociados a las instalaciones eléctricas, se **repartirán de forma proporcional al tráfico**, medido en tren.km.

Por el contrario, los costes de la **modalidad B** del canon del artículo 97 se repartirán en función de un **tráfico virtual** calculado en base a la citada ficha de la UIC 714 R y que incorpora el mayor desgaste de algunos trenes, como los AVE, por su velocidad de circulación, o los de mercancías, por su peso. El estudio técnico aportado por los gestores de infraestructuras ha supuesto un **tren tipo para cada servicio ferroviario y tipo de red (alta velocidad y convencional)**. El tren tipo establecido es el modelo más utilizado para cada servicio y red, al que se le asocia una velocidad máxima de circulación, un peso medio, así como variables para determinar su agresividad con la infraestructura, en función de la carga máxima por eje y su distribución entre ejes motores o remolcados.

La ficha de la UIC 714 R pone en relación, a través de determinados coeficientes, los parámetros anteriores, obteniéndose el tráfico virtual que penaliza, como se ha señalado, los trenes más pesados, rápidos y con la tracción concentrada. La tabla siguiente muestra la distribución del tráfico y los costes de cada servicio por tipo de red:

Tabla 6. Distribución de costes y tráfico por tipo de servicio

	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Líneas A						
% costes	63,40%	16,50%	8,80%	10,20%	0,40%	0,60%
% tráfico	62,10%	16,70%	7,90%	12,00%	1,10%	0,30%
Penalización*	- 1,30	0,20	- 0,90	1,80	0,70	- 0,30
Líneas no A						
% costes	6,20%	4,10%	2,30%	66,00%	0,90%	20,40%
% tráfico	6,70%	4,60%	2,60%	66,90%	1,90%	17,30%
Penalización*	0,50	0,50	0,30	0,90	1,00	- 3,10

(*) La penalización, en puntos porcentuales, se ha calculado como la diferencia entre los costes que debe soportar cada servicio y los que le corresponderían de acuerdo con su tráfico en el conjunto de la red.

De esta forma, en las redes de **alta velocidad** (líneas tipo A), de acuerdo con los cálculos de ADIF y ADIF AV, los trenes de los **servicios VL1** (esencialmente, los servicios comerciales AVE de RENFE), que circulan a mayor velocidad que el resto, **y de mercancías**, por su peso, resultan ligeramente penalizados con respecto al resto de servicios (como los ALVIA – VL2 – o los AVANT – VCM –). En la **red convencional**, donde las diferencias de velocidad son limitadas, el único servicio que resulta penalizado es el de **mercancías**, de nuevo por el mayor peso de sus trenes, tanto en total como por eje, que contando con un 17,3% del tráfico, debe recuperar el 20,4% de los costes.

De esta forma, de acuerdo con los gestores de infraestructuras, los costes directamente imputables a recuperar por cada modalidad ascenderían a:

Tabla 7. Costes directamente imputables a recuperar por cada servicio ferroviario (2017)

Mill. €	Líneas A	Resto líneas	Total
VL1	199,32	36,48	235,80
VL2	51,90	24,33	76,23
VL3	27,72	13,68	41,39
VCM	32,22	387,50	419,72
VOT	1,34	5,07	6,41
M	1,89	119,96	121,85
Total	314,38	587,01	901,39

III.2. Valoración de la estimación realizada por ADIF y ADIF AV

Una vez expuestas las principales líneas del modelo de costes de los gestores de infraestructuras y se han detallado los ajustes aplicados por ADIF y ADIF AV para calcular los costes directos del servicio ferroviario en 2017, cabe ahora, de conformidad con las competencias de la CNMC, valorar su adecuación al marco regulador.

La Resolución de cánones de 2018 señaló 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 del Sector Ferroviario**.

En el marco del encargo como medio propio de la CNMC a la sociedad mercantil estatal Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S. A., S.M.E., M.P. (en adelante, ISDEFE) para la realización de trabajos de apoyo y asistencia técnica en el ejercicio de sus actividades, se encomendó a ISDEFE la Actividad nº 4 DTSP-AAD17 sobre la verificación de los modelos de costes de los gestores de infraestructuras del ejercicio 2017 en fecha 1 de junio de 2018.

En este proceso 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.

La **auditoría del proceso de asignación de costes** ha verificado, igualmente, los importes de los costes no elegibles. Por tanto, se ha comprobado que los valores aportados por los gestores de infraestructuras se corresponden con los que se obtienen de sus sistemas.

La valoración que se realizará en los párrafos siguientes se centra en el análisis de la regulación vigente, en particular, el RE 2015/909 y los criterios aplicados por ADIF y ADIF AV para la confección de los costes directos.

III.2.1. Adecuación de los costes no elegibles al RE 2015/909

Como se ha señalado anteriormente, el RE 2015/909 únicamente permite la recuperación a través de los cánones ferroviarios de los costes directamente imputables al servicio ferroviario. La Resolución de cánones de 2018 analizó en detalle los costes que ADIF y ADIF AV consideraban como no elegibles, coincidiendo, en términos generales, con la propuesta realizada por los gestores de infraestructuras.

Sin embargo, se señalaron dos aspectos en los que el análisis de esta Sala no coincidía con el de los gestores de infraestructuras:

- Punto (g) del artículo 4.1 del RE 2015/909, sobre los activos intangibles. En relación con este concepto de costes que el Reglamento considera no elegibles, ADIF y ADIF AV señalan que, si bien a efectos contables las aplicaciones informáticas desarrolladas para la gestión del tráfico ferroviario son activos intangibles, estas son imprescindibles para el desarrollo de su actividad, por lo que, en su opinión, deben imputarse a los cánones ferroviarios.

En la Resolución de cánones de 2018, esta Sala reconoció que, efectivamente, dichos sistemas estaban directamente relacionados con la prestación del servicio. Sin embargo, esta condición no es suficiente para que un coste sea elegible dado que el Considerando 8 del RE 2015/909 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 tanto, además de estar directamente relacionados con el servicio ferroviario, para que un coste sea elegible debe ser variable con el tráfico. Por esta razón, la Resolución de cánones de 2018 establecía que los “*activos intangibles señalados anteriormente no verán incrementados sus costes ante un incremento del número de trenes gestionados*”, concluyendo 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***”.

De acuerdo con la información aportada, el coste de este concepto asciende a **4,28 millones de euros**, que deben detrarse del coste total imputado a los cánones ferroviarios. En concreto, de acuerdo con la

auditoría realizada, estos costes se encuentran recogidos en la modalidad A del canon del artículo 97 en relación con la red convencional.

- Punto (k) del artículo 4.1 del RE 2015/909, sobre los equipos de alimentación eléctrica. ADIF y ADIF AV no detraen, como coste no elegible, ningún coste en relación con los equipos de alimentación eléctrica, incluyendo las subestaciones, al considerar que es un coste variable. El estudio técnico que aportaron en el marco de la revisión de los cánones de 2018 señalaba que la potencia que las subestaciones eléctricas deben suministrar a la línea férrea es función del número de circulaciones actuales y futuras del tramo de línea que debe alimentar.

En relación con estos equipos, es necesario recordar, en primer lugar, que 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.

Por otra parte, la Resolución de cánones de 2018 ya analizó el estudio técnico aportado por ADIF y ADIF AV, concluyendo que, en realidad, los rangos de variación de costes señalados eran tan amplios que estos costes debían considerarse fijos. En particular, en dicha Resolución se citaba el ejemplo de los servicios de cercanías, en los que la tipología de la subestación y, por tanto, de los costes subyacentes, es la misma entre 10 y 200 circulaciones.

Además, la práctica de otros reguladores confirma la exclusión de estos elementos de la red. El regulador inglés (ORR) ha señalado que únicamente resultaban elegibles entre el 35-40% de los costes relacionados con los equipos de alimentación eléctrica⁹, porcentaje similar al que suponen las subestaciones en el caso de ADIF y ADIF AV. El regulador francés (ARAFER), en su decisión sobre los costes directos¹⁰, excluía los costes de mantenimiento y renovación de las instalaciones eléctricas.

⁹ Ver informe CATRIN. Cost Allocation of Transport Infrastructure cost. Deliverable D1. Cost allocation Practices in the European Transport Sector. Final Version. March 2008.

¹⁰ [Avis 2017-006 de 1 de febrero de 2017.](#)

Por ello, y como ya se hizo en su Resolución de cánones de 2018, esta Sala considera que, de acuerdo con el RE 2015/909, los costes de amortización de las subestaciones eléctricas no son elegibles y, por tanto, **deben detrarse 39,29 millones de euros de la modalidad C del canon del artículo 97**, 18,274 millones correspondiente a las líneas tipo A y 21,016 millones al resto.

De acuerdo con lo anterior, los costes directamente imputables a los cánones ferroviarios ascienden a **857,82 millones de euros**, 43,57 millones de euros menos de los calculados por ADIF y ADIF AV, según se detalla en la tabla siguiente:

Tabla 8. Costes directamente imputables al servicio ferroviario

Millones €	Modalidad canon art. 97						
	Líneas A			Líneas no A			
Servicio	A	B	C	A	B	C	
VL1	66,74	113,25	8,09	14,46	17,26	3,09	
VL2	18,13	28,53	2,19	9,61	11,18	2,32	
VL3	9,29	15,78	1,11	5,25	6,14	1,51	
VCM	13,29	15,07	1,61	138,84	197,38	33,61	
VOT	0,67	0,41	0,11	2,77	0,99	0,87	
M	0,44	1,35	0,04	38,30	71,88	6,24	Total RFIG
Total	296,11			561,72			857,82
Estimado ADIF	314,38			587,01			901,39

A los efectos de la presente Resolución, las valoraciones y análisis se harán tomando como referencia el valor de los costes directamente imputables corregidos y que, como se ha dicho, **ascienden a 857,82 millones de euros**.

III.2.2. Consideraciones finales

Una vez que se han auditado los costes de los gestores de infraestructuras relacionados con la gestión de la RFIG y se han determinado los costes directamente imputables, resulta apropiado analizar su evolución para establecer la eficiencia de los gestores.

Como se observa en la Tabla 5, los costes imputables a los cánones ferroviarios han permanecido estables entre 2015 y 2017, en el entorno de los 1.050 millones de euros. Sin embargo, fruto del proceso de ajuste del modelo de costes y de la aplicación del RE 2015/909, los **costes no elegibles se han reducido en los**

últimos ejercicios, lo que ha supuesto un incremento de los costes directos del 5,7%¹¹.

Los **costes** que los gestores de infraestructuras **pueden recuperar a través de los cánones ferroviarios** ascienden, como se observa en la tabla siguiente, **al 40,5% de sus costes totales**. Así, los costes totales de los gestores de infraestructuras ascienden a casi 2.620 millones de euros, mientras que los conceptos que pueden imputarse a los cánones ferroviarios suponen 1.058 millones de euros, como se ha descrito en la Tabla 3.

Tabla 9. Estructura de costes de los gestores de infraestructuras (2017)

	ADIF	ADIF AV	Total	Coste imputable Canon
Aprovisionamientos y otros costes	580,34	325,66	906,00	224,63
Convenios entre Administradores	13,69	347,49	361,18	241,10
Personal	631,01	14,64	645,65	372,12
Amortizaciones (neto)	- 0,61	237,75	237,15	138,83
Gastos financieros	17,51	374,21	391,72	0
Otros	81,70	- 3,45	78,24	81,31
Coste total	1.323,64	1.296,30	2.619,94	1.058,00

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

Si además se detraen los costes no elegibles, el importe que se asigna a los cánones ferroviarios se sitúa en el entorno del 33% de los costes totales.

La situación del mercado ferroviario y la importancia de los cánones en la competitividad de este modo de transporte requieren de mejoras continuas en la eficiencia. En este sentido, tanto la Directiva RECAST como la Ley del Sector Ferroviario prevén que se **incentive a los administradores de infraestructuras a reducir los costes** de la puesta a disposición de la infraestructura **y la cuantía de los cánones**.

En el caso de la Ley del Sector Ferroviario, de conformidad con el artículo 30.3 de la Directiva RECAST, estos incentivos están vinculados al convenio que deben suscribir ADIF, ADIF AV y el Ministerio de Fomento para garantizar la sostenibilidad de los gestores de infraestructuras.

El artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario señala que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para asegurar que la contabilidad de pérdidas y

¹¹ La propuesta de ADIF y ADIF AV eleva el incremento en los costes directamente imputables hasta el 12%.

ganancias de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias refleje como mínimo una situación de equilibrio, incluyendo la financiación estatal.

La cuantía de esta financiación se canalizará a través del convenio previsto en su artículo 25.2: “[E]l Ministerio de Fomento y el administrador de infraestructura ferroviaria (...), suscribirán un convenio, por un periodo no inferior a cinco años, (...) que se ajustará a los principios y parámetros básicos que se indican en el anexo II”. Dicho Anexo, en su punto 5, establece que el citado convenio recoja “los incentivos previstos para reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria o la cuantía de los cánones”.

Sin perjuicio de las diferencias en el literal de la transposición, que en el caso de la Directiva RECAST claramente indica que deben preverse incentivos a reducir los cánones ferroviarios, lo cierto es que debe reclamarse que se **concluya el citado convenio entre el Ministerio de Fomento y los administradores de infraestructuras**, que ha de recoger un esquema de incentivos a la reducción de costes de los administradores de infraestructuras¹².

IV. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO

Una vez que se han comprobado los costes directos, el RE 2015/909 señala, en su artículo 5, que “[E]l administrador de infraestructuras calculará los costes unitarios directos medios del conjunto de la red dividiendo los costes directos del conjunto de la red por el número total de kilómetros-vehículo, kilómetros-tren o toneladas brutas previsto o explotado con carácter efectivo”. En el presente epígrafe se analizará y valorará la traslación propuesta por ADIF y ADIF AV de los costes directamente imputables a los cánones ferroviarios.

Por otra parte, el artículo 96.4 de la Ley del Sector Ferroviario establece que “[S]iempre que el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado, los administradores de infraestructuras podrán cobrar la adición prevista en el artículo 97.5.2º”. Esta adición tiene como objeto la recuperación de los costes no directamente imputables como los financieros, amortizaciones de la infraestructura, etc. En

¹² A este respecto, el contrato suscrito por SNCF Réseau (el gestor de infraestructuras francés) con el Estado francés para el periodo 2017-2026 prevé una reducción de los costes de administración de la red de más de 1.200 millones de euros con respecto a la trayectoria sin estos incentivos (ver https://www.sncf-reseau.fr/sites/default/files/upload/Mediatheque/rapports-annuels/Contrat_pluriannuel_Etat_SNCF_Reseau-2017.pdf).

este caso, como señala el marco regulador, esta Sala debe analizar si, dados los incrementos de cánones propuestos, los servicios afectados podrán soportar la adición propuesta por los gestores de infraestructuras.

IV.1. Consideraciones preliminares

De forma previa al análisis concreto de las propuestas de cánones realizadas, resulta apropiado recordar algunos aspectos que están determinando la evolución reciente de los cánones ferroviarios. En primer lugar, el artículo 31.3 de la Directiva RECAST¹³ establece que *“el canon de acceso mínimo y de acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio”*¹⁴. Esto es, los **cánones ferroviarios a los que se refiere el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario deben cubrir sus costes directamente imputables.**

El marco comunitario permite, de acuerdo con el artículo 9 del RE 2015/909, la **adaptación gradual** de los cánones a los costes directamente imputables.

El proceso de adaptación de los cánones ferroviarios partía, en el caso español, de una situación muy diferente en función del tipo de línea. Así, por una parte, los administradores de infraestructuras no han recibido subvención alguna por la gestión de la red de alta velocidad, por lo que los cánones han venido cubriendo una parte sustancial de los costes subyacentes.

Por el contrario, los cánones de la red convencional venían condicionados por la subvención que ADIF recibía de los Presupuestos Generales del Estado para sufragar sus costes operativos. A este respecto, esta Sala señaló en la citada Resolución de cánones de 2017 que *“ADIF no puede considerar, como coste elegible, el importe recibido como subvención a la explotación de los Presupuestos Generales del Estado”*. Por tanto, los importes unitarios de los **cánones ferroviarios de las líneas no A no cubrían, hasta 2017, una parte sustancial de los costes directos** que ADIF recuperaba mediante una subvención.

Posteriormente, ADIF tomó las siguientes decisiones:

¹³ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio europeo único.

¹⁴ Como señalaba el Informe de la CNMC de 29 de abril de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario ([IPN/DTSP/001/15](#)), el artículo 96 de la Ley 38/2015 no recoge esta equivalencia, al señalar que *“[P]ara la cuantificación de los cánones de utilización de las infraestructuras ferroviarias, se tomarán en consideración los costes directamente imputables al servicio ferroviario”*.

- La **renuncia a la citada subvención**, que pasó a transferirse a RENFE Viajeros para la prestación de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP), y el consiguiente incremento de los cánones sobre los servicios que se prestan sobre la red convencional¹⁵.
- El **incremento sobre los cánones** que afectan a los servicios de viajeros prestados sobre la **red convencional** que entraron en vigor el 1 de agosto de 2018, de acuerdo con el artículo 97 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018¹⁶.

El hecho de que ADIF no reciba subvención alguna hace que los cánones deban recuperar, como se ha señalado, al menos los costes directamente imputables al servicio ferroviario. En este sentido, una vez finalizado el modelo de costes de ADIF y ADIF AV, la propuesta de cánones para 2019, que incluye una senda plurianual de evolución de los cánones, supone el paso final para el cumplimiento de lo dispuesto en el marco europeo y español, lo que dotará al sistema de la predictibilidad que requieren las empresas ferroviarias y que señala el considerando 44 de la Directiva RECAST.

Sin embargo, es preciso reconocer, como esta Sala ha puesto de manifiesto reiteradamente¹⁷, que los administradores de infraestructuras no pueden comprometerse con la senda de evolución de los cánones que incluyen en su propuesta, dada la consideración de los cánones ferroviarios como tributos y su aprobación anual en los Presupuestos Generales del Estado.

IV.2. Evolución de los cánones ferroviarios

De forma previa al análisis de la propuesta para 2019, se considera apropiado ilustrar la evolución de la facturación de ADIF y ADIF AV en concepto de cánones ferroviarios. Como se observa en el gráfico siguiente, los ingresos por cánones de los gestores de infraestructuras se han incrementado paulatinamente desde 2010. Los ingresos de 2017 recogen solo parcialmente los incrementos previstos, en particular, en los servicios VCM (utilizados por los servicios sujetos a OSP), dado que, de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 3/2017, de 27 de junio,

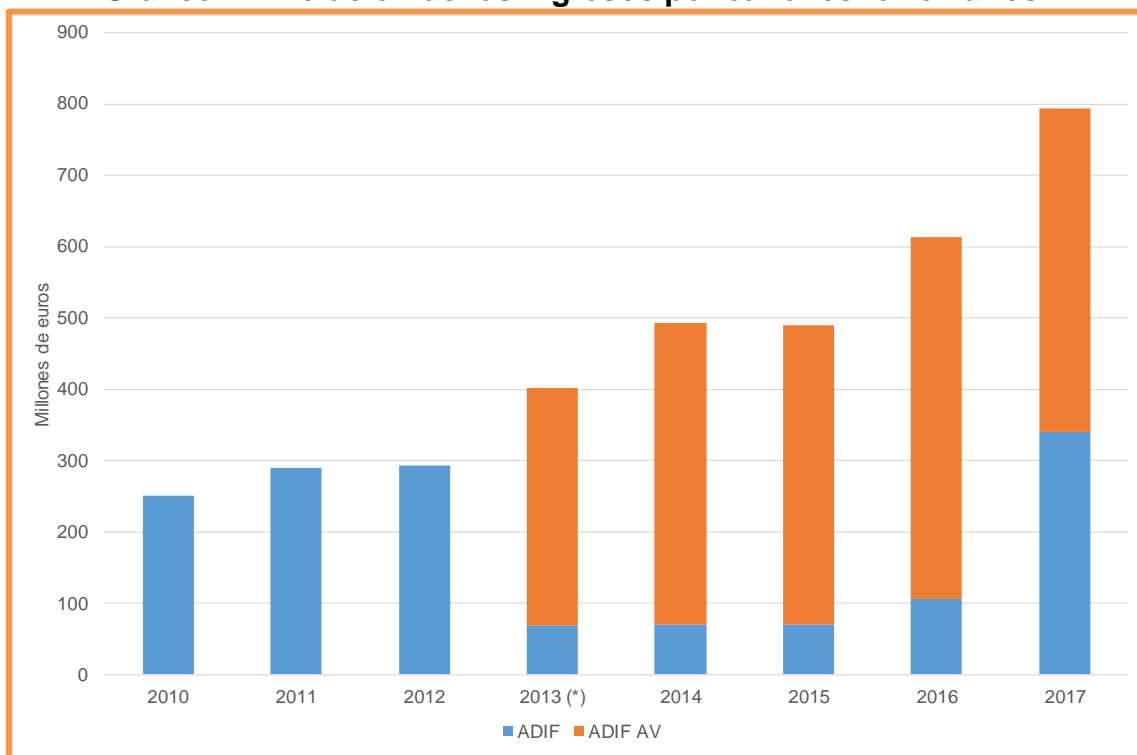
¹⁵ Esta modificación fue objeto de informe por esta Sala en la Resolución de 30 de marzo de 2017 sobre la propuesta de canon y adición de ADIF de los servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos (VCM) para 2017 ([STP/DTSP/023/17](#)).

¹⁶ Esta modificación fue objeto de informe por parte de esta Sala en la citada Resolución de 21 de septiembre de 2017 (ver nota al pie 1).

¹⁷ Ver, por ejemplo, Acuerdo de 25 de julio de 2018 por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario ([IPN/CNMC/014/18](#)).

de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, los cánones ferroviarios entraron en vigor el 1 de julio de 2017.

Gráfico 2. Evolución de los ingresos por cánones ferroviarios



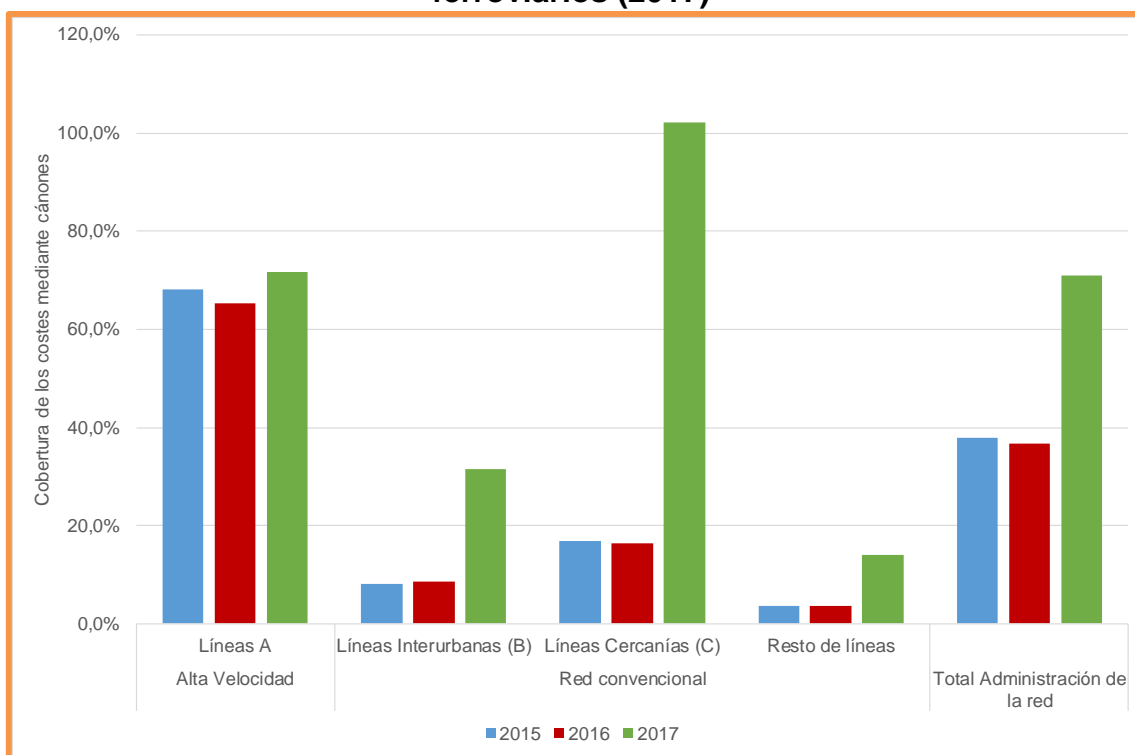
(*) La creación de ADIF AV se produjo en 2013¹⁸.

Los servicios ferroviarios de viajeros soportan más del 99% de los cánones ferroviarios. Por su parte, los servicios de mercancías pagaron, en concepto de cánones por utilización de las líneas ferroviarias casi 7 millones de euros, de los que más del 70% correspondió a RENFE Mercancías.

El incremento de la facturación mediante los cánones ferroviarios ha mejorado los porcentajes de cobertura de los costes de las infraestructuras ferroviarias, que mejoró por primera vez desde 2015, como se observa en el gráfico siguiente.

¹⁸ Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial «Administrador de Infraestructuras Ferroviarias» (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

Gráfico 3. Cobertura de los costes totales mediante los cánones ferroviarios (2017)



La mayor cobertura de los costes de las infraestructuras se ha producido, especialmente, por los incrementos de los cánones vinculados a los servicios sujetos a OSP. Sin embargo, también se observa una mejora en la cobertura de los costes de las líneas tipo A (alta velocidad). En este sentido, la tabla siguiente presenta los grados de cobertura de los diferentes corredores de alta velocidad, incluyendo los resultados del operador del servicio.

Tabla 10. Grado de cobertura de los costes por corredor de alta velocidad (2017)
[CONFIDENCIAL]

La agregación de los resultados de ADIF AV y RENFE permite realizar una aproximación al resultado financiero de los distintos corredores, sin valorar el reparto de los ingresos entre administración de la red y operación del servicio.

Al igual que en los ejercicios precedentes, los corredores de Madrid con Andalucía y Barcelona-frontera francesa presentan resultados positivos tanto para ADIF AV como para RENFE, por un importe que supera, conjuntamente, los 170 millones de euros, lo que supone un incremento de casi el 25% con respecto a 2016. Como también se señalaba en la Resolución de cánones 2018,

los corredores Madrid-Norte¹⁹ y Madrid-Levante presentan importantes resultados negativos para ADIF AV. Por el contrario, RENFE obtiene beneficios en este último.

En el conjunto de los corredores de alta velocidad, los resultados de ADIF y RENFE ascendieron, en 2017 a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, frente a los **[CONFIDENCIAL]** millones de euros en 2016, por lo que la situación ha mejorado en más de 60 millones de euros, **alcanzando prácticamente el equilibrio**. En definitiva, los cánones ferroviarios han incrementado los recursos de ADIF y ADIF AV y han mejorado los índices de cobertura de sus costes subyacentes.

Sin embargo, es preciso recordar que este **aumento de los recursos de los gestores de infraestructuras ha de ir acompañado de un incremento del tráfico ferroviario**, para evitar que se genere un aumento de costes unitarios que restrinja la demanda ferroviaria.

Bajo estas premisas se analiza, en el siguiente epígrafe, la propuesta de cánones de 2019, diferenciando, dada su situación de partida, los servicios de viajeros y mercancías.

IV.3. Propuesta de cánones sobre el tráfico de viajeros

IV.3.1. Red de alta velocidad

A. Análisis de la propuesta de canon comunicada

La propuesta de cánones para las líneas de alta velocidad (líneas A) realizada por ADIF y ADIF AV se basa en su estimación de costes directos, la metodología señalada de asignación a cada servicio ferroviario, así como, en una previsión de tráfico que extrapola el crecimiento entre enero y mayo de 2018 al periodo regulatorio (2019). Los valores unitarios así obtenidos se traspasan a los cánones ferroviarios en **un único periodo**, salvo en el caso de los servicios de mercancías sobre las líneas tipo A, que, como se señaló anteriormente, se realiza en 10 años.

En relación con la propuesta del gestor de infraestructuras, en primer lugar es necesario recordar que la propuesta de ADIF y ADIF AV de costes directos **no se ajusta con lo dispuesto en el RE 2015/909**. Estos costes, como se ha señalado en el epígrafe III.2.1, ascienden a 296,11 millones de euros; en

¹⁹ El corredor Madrid-Norte no está finalizado. En los datos presentados se incluyen los trayectos: Madrid-Valladolid-León, Olmedo-Zamora y Orense-Santiago.

consecuencia, se hace necesario reevaluar los valores unitarios de forma consistente con este importe.

En segundo lugar, la **previsión de tráfico** para el ejercicio 2019 resulta relevante a la hora de establecer los costes medios por servicio. Los gestores estiman que la actividad ferroviaria en dicho ejercicio ascenderá a 48,1 millones de tren.km, lo que supone un incremento con respecto a 2017 del 2,6%. A este respecto, esta Sala considera que esta estimación no está justificada, por lo que cabe instar a los gestores de infraestructuras a **elaborar una metodología de estimación de tráfico**.

Dicha metodología debe ser transparente, de forma que **se asegure que no se infravalora** el crecimiento del tráfico, lo que redundaría, a la postre, en unos mayores cánones unitarios ingresados. Esto resulta especialmente importante ante la liberalización de los servicios nacionales de transporte de viajeros prevista en la Directiva 2016/2370²⁰. Dicha metodología deberá clarificar, entre otros aspectos, cómo se considerarán los tráficos potenciales que la liberalización puede atraer, así como otros que han surgido recurrentemente en el procedimiento de consultas, como los nuevos tráficos derivados de la puesta en servicio de nuevas líneas.

Esta metodología aportará calidad al modelo de determinación de cánones y dará certidumbre a las empresas ferroviarias sobre esta variable.

A los efectos del ejercicio 2019, esta Sala considera que, si bien no es descartable que el tráfico efectivo será superior al 2,6% estimado por ADIF y ADIF AV, no cabe su corrección, a la espera de la metodología señalada anteriormente. Por tanto, los cánones ferroviarios que reflejan los costes directamente imputables para las líneas de alta velocidad, de acuerdo con las correcciones señaladas en el epígrafe III.2.1, son los siguientes:

Tabla 11. Cánones ajustados a aplicar en 2019 en líneas A

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	2,2255	2,2425	2,4439	2,2975	2,1012	0,5203
Mod. B	3,7915	3,5487	4,1654	2,6155	0,7790	1,3881
Mod. C	0,2710	0,2729	0,2979	0,2799	0,2315	0,1961
Dif. 2018	-16,4%	67,9%	-8,2%	39,6%	56,8%	21,3%

De acuerdo con las estimaciones de tráfico de ADIF y ADIF AV, los cánones ajustados a los costes directos efectivos suponen unos menores ingresos de

²⁰ Directiva 2016/2370 del Parlamento y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 que modifica la Directiva 2012/34/UE, en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril y a la gobernanza de las infraestructuras ferroviarias.

18,22 millones de euros respecto a la propuesta de los gestores de infraestructuras.

En definitiva, ADIF y ADIF AV deberán aplicar los cánones a las líneas tipo A señalados en la Tabla 11, pudiendo, de conformidad con el RE 2015/909, establecer una senda gradual para su aplicación.

B. Análisis del recargo

Una vez analizados los cánones ferroviarios y su efectiva orientación a los costes directamente imputables, ADIF y ADIF AV proponen mantener la adición por utilización de las líneas ferroviarias, prevista en el artículo 97.5.2º.b) de la Ley del Sector Ferroviario, en los niveles vigentes en 2018 (ver tabla siguiente).

Tabla 12. Adición por utilización de las líneas ferroviarias (2018)

<i>Plaza.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona-Front. Fran	1,7611	0,2317	0,3023	0,4959	0	0
Madrid-Sevilla/Málaga	0,8647	0,1504	0,1962	0,3218	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0

Por la aplicación de este recargo, los gestores de infraestructuras prevén recaudar **139,3 millones de euros** en 2019.

La adición prevista sobre el canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG permite recuperar, de acuerdo con la Ley del Sector Ferroviario, los gastos financieros y todos aquellos necesarios para garantizar la sostenibilidad económica de las infraestructuras. Sin embargo, y al contrario de lo que sucede en el caso de los costes directamente imputables, dicha adición únicamente puede imponerse, de conformidad con el artículo 96.4, cuando *“el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado (...)”*.

En relación con la capacidad del mercado para aceptar los citados recargos, la Resolución de cánones de 2017 señaló que en un *“entorno no liberalizado como es el actual, los resultados de RENFE podrían ser una estimación adecuada sobre la capacidad del mercado para absorber los recargos propuestos”*. A este respecto, el **servicio comercial “ALVIA”** de RENFE, que concentra los servicios de ancho variable afectados por el incremento del canon VL2, verán incrementados sus costes por este concepto desde **[CONFIDENCIAL]** millones de euros hasta los **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, a los que se deben sumarse **[CONFIDENCIAL]** millones de euros adicionales en concepto de recargo.

Estos incrementos en los costes de los servicios ferroviarios difícilmente podrán ser absorbidos por estos servicios que, como se observa en el gráfico siguiente, presentaron pérdidas en 2017.

**Gráfico 4. Rentabilidad unitaria de los servicios comerciales de RENFE
(2017)
[CONFIDENCIAL]**

En este contexto, esta Sala considera, de acuerdo con lo señalado en la Resolución de cánones de 2017 y a la vista de los incrementos de cánones señalados en el epígrafe anterior, que **el mercado no permite aplicar el recargo actual aplicable a los servicios VL2.**

Por tanto, **ADIF y ADIF AV deben eliminar el recargo vigente para los servicios VL2 en las líneas A.** En el caso que, de conformidad con lo señalado en el apartado A anterior, los gestores de infraestructuras opten por una senda de incrementos paulatinos, la reducción del recargo podrá realizarse de forma coherente con la misma.

IV.3.2. Red convencional

A. Análisis de la propuesta de canon comunicada

La propuesta de cánones comunicada por ADIF debe modificarse de conformidad con lo establecido en el apartado III.2.1, siendo los valores aplicables para el ejercicio 2019 para los servicios de viajeros en las líneas no A los siguientes:

Tabla 13. Cánones ajustados a aplicar en 2019 en líneas no A

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	0,6621	0,6565	0,6544	1,3779	0,5457	0,0971
Mod. B	0,9743	0,9526	0,9484	1,9736	0,5271	0,1434
Mod. C	0,2519	0,2453	0,2428	0,5098	0,2024	0,0376
Dif. 2018	31,6%	28,0%	27,7%	-4,4%	9,8%	36,1%

De esta forma, como se observa en la tabla siguiente, los cánones ferroviarios habrán experimentado, entre 2017 y 2019, un importante incremento en las líneas no A (red convencional), como consecuencia de la renuncia, por parte de ADIF, de la subvención que recibía para sufragar sus costes operativos, así como por la progresiva equiparación de los cánones ferroviarios a los costes directos (se señala, asimismo, en la tabla siguiente, el ajuste que debe realizarse en los cánones señalado por esta Sala).

Tabla 14. Evolución de los cánones ferroviarios líneas no A (2017-2019)

€/tren.km	2017	2018	2019		Var. 2017-19	
			Prop. ADIF	Correc. CNMC	Prop. ADIF	Correc. CNMC
VL1	0,5192	1,4347	2,0569	1,8883	296%	264%
VL2	0,5386	1,4492	1,9949	1,8545	270%	244%
VL3	0,5331	1,4450	2,6348	1,8456	394%	246%
VCM	3,9103	4,0388	3,9173	3,8613	0%	-1%
VOT	0,4418	1,1610	1,4223	1,2753	222%	189%
Mercancías	0,2043	0,2043	0,2797	0,2781	37%	36%

Por otra parte, la tabla siguiente recoge los valores unitarios de los cánones ferroviarios que cubren la totalidad de los costes subyacentes, esto es, al final de la senda²¹ de incrementos progresivos propuesta por ADIF, de conformidad con los ajustes señalados sobre los costes no elegibles:

Tabla 15. Costes directamente imputables al servicio de las líneas no A al final de la senda propuesta por ADIF*

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	1,4645	1,3738	1,3676	1,3566	1,2775	1,3626
Mod. B	1,7230	1,6145	1,6040	1,9689	0,3490	2,7722
Mod. C	0,4897	0,4272	0,4136	0,4060	0,3842	0,4270
Dif. 2018	156%	136%	134%	-5%	73%	2133%

El incremento de los cánones ferroviarios tendrá un impacto sustancial, como se observa en la tabla siguiente, en los servicios comerciales que RENFE presta sobre la red convencional (líneas no A) y que ya presentan importantes pérdidas.

Tabla 16. Evolución del resultado de explotación de los servicios comerciales de RENFE

[CONFIDENCIAL]

(*) Impacto estimado resultado exclusivo de las modificaciones de los cánones ferroviarios.

(**) El resultado del servicio ALVIA suma los efectos del incremento de los cánones de las líneas A y no A.

De acuerdo con las estimaciones anteriores (ver Tabla 11), en 2019 la reducción prevista de los cánones en las líneas de alta velocidad (líneas A) compensaría los incrementos del resto de líneas, gracias a un mejor resultado del servicio AVE. Sin embargo, al final de la senda propuesta por ADIF, en 2022, los incrementos de cánones en la red convencional resultarán en un menor beneficio conjunto de RENFE.

²¹ Como se ha señalado, para los servicios de viajeros, el valor señalado en la tabla anterior se alcanzaría en 2022, mientras que para los servicios de mercancías sería 2028.

En definitiva, ADIF y ADIF AV deberán aplicar en 2019, los cánones a las líneas no A señalados en la Tabla 13, pudiendo, de conformidad con el RE 2015/909, modificar la senda gradual de aplicación propuesta.

B. Análisis del recargo

ADIF, además de las modificaciones en los cánones señaladas en el epígrafe anterior, propone **mantener la adición** prevista en el artículo 97.5.2º.b) de la Ley del Sector Ferroviario, **para los servicios VCM** (utilizados por los servicios sujetos a OSP). Dicha adición asciende a **2,3597 euros/tren.km** circulado de este servicio.

De acuerdo con las estimaciones de tráfico elaboradas por el propio ADIF, este recargo supondrá unos ingresos de 236,5 millones de euros. A este respecto, en la Resolución de esta Sala de 30 de marzo de 2017²², en la que se analizó el recargo anterior, se señalaba que *“la adición propuesta, y sin perjuicio de su conformidad con el actual marco regulador, se considera contraria al principio de transparencia que parece justificar su medida, al imputar a los servicios VCM un recargo que excede los costes no elegibles de la totalidad de la red convencional”*. Por ello, se concluía que dicho recargo resultaba *“adecuado en este periodo transitorio, requiriendo a ADIF a aportar los datos desagregados de los costes directamente imputables de los servicios VCM así como del resto de servicios ferroviarios de conformidad con la citada Resolución de cánones 2017”*.

En este contexto, en el que ADIF está proponiendo una senda de incrementos de cánones ferroviarios para los diferentes servicios prestados en la red convencional (líneas no A), es necesario analizar la recuperación actual de los costes de la red convencional (líneas no A) tanto actual como a lo largo del periodo comunicado por ADIF. Como se observa en la tabla siguiente, los incrementos de cánones ferroviarios previstos para 2019 no serán suficientes para sufragar la totalidad de los costes imputables de la red convencional.

Sin embargo, el aumento progresivo de los cánones ferroviarios hará que, en 2022, fecha prevista de finalización de la senda comunicada por el gestor de infraestructuras para los servicios de viajeros, **los ingresos por cánones y recargos superen dichos costes**.

²² Ver nota al pie 15.

Tabla 17. Ingresos y costes de la red convencional (líneas no A)

Mill. €	2017	2018	2019 (*)	2022 (*)
Cánones	226,58	422,17	428,65	543,37
Adición	112,64	236,56	236,56	236,56
Total	339,21	658,73	665,21	779,93
Costes directos	561,72	561,72	561,72	561,72
Costes no elegibles	142,50	142,50	142,50	142,50
Resultado	- 365,00	- 45,48	- 39,00	75,71

(*) Importe estimado a partir de las previsiones de tráfico de ADIF.

En este contexto, esta Sala debe reconocer que la actual legislación otorga importantes facultades a los gestores de infraestructuras para establecer los recargos, así como los importes que deben recuperarse a partir de los mismos. Así, el citado artículo 97.5.2º.b) de la Ley del Sector Ferroviario resulta genérico en lo que se refiere a los importes que se permiten recuperar a través del recargo al señalar que “[M]ediante esta adición se recuperarán los gastos financieros, los costes de reposición correspondientes a la plataforma, túneles, puentes, vía, edificios y medios utilizados para el mantenimiento y conservación, así como los necesarios para un desarrollo razonable de esta infraestructuras y todos aquellos costes que permitan al administrador de infraestructuras ferroviarias lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que administra”.

Sin embargo, esta Sala señaló, en la citada Resolución de 30 de marzo de 2017 que un recargo excesivo sobre los servicios VCM podría distorsionar las decisiones relativas a la designación de servicios sujetos a OSP, tanto por parte del Ministerio de Fomento como de otras Administraciones Públicas competentes, de conformidad con el artículo 59 de la Ley del Sector Ferroviario.

Por ello, esta Sala debe reiterar, en línea con lo señalado en la citada Resolución, que **“la viabilidad económica de los gestores de infraestructuras no puede abordarse únicamente a partir del sistema de cánones, sino que debe recurrirse a los mecanismos que el actual marco legal prevé, en particular, el convenio con el Ministerio de Fomento”**, en particular, **el convenio previsto en el artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario**.

En línea de lo ya señalado en el epígrafe III.2.2, se considera relevante que el Ministerio de Fomento concluya dicho convenio con los gestores de infraestructuras.

IV.4. Cánones sobre el tráfico de mercancías

IV.4.1. Análisis de la propuesta de cánones

Como ya se ha adelantado anteriormente, la propuesta de ADIF con respecto a los servicios de mercancías supone aumentar los cánones ferroviarios en un plazo de 10 años hasta alcanzar los costes directamente imputables. Para los

servicios prestados en la red convencional, dicha propuesta debe ser modificada, de acuerdo con lo establecido en el apartado III.2.1 anterior. La tabla siguiente presenta la evolución corregida de los cánones durante toda la senda. Para el ejercicio 2019, como se observa en la tabla siguiente, esto supone un impacto de 1,9 millones de euros para el conjunto de los tráficos de mercancías en ese ejercicio (+36%) con respecto a la recaudación en 2018.

Tabla 18. Senda de evolución de los cánones de mercancías

	Canon servicio mercancías corregido (€/tren.km)				Recaudación (mill. €)	Cobertura costes directos
	A	B	C	Total		
2018	0,0724	0,1032	0,0287	0,2043	5,13	4,4%
2019	0,0971	0,1434	0,0376	0,2781	7,00	6,0%
2020	0,1302	0,1993	0,0492	0,3788	9,55	8,2%
2021	0,1746	0,2770	0,0645	0,5161	13,03	11,2%
2022	0,2342	0,3849	0,0845	0,7036	17,80	15,3%
2023	0,3141	0,5349	0,1107	0,9597	24,32	20,9%
2024	0,4212	0,7433	0,1450	1,3095	33,23	28,5%
2025	0,5649	1,0330	0,1900	1,7878	45,44	39,0%
2026	0,7576	1,4355	0,2489	2,4419	62,15	53,4%
2027	1,0160	1,9948	0,3260	3,3368	85,05	73,1%
2028	1,3626	2,7722	0,4270	4,5618	116,43	100,0%

Dada su limitada importancia no se incluye en la Tabla 18 la senda de las líneas tipo A, si bien es necesario modificar igualmente la propuesta de ADIF AV, y los cánones ferroviarios a aplicar para este servicio en 2019 serán los señalados en la Tabla 11.

ADIF propone una senda de adecuación de los cánones ferroviarios a los costes directos durante un periodo de 10 años. A la hora de valorar este horizonte, esta Sala considera relevante lo dispuesto en el artículo 34 de la Directiva RECAST, que establece que “[L]os Estados miembros podrán implantar por un periodo limitado un sistema que compense, por el uso de la infraestructura ferroviaria, los costes medioambientales, de accidentes y de infraestructuras que no paguen los modos de transporte competidores (...)”.

En este mismo sentido, el artículo 96 de la Ley del Sector Ferroviario también señala que “(...) para la fijación de los cánones por la utilización de las infraestructuras ferroviarias se podrá tomar en consideración los costes medioambientales, en particular los efectos del ruido, de accidentes y de la infraestructura que no graven los modos de transporte distintos del ferroviario, a fin de reducir su cuantía”.

A este respecto, existe un amplio consenso sobre los **menores costes externos del transporte ferroviario de mercancías con respecto al de carretera**²³, que incluyen la congestión de las infraestructuras o los efectos medioambientales. En el caso español, el Ministerio de Fomento cifró en casi 430 millones de euros el ahorro de dichos costes conseguidos por el modo ferroviario con respecto a la carretera²⁴.

En esta situación, **esta Sala considera justificado que ADIF amplíe el horizonte de aplicación efectiva de los costes directamente imputables para el transporte de mercancías por ferrocarril hasta 2028**, de acuerdo con las previsiones establecidas en el artículo 34 de la Directiva RECAST y 96.6 de la Ley del Sector Ferroviario.

Sin embargo, esta aplicación progresiva de los incrementos de cánones no palía los problemas que enfrenta el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril, con una cuota modal del 4,7%, entre las más bajas de la Unión Europea, que dificulta, como se observa en la tabla siguiente, una operación sostenible de las empresas ferroviarias.

Tabla 19. Resultados de las empresas ferroviarias de mercancías

Mill. Euros	2016		2017	
	Rdo. Expl.	Rdo. Ejerc.	Rdo. Expl.	Rdo. Ejerc.
Empresas alternativas	2,13	1,28	0,52	- 0,55
RENFE Mercancías	- 55,68	- 48,43	- 23,16	- 16,98
Total	- 53,55	- 47,16	- 22,63	- 17,53

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de los operadores.

A juicio de esta Sala, el incremento de cánones previsto hasta 2028, sin la adopción de medidas complementarias que incrementen sustancialmente la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril, supone una **elevada incertidumbre para las empresas ferroviarias sobre su viabilidad futura**.

IV.5. Adición por el uso ineficiente de la capacidad

La propuesta de ADIF y ADIF AV incluye la modificación de la adición a la modalidad A del canon del artículo 97 por uso ineficiente de la capacidad. Esta

²³ Así, por ejemplo, el estudio de la Comisión Europea de 2011 mostraba que los costes externos del transporte de mercancías por ferrocarril ascendían a 1 céntimo de euro/t.km, mientras que, en el caso del transporte por carretera, ascendían a 5 céntimo de euro/t.km. Igualmente, diferentes países han notificado ayudas públicas a la Comisión Europea, justificando el apoyo al transporte ferroviario sobre la base de los menores costes externos. Así, las estimaciones de Italia situaban este ahorro entre 9,42 y 15,04 €/tren.km (ver [Caso SA.44627](#)), mientras que Austria situó este ahorro en 26,71 €/t.km (ver [Caso SA.33993](#)).

²⁴ <https://www.fomento.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/vie-15122017-1147>

adición fue incluida como consecuencia de la Resolución de cánones de 2017, siendo la propuesta analizada en la Resolución de 9 de marzo de 2017²⁵.

La adición propuesta por ADIF y ADIF AV que fue objeto de análisis ascendía a la suma de **todas las modalidades del canon** definido en el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario. Ante esta propuesta, esta Sala señaló que *“el hecho imponible de la modalidad A es la petición y adjudicación de la capacidad, por lo que esta modalidad del canon será abonada por la empresa ferroviaria tanto si ésta se usa como si no”*. Por este motivo, se concluyó que *“la adición prevista en el artículo 97.5.2º.a) debería basarse en los importes (...) correspondientes únicamente a las Modalidades B y, en el caso de tracción eléctrica, C, incluyendo los recargos, del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la RFIG”*.

No obstante, la propuesta de adición comunicada por los gestores para 2019 incluye, al contrario de lo señalado en la Resolución de 9 de marzo de 2017, la modalidad A del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario.

Por ello, no cabe sino **instar a ADIF y ADIF AV a recalcularla de forma coherente con la citada Resolución**, dado que, de otra forma, el importe ingresado sería superior cuando el tren no circula que cuando lo hace.

V. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO

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 del Sector Ferroviario, 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 recaudatoria²⁶ y distinto tratamiento desde el punto de vista del modelo contable²⁷, el canon por utilización de estaciones para viajeros y el resto.

²⁵ 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 ([STP/DTSP/014/17](#)).

²⁶ El canon por utilización de estaciones de viajeros es el principal generador de ingresos por cánones del artículo 98, representado el 89% de su recaudación.

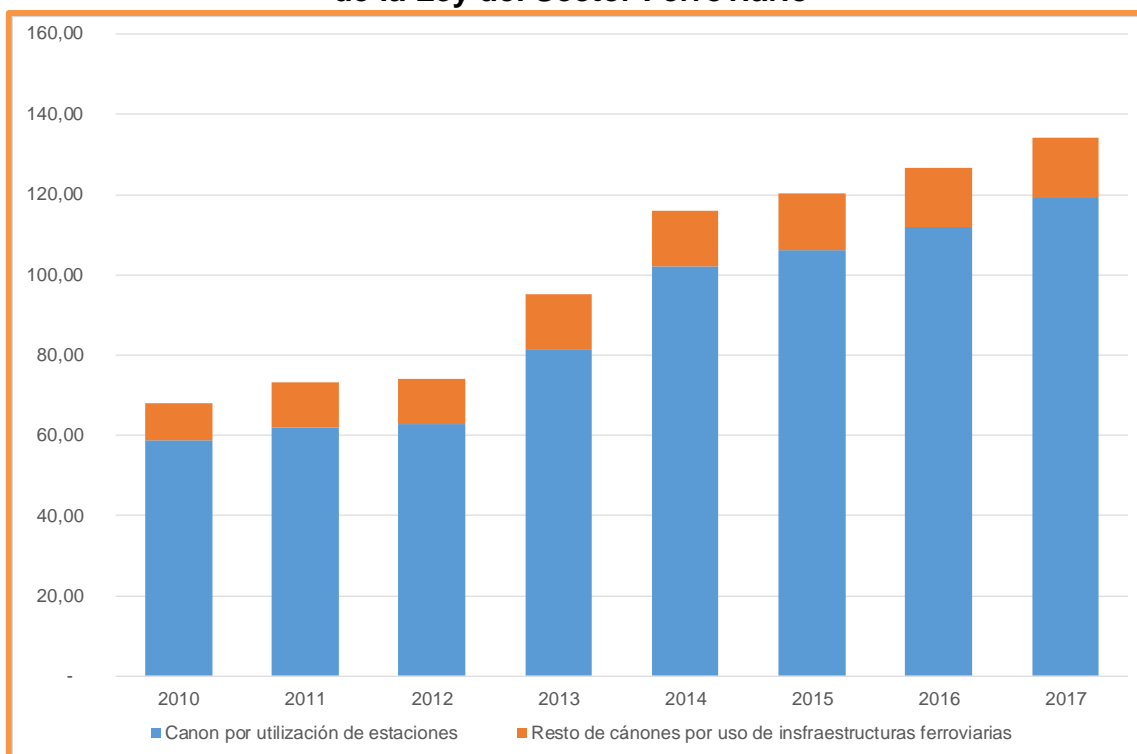
²⁷ Los costes del servicio básico en estaciones se obtienen a partir de los costes reales de cada estación recogidos en el modelo contable de ADIF y ADIF AV, mientras que, para el resto de modalidades del canon, excepto para la modalidad B del canon por paso por cambiadores de ancho que también se obtiene directamente del modelo, se realiza una estimación de los costes basada en modelos *bottom up* extra contables.

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 del Sector Ferroviario, 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 superarán el coste de su prestación más un beneficio razonable*”. Por el contrario, en el ámbito normativo español **no se prevé en ningún caso la incorporación de un beneficio razonable** y, en algunos casos, **no se incluye la totalidad de los costes de prestación**, como son los de reposición.

V.1. Evolución de los cánones ferroviarios

Los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias incluidos en el artículo 98 de la Ley 38/2018 supusieron, en 2017, una facturación conjunta de más de 134 millones de euros, con un crecimiento del 6,1% con respecto a 2016. Como se observa en el gráfico siguiente, casi el 90% de los ingresos de ADIF y ADIF AV provienen de canon de estaciones.

Gráfico 5. Evolución de los ingresos derivados del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario



A su vez, son las estaciones de la red de alta velocidad las que generan unos mayores ingresos para los gestores de infraestructuras. Así, los cánones derivados de su uso ascendieron a 82,2 millones de euros, un 70% del total.

En relación con el resto de cánones y tras la aprobación de los PGE de 2017, hay que destacar **la aplicación por primera vez de la modalidad D del canon del artículo 98**, correspondiente a la utilización de vías en otras instalaciones de servicio. Su importe fue modificado por esta Sala en la Resolución de cánones de 2017, beneficiándose, además, en virtud de la Disposición transitoria tercera de la Ley del Sector Ferroviario, de una bonificación del 60%.

Con todo, ADIF ingresó más de 0,5 millones de euros por este concepto; este canon resulta relevante dado que, como se señaló en dicha Resolución, afecta especialmente a los servicios de mercancías.

V.2. Modalidad A: Canon estaciones

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

V.2.1. Costes imputados a la modalidad del canon

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 división 32 (Estaciones de Viajeros Circulación) que recogen los costes de gestión de las mismas.

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 tráficos de alta velocidad; ii) larga y media distancia; iii) cercanías, de uso exclusivo para cercanías y, iv) de la red de ancho métrico.

La gestión de las **estaciones de cercanías y de la red de ancho métrico** se ampara en un convenio suscrito entre ADIF y RENFE mediante el que se asegura el equilibrio del resultado. En las **estaciones multioperador**, que eran gestionadas directamente por la división de Circulación de ADIF, se ha producido un cambio desde el mes de junio de 2017, en virtud del cual el canal de venta (taquillas y demás emplazamientos dedicados a la venta de billetes) se ha traspasado a RENFE.

Este cambio ha supuesto **modificaciones el modelo contable** de los administradores de infraestructuras, dándose de baja los activos (y su correspondiente coste de amortización) y el personal asignado a dichas

actividades, a la vez que se han variado los porcentajes de asignación de costes en las actividades que mantienen ADIF y ADIF AV. Estos cambios serán objeto de análisis posteriormente.

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 indicado 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**²⁸.

En las estaciones de transporte de viajeros se prestan diversos servicios entre los que se encuentran, además de los servicios regulados, otros como los servicios de aparcamiento, consignas y actividades comerciales, entre otros. Por este motivo, tal y como se puede ver en la tabla siguiente, **se ha verificado que se han eliminado todos los costes no relacionados con los servicios regulados en las estaciones de viajeros**, considerándose el importe detrído adecuado, teniendo en cuenta que supone alrededor de un 42% del coste total.

Tabla 20. Costes Imputables al servicio básico de estaciones
[CONFIDENCIAL]

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

Además, se ha comprobado, como también se observa en la tabla, que se han detrído otros costes por importe de casi 26 millones de euros correspondientes principalmente a determinados costes asociados al señalado convenio de gestión firmado con RENFE y a otros costes de gestión de las estaciones no imputables al servicio básico.

Como se ha mencionado anteriormente, la principal novedad que presenta este ejercicio es el traspaso del canal de venta de ADIF y ADIF AV a RENFE. Esta circunstancia ha tenido dos consecuencias en el modelo contable: i) los activos (espacios en la estación y personal) se han transferido, desde junio de 2017 a RENFE, por lo que el coste del canal de venta en los gestores se reduce, como se muestra en la tabla anterior, pasando de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros a **[CONFIDENCIAL]** millones; ii) la parte del personal de los gestores que anteriormente repartía su dedicación entre la actividad comercial y el servicio básico, ha permanecido en su plantilla, por lo cual se imputa todo su coste al mismo.

²⁸ Esta auditoría se ha realizado en el marco del citado encargo como medio propio con Isdefe dentro de la Actividad nº 4 DTSP-AAD17 sobre la verificación de los modelos de costes de los gestores de infraestructuras del ejercicio 2017 en fecha 1 de junio de 2018.

Como consecuencia **el coste a recuperar mediante las tarifas de acceso a las estaciones alcanza los [CONFIDENCIAL] millones de euros**, un 7% más que en 2016, pese a la reducción del coste total de las estaciones en un 10%.

Teniendo en cuenta que el gasto de personal representa más del 21% de los costes operativos del servicio de estaciones, esta Sala considera que **ADIF y ADIF AV deben incluir**, en la documentación soporte del modelo contable para el próximo ejercicio, **un estudio técnico que desarrolle la metodología de desagregación e imputación de estos costes**.

V.2.2. *Valoración de la propuesta realizada 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 21. Cobertura de costes con tarifas (miles de euros) **[INICIO CONFIDENCIAL]**

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

De la tabla anterior se observa que la estimación del total de ingresos ([CONFIDENCIAL] millones de euros), que incluye tanto los cánones por parada como la adición de intensidad, es ligeramente superior al coste del servicio ([CONFIDENCIAL] millones de euros). De acuerdo con los gestores de infraestructuras, los nuevos requisitos de vigilancia, seguridad y control de acceso de viajeros y equipajes tanto a las estaciones como demás recintos ferroviarios generarán un coste superior en el ejercicio 2019, por lo que, de forma prospectiva, los costes igualarán los ingresos.

Esta Sala considera que **los cánones propuestos resultan apropiados** dados los mayores costes en los que previsiblemente incurrirán los gestores de infraestructuras en las estaciones de viajeros. En cualquier caso, en próximos ejercicios, y a la vista del estudio técnico solicitado anteriormente, ADIF y ADIF AV ajustarán las tarifas para asegurar que esta modalidad de canon se encuentra en equilibrio.

V.3. Resto de modalidades del canon del artículo 98

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, debe analizarse si las tarifas ahora propuestas cumplen con los costes calculados.

Por otro lado, se encontrarían **las modalidades C, D y E**, para las que ADIF y ADIF AV mantienen las tarifas fijadas por la CNMC en la Resolución de cánones de 2018, salvo, como se ha mencionado anteriormente, el caso de la modalidad C1, por utilización de vías con andén, para la que se propone un incremento del 20%. Los gestores justifican este aumento tanto por la limitada cobertura de los costes como para maximizar la utilización de la capacidad disponible.

- **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 recojan los conceptos de coste indicados en la legislación.

Como se observa en la tabla siguiente, en el ejercicio 2017 se ha reducido un 9% el coste total del canon lo que, junto con el aumento del número de pasos, provoca una reducción del coste unitario del 15%:

Tabla 22. Coste prestación canon de paso por cambiadores (euros)
[CONFIDENCIAL]

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

A pesar de esta reducción en el coste medio, los gestores de infraestructuras proponen mantener la cuantía de esta modalidad del canon, dado que todavía se encuentra por debajo de los costes de prestación.

Esta Sala, habiéndose verificado dichos costes, considera adecuada esta congelación, de conformidad con la propuesta de ADIF y ADIF AV.

- **Para la modalidad C, D y E**, en general, no cabe el análisis de los costes subyacentes dado que las tarifas propuestas coinciden, excepto para la modalidad C1, con las establecidas en la Resolución de cánones 2018 y no se basaron en los costes subyacentes sino en la capacidad del mercado de aceptarlas.

A este respecto, en primer lugar, esta Sala considera razonable la propuesta de incremento de la **modalidad C1** (por estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros sin otras operaciones) propuesta por ADIF y ADIF AV, considerándose conforme a los costes subyacentes.

En segundo lugar, en relación con la modalidad D del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario, la Resolución de cánones 2018 señaló que *“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 senda de desaparición paulatina de la bonificación de este canon no se incorporó en la versión final de los presupuestos.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como la situación del transporte ferroviario de mercancías señalada anteriormente, cabe instar de nuevo a **ADIF y ADIF AV a incluir en su propuesta de cánones las bonificaciones anteriores o, en su caso, una propuesta de tarifa que recoja dicha bonificación.**

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 del Sector Ferroviario en relación con 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.

VI. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS E IMPACTO RECAUDATORIO DE LA PROPUESTA DE CÁNONES

La fijación del nivel de los cánones ferroviarios resulta esencial para los gestores de infraestructuras, dado que, como se observa en la tabla siguiente, supusieron en 2017 el 30% de los ingresos de ADIF y el 56% de los de ADIF AV.

Tabla 23. Situación financiera de los gestores de infraestructuras

Mill. euros	ADIF		ADIF AV	
	2016	2017	2016	2017
Cánones	106,52	379,00	507,58	548,79
Otros ingresos	1.163,93	925,84	428,20	416,73
Total ingresos	1.270,45	1.304,84	935,77	965,53
Costes Expl.	- 1.339,24	- 1.225,04	- 698,44	- 687,79
Amort., subv., enaj. y otros	- 3,33	- 27,25	- 223,11	- 238,76
Costes fros.	- 7,42	- 21,85	- 342,38	- 238,98
Rdo. antes de impuestos	- 79,55	30,70	- 328,15	- 200,00

Fuente. Cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

En la tabla anterior también se observa la mejora en la situación financiera de los gestores de infraestructuras, en particular, de ADIF AV, que ha visto mejorado su resultado antes de impuestos en más de 128 millones de euros.

Como se ha señalado en los epígrafes anteriores, esta Sala estima que la propuesta de cánones realizada por ADIF y ADIF AV debe corregirse para: i) valorar adecuadamente los costes directos (ver epígrafe III.2.1); ii) tomar en consideración la capacidad del mercado para aceptar el recargo fijado para los servicios VL2 en las líneas A (epígrafe IV.3.1) y; iii) incluir las bonificaciones a la modalidad D del canon del artículo 98 (epígrafe V.3).

La implementación de estas medidas en los plazos determinados por ADIF y ADIF AV tendrá un impacto estimado, como se observa en la tabla siguiente, de 31 millones de euros frente a la propuesta comunicada por los gestores de infraestructuras, reduciendo la facturación total con respecto a 2018 en 7 millones de euros (-0,6%).

Tabla 24. Impacto de las correcciones sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF AV

Mill. euros	2017	2018	2019	
			Propuesta ADIF	Correc. CNMC
Líneas A	450,6	444,4	452,1	431,9
Líneas no A	339,2	658,7	675,6	665,2
Total recaudación art. 97	789,8	1.103,2	1.127,8	1.097,1
Total recaudación art. 98	134,2	138,0	138,0	137,6
Total	924,1	1.241,2	1.265,8	1.234,7

El incremento de tráfico previsto por los gestores de infraestructuras, en particular, en la red de alta velocidad resulta conservador, como se ha señalado anteriormente, por lo que no es descartable que la recaudación por el conjunto de cánones en 2019 será similar a la de 2018.

VII. CONCLUSIONES

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

- 1) El **procedimiento de consultas** llevado a cabo por los gestores de infraestructuras debe ser valorado positivamente, si bien no se realizaron las dos reuniones con las empresas ferroviarias señaladas en la Resolución de cánones de 2017. Por ello, cabe instar a ADIF y ADIF AV a seguir de forma efectiva dichas recomendaciones, de acuerdo con lo señalado en el apartado II.2.

Además, los gestores de infraestructuras deberán transmitir a las empresas ferroviarias las hipótesis o parámetros que excedan el propio modelo de costes para su consideración.

- 2) La estructura y metodología del **modelo de costes** aportado por ADIF y ADIF AV permite calcular los costes de los cánones de una forma causal, objetiva y adaptada a los preceptos del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario. Igualmente, también se considera adecuado el uso de la ficha de la UIC 714 R para el reparto de los costes a los servicios, así como las hipótesis tomadas en consideración para su aplicación.
- 3) En relación con el **cálculo de los costes directos del servicio ferroviario**, de conformidad con el epígrafe III.2.1 anterior, ADIF y ADIF

AV deberán descontar 43,57 millones de euros de su propuesta, sumando los costes directos un total de **857,82 millones de euros**.

- 4) La importancia de los cánones en la competitividad del modo ferroviario requiere que los gestores de infraestructuras estén sujetos a medidas de eficiencia en costes. En este sentido, cabe instar al Ministerio de Fomento a que suscriba el convenio con los gestores de infraestructuras previsto en el artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario, que habrá de incorporar un sistema de incentivos a reducir sus costes.
- 5) La propuesta de cánones objeto de informe supone el paso final para el cumplimiento de lo dispuesto en el marco europeo, lo que dotará al sistema de la **estabilidad que demandan las empresas ferroviarias** y que señala el considerando 44 de la Directiva RECAST.

Sin embargo, los administradores de infraestructuras no pueden comprometerse con la senda de evolución de los cánones que incluyen en su propuesta, dada la consideración de los cánones ferroviarios como **tributos y su aprobación anual a través de los Presupuestos Generales del Estado**. Además, como también ha señalado esta Sala en diferentes ocasiones, esta calificación jurídica de los cánones ferroviarios **impide la necesaria flexibilidad** que requieren los gestores de infraestructuras para adecuar las condiciones económicas de acceso a la red a la demanda ferroviaria.

- 6) La **propuesta de cánones por utilización de las líneas ferroviarias** (artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario) **correspondiente a las líneas A** no se adecúa a los costes directos coherentes con el RE 2015/909, como se ha señalado en el epígrafe IV.3.1.A, por lo que ADIF AV deberá ajustar los importes unitarios de acuerdo con la siguiente tabla:

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	2,2255	2,2425	2,4439	2,2975	2,1012	0,5203
Mod. B	3,7915	3,5487	4,1654	2,6155	0,7790	1,3881
Mod. C	0,2710	0,2729	0,2979	0,2799	0,2315	0,1961

- 7) ADIF y ADIF AV deberán elaborar una **metodología de estimación de tráfico ferroviario** que evite su infravaloración y clarifique, entre otros aspectos, la consideración de los tráficos potenciales que la liberalización podría atraer o los tráficos derivados de la puesta en servicio de nuevas líneas. Los gestores de infraestructuras deberán remitir dicha metodología a esta Comisión antes del 31 de marzo de 2019 para su evaluación.
- 8) La situación del mercado en que se prestan los **servicios VL2** (ancho variable) **prestados en las líneas tipo A** indica que no pueden aceptar el

recargo sobre la Modalidad B del canon del artículo 97.5.2º.b) propuesto por ADIF AV, como se ha señalado en el epígrafe IV.3.1.B.

Por tanto, ADIF AV debe aplicar los siguientes recargos sobre los servicios prestados en las líneas tipo A:

Plaza.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona-Front. Fran	1,7611	0	0,3023	0,4959	0	0
Madrid-Sevilla/Málaga	0,8647	0	0,1962	0,3218	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0

- 9) La **propuesta de cánones por utilización de las líneas ferroviarias** (artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario) **correspondiente a las líneas que no son tipo A** (red convencional) no se adecúa a los costes directos según el RE 2015/909, como se ha señalado en el epígrafe IV.3.2, por lo que ADIF deberá ajustar los importes unitarios de acuerdo con la siguiente tabla:

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	0,6621	0,6565	0,6544	1,3779	0,5457	0,0971
Mod. B	0,9743	0,9526	0,9484	1,9736	0,5271	0,1434
Mod. C	0,2519	0,2453	0,2428	0,5098	0,2024	0,0376

- 10) El plazo de 10 años propuesto por ADIF para ajustar los cánones ferroviarios a los costes directamente imputables para los **servicios de mercancías** se considera apropiado y ajustado a lo dispuesto en el artículo 34 de la Directiva RECAST y en el artículo 96.6 de la Ley del Sector Ferroviario.

Sin embargo, en el contexto en que se desarrollan los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril, con un tamaño del mercado reducido que impide alcanzar una escala mínima, el incremento de los cánones ferroviarios supone una **elevada incertidumbre para las empresas ferroviarias sobre su viabilidad futura**.

- 11) La propuesta de **adición a la modalidad A** del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviaria comunicada por los gestores para 2019 se considera excesiva. Por tanto, cabe instar a ADIF y ADIF AV a recalcularla de acuerdo con lo establecido en el apartado IV.5.
- 12) La propuesta de **cánones por utilización de instalaciones** ferroviarias incluidos en el artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario se considera apropiada. Sin embargo, dados los cambios derivados del traspaso del canal de ventas a RENFE, ADIF y ADIF AV deberán incluir, en la información soporte del modelo contable para el próximo ejercicio, un

estudio técnico que desarrolle la metodología de desagregación e imputación de los costes de personal en estaciones.

Además, debe reiterarse la necesidad de aplicar una **bonificación a la modalidad D**, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de cánones de 2018.

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 el punto 1) del epígrafe VII de esta Resolución.

SEGUNDO.- Instar al Ministerio de Fomento a concluir con los gestores de infraestructuras el convenio previsto en el artículo 25 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, incluyendo incentivos a la mejora de eficiencia y reducción de cánones ferroviarios.

TERCERO.- Declarar que las tarifas propuestas por ADIF y ADIF Alta Velocidad para las Modalidades A, B y C del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de RFIG, incluidas en su escrito remitido a esta Comisión con fecha 16 de julio de 2018, es superior al coste directamente imputable de conformidad con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, por lo que se les requiere que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en los puntos 3), 6) y 9) del epígrafe VII de esta Resolución.

CUARTO.- Requerir a ADIF y ADIF Alta Velocidad que elaboren una metodología transparente de estimación de tráfico ferroviario de acuerdo con lo establecido en el punto 7) del epígrafe VII de esta Resolución, que deberá ser remitida a esta Comisión antes del 31 de marzo de 2019 para su evaluación.

QUINTO.- Declarar que el recargo propuesto por ADIF Alta Velocidad sobre los servicios VL2 prestados en las líneas tipo A no puede ser aceptado por el mercado de conformidad con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario por lo que se le requiere que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 8) del epígrafe VII de esta Resolución.

SEXTO.- Declarar que la adición propuesta por ADIF y ADIF Alta Velocidad prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del

Sector Ferroviario resulta excesiva, por lo que se les requiere que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 11) del epígrafe VII de esta Resolución.

SÉPTIMO.- Requerir a ADIF y ADIF Alta Velocidad un estudio técnico que desarrolle la metodología de desagregación e imputación de los costes de personal en estaciones y que deberá aportarse en la información del modelo contable para el próximo ejercicio.

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.