

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2020 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/038/19

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. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo.

En Madrid, a 5 de marzo de 2020

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11.2.b) y d) 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 100.1 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 27 de septiembre de 2018 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 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 junio¹ (en adelante, Resolución de cánones de 2019) estableció que las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) debían aportar, antes del 31 de marzo de 2019, una metodología transparente de estimación del tráfico ferroviario.

¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2161326_9.pdf

En cumplimiento de este requerimiento, los gestores de infraestructuras aportaron dicha metodología mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC con fecha 28 de marzo de 2019.

Segundo.- La Resolución de cánones de 2019 también requería a ADIF y ADIF AV el desarrollo de una metodología de desagregación e imputación de los costes de personal en estaciones que debían presentar junto al resto de elementos esenciales de los cánones ferroviarios del siguiente ejercicio.

Con fecha 18 de junio de 2019, los gestores de infraestructura aportaron, a través del registro de la CNMC, la documentación relativa a los costes del servicio básico en estaciones de viajeros, si bien no aportaron la metodología solicitada.

Tercero.- El 2 de octubre de 2019 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 2020. En el mismo escrito, ADIF y ADIF AV comunicaban el inicio del proceso de consultas previsto en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario.

Cuarto.- El 16 de octubre de 2019 se comunicó a ADIF y ADIF AV el inicio del procedimiento de oficio en base a las competencias de la CNMC establecidas en el artículo 11.2.b) de la LCNMC, con objeto de analizar la propuesta de revisión de las cuantías unitarias de los cánones ferroviarios para el ejercicio 2020. En el mismo trámite, se requirió a los administradores de infraestructuras para que aportaran información complementaria en relación con los resultados del modelo de costes y la metodología de estimación de tráfico.

ADIF y ADIF AV contestaron mediante escrito que tuvo entrada en registro de la CNMC el 6 de noviembre de 2019.

Quinto.- 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

El artículo 11.2. de la LCNMC señala que la CNMC supervisará y controlará, por iniciativa propia, las actividades de los administradores de infraestructuras en relación, entre otros asuntos, con:

“b) el sistema, la cuantía o estructura de cánones, tarifas y precios por utilización de infraestructuras y servicios.

d) el proceso de consulta previo a la fijación de los cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes”

Para llevar a cabo la supervisión en relación con esta materia, el artículo 11.1.h) de la LCNMC habilita a esta Comisión a “[c]omprobar el cumplimiento de las disposiciones contables aplicables y las disposiciones sobre transparencia financiera establecidas en los apartados 3 y 4 de Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, en el marco de la normativa ferroviaria, para lo cual podrá realizar o encargar la realización de auditorías a los administradores de infraestructuras, a los explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso, a las empresas ferroviarias”.

La actual redacción del artículo 11 de la LCNMC es el resultado de la importante reforma operada por el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, que amplió sustancialmente el papel de esta Comisión en materia de supervisión ferroviaria.

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.

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 controlar y supervisar la propuesta de modificación de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV para 2020. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El artículo 96.1 de la Ley del Sector Ferroviario define los ingresos que reciben los administradores de infraestructuras por el uso de las infraestructuras

ferroviarias y estaciones como *“tasas reguladas que recibirán el nombre de cánones ferroviarios”*. En su artículo 100 se establece que dichos cánones se aprobarán anualmente mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE).

Como la CNMC señaló en el 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 Ferroviario², la reserva de ley de los cánones ferroviarios y su aprobación mediante la LPGE limitan el margen de maniobra de los gestores para adecuarlos a la situación de mercado. A este hecho se añaden las circunstancias que han afectado a la elaboración y aprobación de esta Ley en los últimos años, que han alterado la previsible modificación de los cánones ferroviarios aplicables a cada horario de servicio ferroviario:

- Los cánones ferroviarios aplicables en el ejercicio 2017, que fueron analizados por esta Sala mediante Resolución de 3 de noviembre de 2016³, fueron aprobados mediante la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y entraron en vigor, según su artículo 70, el 1 de julio de 2017.
- En el ejercicio 2018 sucedió algo similar. Esta Sala informó la propuesta de ADIF y ADIF AV mediante Resolución de 21 de septiembre de 2017⁴ (en adelante, Resolución de cánones de 2018) si bien, los cánones ferroviarios fueron aprobados en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, entrando en vigor el 1 de agosto de 2018.
- Finalmente, esta Sala informó la propuesta de cánones ferroviarios de 2019 en la Resolución de cánones de 2019. La LPGE correspondiente a dicho ejercicio no ha sido aprobada, por lo que dichos cánones no han resultado de aplicación. Los cánones vigentes se basan, por tanto, en los costes directos analizados por esta Sala en la citada Resolución de 21 de septiembre de 2017 correspondientes a 2016.

Como consecuencia de ello, las reducciones de cánones de algunos servicios no se han implementado a la vez que se ha retrasado la efectiva orientación de

² https://www.cnmc.es/sites/default/files/2121573_2.pdf

³ Resolución de esta Sala de 3 de noviembre de 2016 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 2017 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171322_9.pdf

⁴ Resolución de esta Sala de 27 de septiembre de 2018 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.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/1802628_8.pdf

algunos de ellos a los costes directos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 31.3, 3^{er} párrafo, de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único europeo (en adelante, Directiva RECAST). A este respecto, el pasado 22 de enero de 2020, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana inició el trámite de información pública para la modificación de la Ley del Sector Ferroviario que incluye el cambio en el sistema de modificación y aprobación de los cánones ferroviarios⁵.

En relación con la evolución futura de los cánones ferroviarios, ADIF y ADIF AV señalan en sus propuestas que, con *“el objetivo de eliminar incertidumbres en el proceso de liberalización de los servicios de viajeros, se prevé el mantenimiento de las tarifas de esta propuesta hasta el año 2024. En el caso de que por circunstancias imprevistas fuera necesaria su revisión, se realizará conforme a lo establecido en el artículo 100 de la Ley 38/2015”*.

La CNMC ha señalado, en diferentes ocasiones, que el proceso de liberalización requiere certidumbre en relación con la evolución de los cánones ferroviarios, por lo que cabe valorar positivamente el esfuerzo de los gestores de infraestructuras en este sentido. Sin embargo, como se señalará en detalle en el epígrafe siguiente, a la vista de las alegaciones a la propuesta de modificación de cánones realizadas por parte de las empresas ferroviarias en el marco del procedimiento de consultas iniciado por ADIF y ADIF AV, la afirmación anterior no ha tenido el efecto pretendido por los administradores de infraestructuras, dado que ha sido interpretada como que se ha descartado que la liberalización tenga como consecuencia una bajada de los costes directos y, en consecuencia, de los cánones ferroviarios, debido al aumento del tráfico ferroviario.

Por otra parte, esta Sala ya señaló en su Resolución de cánones de 2019 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 a través de los Presupuestos Generales del Estado”*. Cabe reiterar esta afirmación en este caso, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán posteriormente en relación con la evolución de los costes directos y el tráfico ferroviario esperado.

La Ley del Sector Ferroviario prevé los mecanismos legales para garantizar la estabilidad y predictibilidad de los cánones ferroviarios que pasa por:

⁵ <https://www.mitma.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-por-la-que-se-modifica-la-ley-382015-de-29-de-septiembre-del-sector-ferroviario-en-materia-de-canones>

- La elaboración de la estrategia indicativa por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, prevista en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario, que señalaría las actuaciones que deberán realizar los administradores de infraestructuras.
- La suscripción del convenio entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y ADIF y ADIF AV contemplado en el artículo 25.2 de la Ley del Sector Ferroviario, que, a la vista de las actuaciones previstas, ha de garantizar los recursos financieros y el equilibrio de sus cuentas de pérdidas y ganancias, incluyendo las aportaciones públicas.
- Aprobación por los gestores de infraestructuras de sus programas de actividad, de acuerdo con el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario, que incluirán sus planes de inversión y financiación, así como *“la previsión de las actualizaciones de los cánones previstas (...)”*.

Una vez cumplidos los requisitos anteriores resultaría de aplicación el artículo 100.3 de la Ley del Sector Ferroviario que otorga garantías sobre la evolución de los cánones ferroviarios señalando que *“las cuantías [de los cánones ferroviarios] no podrán incrementarse individualmente en más de un 5 por ciento respecto a las indicadas en el programa de actividad salvo por causas excepcionales que deberán ser justificadas en la memoria económico financiera correspondiente a dicho ejercicio”*.

En definitiva, la experiencia de los últimos ejercicios junto con las demandas tanto de los gestores de infraestructuras y las empresas ferroviarias y candidatos, requiere de un cambio normativo que desvincule los cánones ferroviarios de la aprobación de la LPGE. Además, es necesaria la aplicación efectiva del resto de mecanismos previstos para asegurar la predictibilidad de los cánones ferroviarios, en particular, la estrategia indicativa y el convenio.

III. 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 consulta de las empresas ferroviarias. La CNMC debe supervisar este procedimiento de consultas, de acuerdo con el artículo 11.2.d) de la LCNMC, interviniendo *“cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes”*.

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 2 de octubre de 2019, convocando dos reuniones de consultas los días 9 (transporte de viajeros) y 10 (transporte de

mercancías) del mismo mes⁶. En el mismo escrito los gestores de infraestructuras comunicaron la apertura del plazo para alegaciones hasta el 18 de octubre de 2019.

A raíz del proceso de consultas, algunos operadores y candidatos remitieron las alegaciones realizadas a la propuesta de ADIF y ADIF AV a la CNMC⁷. Así mismo, ADIF y ADIF AV remitieron a la CNMC el conjunto de alegaciones realizadas por los operadores⁸. En términos generales, las alegaciones inciden en la falta de transparencia e información suficiente sobre el modelo de costes y su imputación a los servicios, así como la inseguridad del modelo en su conjunto, dado que ha supuesto o supondrá incrementos relevantes de los cánones ferroviarios. Además, las empresas ferroviarias señalan la falta de enfoque de mercado en la fijación de los cánones ferroviarios ante la próxima liberalización de los servicios de viajeros y la competencia intermodal de la carretera, en el caso de las mercancías.

En relación con los servicios de transporte de viajeros, las observaciones de las empresas ferroviarias resaltan la incoherencia de mantener fijo el valor de los cánones hasta el 2024 en un contexto de incrementos de tráfico que previsiblemente ocurrirán como consecuencia de la liberalización. Además, se señala la indefinición respecto a la aplicación práctica del criterio plaza.km para el cómputo de la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b) de la Ley del Sector Ferroviario y el perjuicio que esta figura produce sobre los operadores de trenes de mayor capacidad.

Al pronunciarse sobre el canon de mercancías, las empresas ferroviarias señalan su preocupación ante la senda propuesta de crecimiento de las tarifas, que supondría, en diez años, que el canon representara el 40% de los ingresos minoristas por tren.km de los operadores. Además, las alegaciones indican que los aumentos de cánones propuestos no respetarían las ganancias de eficiencia

⁶ A las consultas sobre cánones ferroviarios asistieron las siguientes empresas y asociaciones: i) Servicios de transporte de viajeros: Intermodalidad del Levante, S.A.(ILSA), Acciona Rail Services, S.A., ALSA Rail, S.A., RIELSFERA, S.A.U., Low Cost Rail, S.A., RENFE Viajeros, SME, S.A., ARRIVA Spain Rail, S.A., Continental Rail, S.A., MOTION RAIL, S.A.U., ECO-RAIL, S.A.U., AVANZA TREN, SAU; ii) Servicios de transporte de mercancías: Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP), Logitren Ferroviaria, S.A., Entidad Pública Empresarial RENFE Operadora, RENFE Mercancías, SME, SA, Captrain, S.A.U., Transita Rail, S.A., Traccion Rail, S.A.U., Low Cost Rail, S.A., Euskotren, S.A., Medway, S.A., Go Transport, S.A., Construcciones y Auxiliar de Ferrocarril, S.A. (CAF) y SLISA. Además, representantes de la Dirección de Transportes y Sector Postal de la CNMC asistieron como observadores a las reuniones.

⁷ Se ha recibido las alegaciones de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP) y Transfesa Logistics, S.A.

⁸ Además de las alegaciones señaladas en el número anterior, realizaron alegaciones los operadores RENFE Viajeros SME, S.A., RENFE Mercancías, SME, S.A., RIELSFERA, S.A.U., Italo NTV e Intermodalidad del Levante, S.A. (ILSA).

de los operadores ya que, dadas las condiciones de la demanda de sus servicios, les resulta imposible trasladar el incremento de los cánones al cliente final, reduciendo, en definitiva, su margen sobre costes. Finalmente se reiteran los comentarios realizados otros ejercicios en relación con los menores costes externos del ferrocarril (externalidades por contaminación, accidentes etc.), la competencia intermodal con la carrera y la necesidad imputar al canon de mercancías estrictamente los costes de la red que responden a las necesidades de este transporte (frente al transporte de viajeros), identificando y excluyendo los costes que se deben a determinadas inversiones en la red necesarias para garantizar una calidad del servicio de viajeros, pero que no son necesarias en el transporte ferroviario de mercancías.

Esta Sala debe constatar ciertas mejoras observadas en el desarrollo del proceso de consultas realizado por ADIF y ADIF AV, de acuerdo con las recomendaciones realizadas en la Resolución de 3 de noviembre de 2016⁹ (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.

Sin embargo, al contrario de lo señalado en la Resolución de cánones de 2019, los gestores de infraestructuras no incluyeron un mayor detalle de la metodología aplicable para asignar costes a los servicios. Como señaló esta Sala en dicha Resolución, la aplicación de esta metodología requiere la definición de una serie de parámetros sobre trenes tipo, velocidades y pesos medios. ADIF y ADIF AV han perdido la oportunidad de utilizar el procedimiento de consultas para mejorar la robustez de sus cálculos gracias al análisis y las aportaciones de las empresas ferroviarias.

Ciertamente, como se ha explicado anteriormente, la capacidad de aprobación de las modificaciones de los cánones por parte de ADIF y ADIF AV se encuentra limitada por el actual modelo de fijación de cánones que requiere de la inclusión de los importes en la LPGE, lo que hace depender la vigencia de los cánones de la efectiva aprobación de esta ley por el Parlamento. Las circunstancias actuales han determinado que no se aprobaran en 2019 los LPGE para el ejercicio 2020, lo que supuso un trastorno en el procedimiento de modificación de los cánones.

No obstante, de la memoria económica distribuida parece desprenderse que el objetivo por ADIF y ADIF AV era el de aportar certidumbre acerca de los cánones ferroviarios a las empresas ferroviarias y candidatos que debían realizar

⁹ 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.

solicitudes de capacidad marco de acuerdo con el Anexo P de la Declaración sobre la Red de los gestores de infraestructuras.

Sin perjuicio de las consideraciones en detalle que se realizan en la presente Resolución, es necesario señalar la necesidad de que los gestores de infraestructuras inicien con suficiente antelación el proceso de modificación de los cánones en relación con el momento en que las empresas ferroviarias han de pedir capacidad. De la misma manera, y para dotar de contenido al proceso de consultas, ha de convocarse a las empresas al menos a una segunda reunión, después del trámite de audiencia, en la que los gestores señalen las alegaciones consideradas y modificaciones introducidas en la propuesta inicial de los cánones.

Fruto de esta circunstancia, las empresas ferroviarias y candidatos debieron realizar sus peticiones de capacidad sin contar con las observaciones o modificaciones que la CNMC pudiera imponer en la propuesta de cánones ferroviarios de 2020 de conformidad con el artículo 11.2.b) de la LCNMC.

Esta Sala considera que en un contexto competitivo como el que cabe esperar del proceso de liberalización, ADIF y ADIF AV deberían hacer un uso del procedimiento de consultas más acorde con su función de instrumento de gestión, permitiendo que las empresas ferroviarias tengan un papel relevante en la fijación de los cánones y puedan realizar alegaciones en base a toda la información relevante. Así mismo, sería recomendable que las dos reuniones que se mantengan con los operadores ferroviarios se realicen de forma previa a la aprobación definitiva de las tarifas y antes del inicio del periodo de solicitud de capacidad.

En definitiva, si bien se observan ciertas mejoras en el proceso de consultas en la fijación de los cánones ferroviarios, los gestores de infraestructuras deben otorgar a este proceso un verdadero papel para mejorar sus propuestas a través de las aportaciones de las empresas ferroviarias. Además, es necesario adelantar el procedimiento para asegurar que estas cuentan con toda la información necesaria, incluyendo la Resolución de esta Sala, para que puedan realizar sus peticiones de capacidad.

IV. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS

De forma previa al análisis de la propuesta de cánones, procede analizar la evolución de la recaudación obtenida por los gestores de infraestructuras en virtud de las distintas modalidades de canon, así como su situación financiera.

Los cánones ferroviarios son esenciales para la financiación de los gestores de infraestructuras, dado que, como se observa en la tabla siguiente, supusieron en 2018 el 54% de los ingresos de ADIF y el 57% de los de ADIF AV.

Tabla 1. Situación financiera de los gestores de infraestructuras

Mill. euros	ADIF		ADIF AV	
	2017	2018	2017	2018
Cánones	379,00	659,01	548,79	572,09
Otros ingresos	925,84	572,59	416,73	420,75
Total ingresos	1.304,84	1.231,61	965,53	992,84
Costes Expl.	- 1.225,04	-1.260,64	- 687,79	-696,14
Amort., subv., enaj. y otros	- 27,25	-42,72	- 238,76	-247,59
Costes fros.	- 21,85	-2,51	- 238,98	-272,52
Rdo. antes de impuestos	30,70	-74,27	- 200,00	-223,41

Fuente. Cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

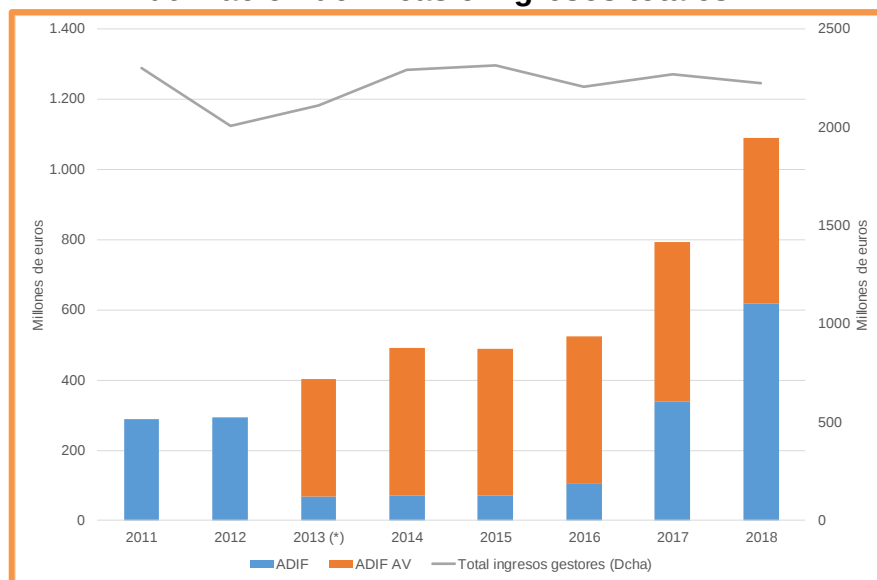
ADIF muestra un importante empeoramiento del resultado antes de impuestos debido a que el incremento de los cánones no ha sido suficiente para compensar la subvención que hasta 2018 recibía a través de los Presupuestos Generales del Estado (reflejada en la partida “Otros ingresos”) para cubrir sus costes operativos. Los resultados de ADIF AV también presentan unas mayores pérdidas (-23 millones de euros) debido a que los costes financieros han aumentado un 14%.

Si bien el EBITDA¹⁰ que presenta ADIF AV ha aumentado hasta los 296 millones de euros (+19 millones de euros), el incremento de los costes financieros ha reducido la liquidez disponible del gestor desde los 39 millones de euros en 2017 hasta los 24 millones en 2018.

Este resultado se produce a pesar de que los ingresos por cánones de los gestores de infraestructuras se han incrementado sustancialmente desde 2010.

¹⁰ El EBITDA, que constituye el beneficio bruto de explotación calculado antes de deducir los gastos financieros, es una medida de la rentabilidad del negocio en tanto que no toma en consideración las cuestiones financieras y tributarias, ni los costes que no suponen un flujo de caja.

Gráfico 1. Evolución de los ingresos por cánones ferroviarios por utilización de líneas e ingresos totales¹¹



2018 fue el primer ejercicio en el que ADIF no recibió subvención para cubrir sus costes operativos por lo que los cánones reflejaron los costes directos totales afrontados por el gestor de las infraestructuras¹². Ello se traduce en el gran incremento en la recaudación, que casi duplica los ingresos por cánones de ADIF con respecto al año 2017. Sin embargo, al no recibir la mencionada subvención, los ingresos totales han permanecido estables.

Los servicios ferroviarios de viajeros soportan más del 99% de los cánones ferroviarios en 2018, más de 1.224 millones de euros. Por su parte, los servicios de mercancías pagaron, en concepto de cánones por utilización de las líneas ferroviarias más de 7 millones de euros, de los que el 66% correspondió a RENFE Mercancías.

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

¹¹ La creación de ADIF AV se produjo en 2013 mediante el 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.

¹² Esta Sala Informó los nuevos cánones mediante 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.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611_18.pdf

presenta los grados de cobertura de los diferentes corredores de alta velocidad, incluyendo los resultados del operador del servicio.

Tabla 2. Grado de cobertura de los costes por corredor de alta velocidad¹³
(2018)

[CONFIDENCIAL]					
Millones €	Sur	Nordeste	Norte	Levente	Total
Ingresos cánones	[CONFIDENCIAL]				
Costes explotación	[CONFIDENCIAL]				
Amortización y costes fros.	[CONFIDENCIAL]				
Resultado ADIF AV (A)	[CONFIDENCIAL]				
Resultado RENFE (B)	[CONFIDENCIAL]				
Resultado corredor (A+B)	[CONFIDENCIAL]				

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

Al igual que en los ejercicios precedentes, los corredores Sur y Nordeste, que incluyen las relaciones 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 220 millones de euros, lo que supone un incremento de casi el 32% con respecto a 2017. Como también se señalaba en la Resolución de cánones de 2019, los corredores Madrid-Norte y Madrid-Levante presentan importantes resultados negativos para ADIF AV, si bien RENFE obtiene elevados beneficios en este último.

En el conjunto de los corredores de alta velocidad, los resultados de ADIF y RENFE ascendieron, en 2018 a [CONFIDENCIAL] millones de euros, frente a los [CONFIDENCIAL] millones de euros en 2017, por lo que la situación ha mejorado en más de 30 millones de euros, logrando una rentabilidad positiva en la alta velocidad.

¹³ La definición de las líneas que componen cada corredor sigue la clasificación empleada en el Informe de la CNMC de 18 de diciembre de 2018 de Supervisión del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril 2017 (INF/DTSP/173/18), y es coherente con la operativa del operador ferroviario RENFE Viajeros.

En definitiva, a pesar de que los cánones ferroviarios han incrementado los recursos de ADIF y ADIF AV, los resultados de los gestores han empeorado con respecto a 2017.

V. COSTE DIRECTO DEL SERVICIO FERROVIARIO POR UTILIZACIÓN DE LÍNEAS FERROVIARIAS

V.1. Costes imputables y directos

Las Resoluciones de cánones de 2018 y de 2019 analizaron en detalle el modelo de contabilidad analítica de ADIF y ADIF AV así como el utilizado para el cálculo de los costes imputables a los cánones ferroviarios y de los costes directos. En el Anexo se presenta una descripción del tratamiento de estos costes en el modelo de contabilidad analítica de ADIF y ADIF AV. Ambas Resoluciones concluían 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”*.

Los costes imputables a los cánones ferroviarios son los asociados a la provisión del “paquete de acceso mínimo”, recogido en el Anexo I de la Directiva RECAST y traspuesto a nuestro ordenamiento en el artículo 20 de la Ley del Sector Ferroviario como “servicios básicos mínimos para el acceso a la infraestructura”. De acuerdo con las distintas modalidades de canon, este servicio comprende tanto la asignación de capacidad, la gestión del tráfico y la seguridad en la circulación, como la utilización de las líneas ferroviarias y de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción.

En consecuencia, se consideran costes imputables a los cánones todos los costes relacionados con el desarrollo de estas actividades, a excepción de determinadas partidas imputadas que, como se muestra en el Anexo, son detraídas del cómputo por imperativo legal o por deberse a la prestación de servicios en elementos comunes con otras infraestructuras que son cubiertos por los cánones por utilización de instalaciones de servicio.

Los costes imputables a los cánones ferroviarios ascendieron a 1.045 millones de euros en 2018, lo que supone una reducción con respecto a 2017 del 1,3%.

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

2016	2017	Var. 2017	2018	Var. 2018	Var. Acum.
1.070	1.058	-1,1%	1.044	-1,3%	-2,4%

En relación con los costes imputables de 2018, se observa un incremento del coste de mantenimiento en las partidas de gastos de personal (+1,5%) y de materiales y servicios (+8,8%), así como un aumento del coste de la Red de Ancho Métrico (+6,4%). Estos incrementos se compensan con reducciones de

costes respecto al año anterior en las siguientes partidas: i) amortización neta de subvenciones (- 15%), y; ii) la reducción de los gastos generales y de estructura asignados al servicio de gestión de la red (descenso del 26%). Como se observa en la tabla anterior, en su conjunto, los costes imputables totales a los cánones se han reducido en un 1,3%.

Una vez establecidos los costes imputables a los cánones ferroviarios, deben determinarse los costes directos del servicio ferroviario, los únicos que pueden ser recuperados a través del canon de acceso a las infraestructuras ferroviarias, de acuerdo con la normativa europea.

Los costes directamente imputables al servicio ferroviario, o costes directos, son, como se ha reiterado en Resoluciones de cánones de ejercicios anteriores¹⁴, una aproximación indirecta al coste marginal a corto plazo del servicio. Ello implica que el cálculo del coste directo debe excluir todos aquellos costes que no varían con la prestación del servicio.

Para el cálculo de estos costes, el artículo 3.1 del RE 2015/909 establece 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, los costes no elegibles han de detraerse de los costes imputables a los cánones ferroviarios, 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 imputables de las dos redes sean sustancialmente diferentes (artículo 4.1, segundo párrafo).

Como en ejercicios precedentes, se han auditado los datos de costes correspondientes al ejercicio 2018¹⁵. En este proceso se ha revisado la

¹⁴ Ver Resolución de cánones de 2019 y Resolución de cánones de 2018.

¹⁵ Por medio de licitación pública en el Expediente 180333 de Contratación de la revisión del modelo contable de ADIF y ADIF Alta Velocidad y del cálculo del coste imputado a los cánones del ejercicio 2018, se adjudicó a Ernst & Young S.L. la tarea de verificación de los modelos de costes de ADIF y ADIF AV del ejercicio 2018 en fecha 16 de abril de 2019.

concordancia entre 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, puesto 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 ADIF y ADIF AV se corresponden con los que se obtienen de sus sistemas informáticos de contabilidad, con la salvedad de algunos ajustes menores que se señalarán posteriormente.

De la auditoría de la información contable se extrae que es correcto el tratamiento diferenciado por tipo de red en base a los mayores costes. Como se observa en la Tabla 4, a las líneas de alta velocidad (líneas A) se imputa el 31% de los costes, mientras que, en términos de extensión, únicamente representan el 17% de los km de la red ferroviaria de interés general (RFIG).

También se han verificado los importes de los costes que deben recuperarse a través de los cánones ferroviarios y que, según los administradores de infraestructuras, ascendieron a 873,23 millones de euros en 2018.

Tabla 4. Costes directamente imputables al servicio ferroviario (2018)

Millones de euros	Red alta velocidad	Red convencional	Total
Costes imputables cánones ferroviarios (1)	327,20	717,35	1.044,55
Costes no elegibles (2)	45,97	125,35	171,32
Costes directamente imputables servicio ferroviario (3) = (1) – (2)	281,23	591,99	873,23

En relación con los costes no elegibles, la Resolución de cánones de 2019 concluía que no debían considerarse como tales los correspondientes a las subestaciones eléctricas y a determinados costes de activos intangibles, como son las aplicaciones de control de tráfico.

ADIF y ADIF AV señalan que “*han decidido considerar en la elaboración de la presente memoria el criterio del regulador respecto a la inelegibilidad de los precitados costes*”. Por tanto, los costes presentados correspondientes a 2018 por los gestores de infraestructuras eliminan las citadas partidas de costes consideradas como no elegibles en la Resolución de cánones de 2019.

En el proceso de auditoría de la contabilidad de costes llevado a cabo se han identificado las siguientes diferencias entre los importes comunicados por ADIF y ADIF AV y los importes auditados:

- Importe de los activos intangibles (artículo 4.1.g) del RE 2015/909. En relación con este punto, el procedimiento de auditoría ha encontrado una

disparidad respecto al importe y la modalidad de canon a la que estos costes son asignados. En primer lugar, los gestores deducen como coste no elegible 3,56 millones de euros. De acuerdo con la información soporte, este coste se corresponde con la amortización de los activos intangibles. Sin embargo, los gestores no están identificando el coste de amortización neta de subvenciones, lo que reduciría el importe hasta 3,498 millones de euros, correspondiendo 0,356 millones de euros a las líneas A y 3,142 millones de euros a las líneas no A.

Por otro lado, según la información del modelo contable, ADIF y ADIF AV atribuyen el importe total de este coste a las modalidades A, B y C del canon de manera proporcional al peso de cada una sobre los costes totales. Esta atribución no sería correcta de acuerdo con la naturaleza de los costes en cuestión, que se corresponden con la amortización de los programas informáticos de gestión del tráfico. En consecuencia, los costes derivados de estos activos deberían imputarse íntegramente a la modalidad A, que recoge todos los costes del proceso de adjudicación de capacidad, gestión del tráfico y seguridad en la circulación.

- Importe del coste no elegible de equipos de alimentación eléctrica (artículo 4.1.k) del RE 2015/909. Los gestores de infraestructura descuentan como costes no elegibles 36,455 millones de euros correspondientes a los equipos de alimentación eléctrica. De acuerdo con la auditoría realizada, el importe que los gestores deben deducir como coste no elegible por este concepto asciende a 37,346 millones de euros, 15,454 millones de euros correspondientes a las líneas A y 21,892 millones a las líneas no A.
- Ajuste en la distribución de los costes entre tipos de línea. Si bien no tiene efecto sobre el coste total, el proceso de verificación ha identificado diferencias en la distribución de los costes en función del tipo de línea respecto de la información aportada por ADIF y ADIF AV. En concreto, se ha identificado un mayor coste de 99 mil euros en las líneas A (74 mil euros en la modalidad A y 25 mil euros en la modalidad C) que debería atribuirse a las líneas no A.

Igualmente, se ha identificado un mayor coste de 65 mil euros en líneas A en relación con los costes recuperables mediante los cánones del artículo 98. Del mismo modo, estos costes deberían atribuirse a las líneas no A y tienen un efecto neutro sobre el importe total de los costes.

De acuerdo con lo anterior, los costes directamente imputables a los cánones ferroviarios ascienden a 872,09 millones de euros, 1,14 millones de euros menos de los calculados por ADIF y ADIF AV.

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

<i>Millones de euros</i>	2016	2017 (Corregido)	2018 (Corregido)	Var. 2017	Var. Acum.
Costes imputables cánones ferroviarios	1.069,60	1.058,00	1.044,55	-1,3%	-2,34%
Costes no elegibles	216,95	200,27	172,45	-13,9%	-20,5%
Costes directamente imputables servicio ferroviario	852,65	857,82	872,09	1,7%	2,3%

Los costes imputables a los cánones ferroviarios se han reducido en algo más de 13 millones de euros (el 1,3%). Sin embargo, los costes directos han crecido en 14,3 millones de euros (1,7%), por lo que, pese a reducirse los costes imputables totales, el coste directo del servicio ferroviario habría crecido. Esta circunstancia trae razón de la dispar evolución de las distintas partidas de coste, como se expone a continuación.

Por un lado, como se ha señalado anteriormente, ADIF y ADIF AV han incrementado los costes directamente imputables al servicio, en particular, por el incremento de partidas de gasto de materiales y servicios ligados al mantenimiento en **[CONFIDENCIAL]** millones de euros.

Por otro lado, los costes no elegibles totales se reducen un 13,9% por la reducción de otras partidas, en particular: i) los costes generales a escala de red correspondientes al artículo 4.1.d) del RE 2015/909), que han reducido su importe en **[CONFIDENCIAL]** millones de euros (-19%), y; ii) los costes no relacionados directamente con la explotación del servicio (epígrafe b) del mismo artículo), que han disminuido **[CONFIDENCIAL]** millones de euros (un 68% menos). Sin embargo, la reducción de estas partidas no tiene un efecto en los costes directos dado que también suponen un menor coste imputable a los cánones ferroviarios. Ello se debe a que estos costes no guardan una relación directa con la prestación del servicio ferroviario, sino que derivan del reparto al servicio de gestión de red de los gastos generales y de estructura¹⁶. El resto de costes no elegibles que sí se derivan de la prestación del servicio de ADIF y ADIF AV también se han reducido, si bien en un porcentaje muy inferior (5,7%).

¹⁶ El conjunto de estos costes se corresponde con las partidas de gasto de las divisiones corporativas y de las cabeceras de las divisiones operativas, imputados inicialmente el segmento Gastos Comunes, y que se reparten entre las distintas divisiones operativas por la prestación a estas de determinados servicios comunes (tales como costes administrativos, gestión corporativa o tributos, entre otros).

Esta evolución de las diferentes partidas de gasto mostraría que los gestores incurren en menores costes generales y de estructura, mientras que aumentan los directamente imputables al tráfico ferroviario, como el mantenimiento. Ello explicaría que, pese a haberse reducido el coste total imputable a los cánones, el coste directo sea mayor en el ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario garantizar que las reducciones en las partidas de coste analizadas anteriormente no se contabilicen como un menor coste directo, lo que hipotéticamente acabaría dando lugar a que mejoras de eficiencia resultasen en mayores cánones ferroviarios. Para ello, en próximos ejercicios, en caso de existir, ADIF y ADIF AV deberán justificar las reducciones de los costes no elegibles aportando tanto los motivos por los que se han producido dichas reducciones como los criterios de imputación de estas partidas de coste, tanto a las divisiones elegibles como al resto.

Por otro lado, es preciso recordar que la Resolución de cánones de 2019 señalaba que 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”*. Por ello se indicaba 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y los administradores de infraestructuras, que ha de recoger un esquema de incentivos a la reducción de costes de los administradores de infraestructuras”*.

A la vista de la evolución anterior, en la que los costes subyacentes de los cánones se han incrementado año tras año, cabe reiterar la necesidad de implementar dicho esquema de incentivos.

Por otra parte, el artículo 3.2 del RE 2015/909 también prevé que los Estados miembros decidan que *“el administrador de infraestructuras aplique los costes correspondientes a una prestación de servicios eficiente a efectos de calcular los costes directos del conjunto de la red (...)”*. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana debería valorar esta posibilidad en el marco de la modificación de la Ley del Sector Ferroviario, cuyo trámite de consulta pública se ha iniciado recientemente¹⁷.

V.2. Asignación de los costes directos a los servicios ferroviarios

V.2.1. Estimación del desgaste de las infraestructuras de los servicios ferroviarios

¹⁷ [Ver Nota al pie 5](#)

Una vez establecidos los costes directos totales es necesario asignarlos a los diferentes servicios ferroviarios previstos en el artículo 97.7 de la Ley del Sector Ferroviario¹⁸.

Como se describía en la Resolución de cánones de 2019, ADIF y ADIF AV imputan los costes en función del tráfico de cada uno de los servicios ferroviarios si bien, para la modalidad B¹⁹ del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, dicho tráfico se pondera con la degradación que cada servicio produce en la vía. Esta modalidad es la que concentra los costes de mantenimiento y conservación de la infraestructura por lo que es la más afectada por el impacto que provoca la mayor carga y su concentración por eje del tren y su velocidad.

Por el contrario, los costes de las modalidades A, que se refiere a aquellos 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, dado que las características del tren no afectan a estos elementos de la infraestructura.

Para la determinación del impacto en la modalidad B del canon, la Resolución de cánones de 2019 concluyó que, a la vista de los estudios técnicos aportados por ADIF y ADIF AV, la ficha UIC 714 R²⁰ era adecuada para el reparto de los costes a los servicios dado que permite determinar cuantitativamente la relación entre la degradación producida sobre la vía y los distintos tipos de tráfico.

El estudio técnico aportado por ADIF y ADIF AV supone un tren tipo para cada servicio ferroviario y tipo de red (alta velocidad y convencional) que es el modelo

¹⁸ 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).

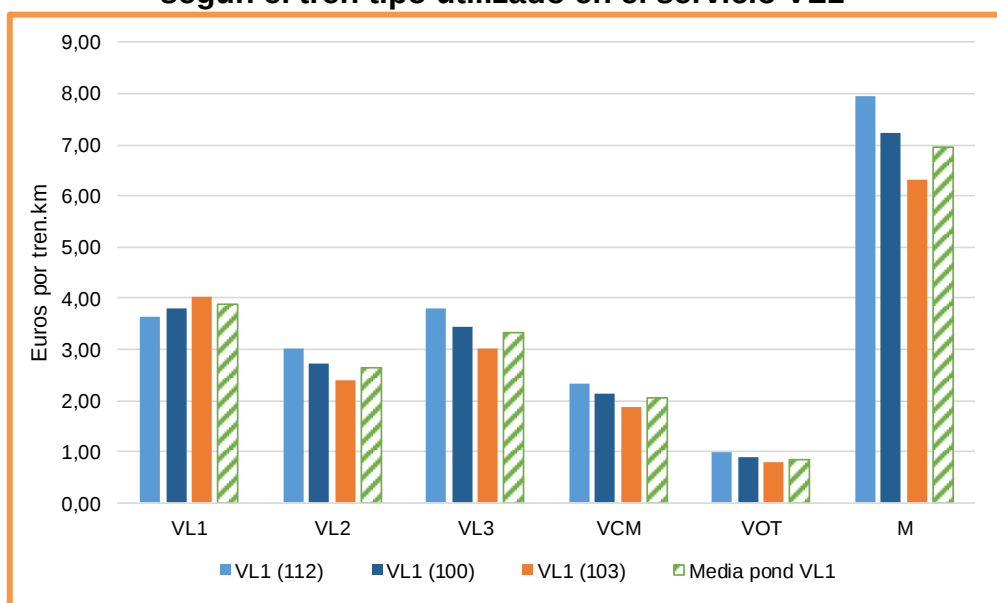
¹⁹ El artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario define las tres modalidades de que se compone el canon por utilización de las líneas ferroviarias: i) Modalidad A que se refiere al servicio de asignación de capacidad en la red para que un tren pueda circular entre dos puntos en un determinado horario; 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.

²⁰ 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. La ficha 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.

más utilizado para cada servicio y red. A este tren tipo 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. De esta manera, se pondera el tráfico real de cada servicio, obteniendo lo que la ficha UIC 714 R denomina tráfico virtual.

La aplicación de la citada ficha UIC 714 R resulta muy sensible a los trenes tipo escogidos para cada tipo de servicio y línea. En función del tren tipo utilizado (series de trenes AVE 100, 103 o 112) en el servicio de larga distancia VL1 en las líneas de alta velocidad (líneas A), los importes de la modalidad B del canon para todos los servicios ferroviarios varían sustancialmente.

Gráfico 2. Importe de la modalidad B del canon en líneas de alta velocidad según el tren tipo utilizado en el servicio VL1*



*Entre paréntesis la serie de trenes AVE cuyas características se utilizan para el cálculo del coste que corresponde asignar al servicio VL1.

En el estudio técnico, ADIF y ADIF AV utilizan como el tren tipo para el servicio de larga distancia VL1, los de la serie AVE 112, el tren más utilizado por RENFE para este servicio. Sin embargo, esta empresa también opera otros trenes (series 100 y 103) que, por sus condiciones técnicas, generan un mayor desgaste sobre la vía. Además, RENFE también presta los servicios VL1 en composición doble de forma mucho más frecuente que en el resto de servicios, lo que supone un impacto todavía mayor.

De acuerdo con el gráfico anterior, en el caso de las líneas A, la utilización de la serie 112 como tren tipo estaría subestimando el desgaste del servicio VL1 en las infraestructuras, ya que este tren es el que genera un menor impacto sobre la vía de los que circulan en la actualidad. En consecuencia, se estaría asignando

a estos servicios un menor coste del que realmente les corresponde. Así mismo, la diferencia entre el coste asignado por ADIF y ADIF AV al servicio VL1 y el coste que realmente genera, estaría siendo asumida por el resto de servicios.

Este efecto será de mayor relevancia de cara a la liberalización de los servicios de transporte de viajeros, puesto que sobre una misma línea circularán trenes y composiciones muy diversas, que producirán un distinto impacto sobre la vía.

Por ello, en las sucesivas propuestas de modificación de los cánones que se presenten a la CNMC, los gestores de infraestructuras deberán modificar el cálculo de los costes directos correspondientes a la modalidad B del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario de cada servicio ferroviario considerando un tren tipo que pondere el desgaste de todos los modelos, incluyendo las composiciones dobles.

V.2.2. Reparto del coste en función del tráfico de los servicios ferroviarios

ADIF y ADIF AV asignan los costes a cada servicio en base al tráfico (real o virtual, de acuerdo con la metodología anterior) del ejercicio en que se han producido los costes, en este caso, 2018. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 5 del RE 2015/909, “[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 consecuencia, mientras ADIF y ADIF AV asignan los costes en función del tráfico observado de cada servicio ferroviario, el importe unitario se basa en la previsión de tráfico para el ejercicio siguiente. Esta fórmula de cálculo tiene impacto sobre el canon que debe pagar cada servicio ferroviario ya que se obtendrán importes unitarios menores (mayores) cuando se prevean incrementos (disminuciones) del tráfico de un determinado servicio.

A modo de ejemplo, en las líneas convencionales (líneas no A) se observa que los servicios VL2 (servicios de larga distancia en ancho variable) han tenido en 2018 un tráfico mayor que el que se prevé para 2020 en estos servicios. En consecuencia, si se aplicara el tráfico previsto para la asignación de costes a los servicios VL2, y no el tráfico observado en el ejercicio (como hacen actualmente ADIF y ADIF AV), estos servicios deberían asumir 6,8 millones menos de coste directo de lo propuesto por ADIF por las diferencias entre el tráfico observado y el previsto.

Este efecto se ve incrementado en situaciones de aumentos significativos del tráfico de un determinado servicio, como, por ejemplo, los asociados al proceso de liberalización del mercado. A este respecto, se estima que la liberalización incrementará sustancialmente el tráfico en los servicios VL1 por lo que, de mantenerse esta fórmula, se produciría una reducción del coste unitario de estos

servicios mientras que el de otros, como los VL2, se incrementaría, ya que su previsión de crecimiento es menor.

Para evitar este efecto provocado exclusivamente por el diferente periodo considerado para el reparto de los costes, se insta a ADIF y a ADIF AV a calcular su asignación en función del tráfico previsto y no al tráfico observado en el ejercicio anterior.

V.3. Conclusiones

De acuerdo con el ejercicio de auditoría realizado, los costes directamente imputables a los servicios ferroviarios son:

Tabla 6. Costes directamente imputables al servicio ferroviario^{21,22}

Millones €	Modalidad canon art. 97						Total RFIG
	Líneas A			Líneas no A			
Servicio	A	B	C	A	B	C	
VL1	52,21	113,04	15,10	14,17	18,19	3,19	
VL2	14,12	28,46	4,09	9,45	12,16	2,44	
VL3	6,89	14,88	1,97	5,24	6,71	1,62	
VCM	10,16	14,66	2,93	136,64	214,77	36,41	
VOT	0,54	0,42	0,22	2,92	1,15	1,02	
M	0,38	1,37	0,07	37,91	79,19	7,42	
Total Corregido CNMC	281,50			590,60			872,09
Estimado ADIF	281,23			592,00			873,23

A los efectos de la presente Resolución, las valoraciones y análisis se realizarán tomando como referencia el valor de los costes directamente imputables corregidos y que, como se ha dicho, ascienden a 872,09 millones de euros.

No obstante, esta Sala considera que el modelo de contabilidad analítica y de cálculo de los cánones de ADIF y ADIF AV debe tomar en consideración los aspectos antes mencionados, así como implementar mejoras en la metodología que permitan una mejor definición del coste directamente imputable.

En consecuencia, de cara a las propuestas de cánones de ejercicios posteriores, se considera que:

- 1) De conformidad con lo señalado en los apartados V.2.1 y V.2.2, los gestores de infraestructura deberán: i) estimar el desgaste de cada

²¹ Ver Nota al pie 18

²² Ver Nota al pie 19

servicio ferroviario en función de un tren tipo que refleje los modelos que efectivamente se utilizan en la red ferroviaria, y; ii) asignar los costes a los servicios en función del tráfico previsto y no histórico, como hasta la fecha.

- 2) La comparativa internacional realizada por el IRG-RAIL²³ muestra que el coste directo de la red de ADIF y ADIF AV resulta significativamente mayor que el de otros países europeos, que se sitúan en la banda de entre 1 y 2,5 euros por tren.km. Así, el coste directo unitario por tren.km de la red de ADIF y ADIF AV alcanza los 4,5 euros.

El coste directo de la red española es más del doble que el de la mayoría de países. Sin embargo, esta diferencia no es tal cuando se analiza el coste total de la red, que, según datos del mismo documento, se encuentra en valores más cercanos a la media. Por ello, para descartar que ADIF y ADIF AV estén identificando de forma incorrecta qué costes son directos y cuáles son no elegibles, los gestores deberán profundizar en el análisis de las diferentes partidas de coste e identificar aquellas que puedan clasificarse como coste no elegible de acuerdo con el artículo 4.1 del RE 2015/909.

De hecho, la Resolución de 21 de septiembre de 2017, sobre la propuesta de cánones de 2018 señalaba que *“los conceptos de costes considerados como fijos en el análisis aportado por ADIF y ADIF AV, que incluyen esencialmente las actuaciones en las infraestructuras, no parecen recoger de forma adecuada el espíritu del RE 2015/909”*. Por ello, se concluía que *“los gestores de infraestructuras deberán justificar que en su estimación de los costes fijos y amortizaciones, todos los costes incluidos son variables con el tráfico ferroviario”*.

ADIF y ADIF AV no han avanzado en esta identificación limitándose, como se ha mencionado, a excluir los costes explícitamente señalados como no elegibles en la Resolución de cánones de 2019.

En consecuencia, ADIF y ADIF AV deberán, a más tardar el 31 de mayo de 2020, remitir una propuesta de mejora del modelo de contabilidad analítica que permita identificar todos los costes no elegibles de acuerdo con el RE 2015/909.

²³ Ver IRG-Rail (2019). *“Benchmark on Financing of Main Railway Infrastructure Managers in Selected European Countries”*.

<https://www.irg-rail.eu/download/5/645/BenchmarkonFinancingofMainRailwayInfrastructureManagersinSelectedEuropeanCountries.pdf>

- 3) Los operadores de mercancías manifestaron en el proceso de consultas que determinados requerimientos de calidad de la infraestructura, tales como los mecanismos precisos de control del tren, o de firmeza y confort de la vía, se justifican exclusivamente por las necesidades del tráfico de viajeros. Dichos requerimientos técnicos, así como determinados requisitos de mantenimiento no serían necesarios para el transporte de mercancías y, sin embargo, a este servicio se le asignan los costes derivados de mismos.

Este aspecto es especialmente relevante cuando, como sucede en el caso del corredor del Mediterráneo, la red convencional dejará de estar operativa como consecuencia de su transformación a alta velocidad, forzando a las empresas ferroviarias de mercancías a utilizar dichas infraestructuras.

En estos casos en que los servicios de mercancías deban utilizar infraestructuras diseñadas para viajeros por la ausencia de alternativas, los gestores de infraestructuras deberían aproximar el coste directo estimando las necesidades de la red ferroviaria en el supuesto de que no existiera el tráfico de mercancías. Ello que permitiría aproximar el coste para la red de ADIF y ADIF AV en el supuesto de que únicamente operaran servicios de viajeros. Por consiguiente, la diferencia entre este coste y el coste actual de la red sería la cantidad que debería asignarse a los servicios de mercancías.

Por todo lo anterior, se insta a ADIF y a ADIF AV a desarrollar un estudio técnico que estime los costes incrementales a largo plazo del tráfico de mercancías en las líneas diseñadas para el tráfico de viajeros²⁴.

VI. CANON DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO APLICABLE A LAS LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD (LÍNEAS A)

VI.1. Propuesta de tarifas del canon y coste directo

Los costes directamente imputables al servicio ferroviario en las líneas de alta velocidad (líneas A) que deben recuperarse a través del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario ascienden a 281,50 millones de euros, de conformidad con los importes referidos en la Tabla 6. La tarifa del canon se

²⁴ El regulador inglés (ORR) utiliza esta aproximación para calcular los costes fijos que deben imputarse a los tráficos de mercancías y recuperarse a través de un recargo sobre los mismos.
https://www.raildeliverygroup.com/files/Publications/archive/2014-07_charges_and_incentives_user_guide.pdf

corresponde con el importe unitario que resulta, según el artículo 5 del RE 2015/909, de la división de estos costes por el tráfico previsto.

De acuerdo con las tarifas vigentes en la actualidad y el tráfico previsto para 2020, ADIF y ADIF AV recaudarían más del 114% de los costes directos en las líneas de alta velocidad, si bien con distinto porcentaje de cobertura por tipo de servicio²⁵. Ello implica que los cánones actuales en estas líneas son más elevados que los costes directos unitarios. En consecuencia, los gestores proponen adecuar las tarifas de los diferentes servicios al coste directo en un único ejercicio, salvo en los servicios de mercancías, que se realizaría paulatinamente en 10 años.

La tabla siguiente muestra la propuesta para 2020 de los principales servicios ferroviarios y su variación respecto a los importes vigentes. Los servicios de larga distancia VL1 y VL3 reducirán su canon, mientras que el resto se incrementará de forma sensible.

Tabla 7. Propuesta de cánones para 2020 de las líneas de alta velocidad (líneas tipo A) *

Euro/tren.km	VL1		VL2		VCM		Mercancías	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Modal. A	1,9275	1,6745	0,9258	1,4862	0,9536	1,6057	0,4446	0,5087
Modal. B	4,7931	3,6275	2,3017	2,9928	2,3707	2,3227	1,1055	1,3460
Modal. C	0,8020	0,4957	0,3835	0,4397	0,3950	0,4753	0,1855	0,2020
Total	7,5226	5,7986	3,6110	4,9187	3,7193	4,4037	1,7356	2,0567
Variación	-22,9%		36,2%		18,4%		18,5%	

* 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.

Los importes unitarios del canon dependen de la previsión del tráfico en el ejercicio al que son de aplicación. A este respecto, la Resolución de cánones de 2019 requirió a ADIF y ADIF AV para que elaboraran una metodología transparente de estimación de tráfico ferroviario que clarificara, entre otros aspectos, la consideración de los potenciales tráficos que pudiera atraer la liberalización o los que deriven de la puesta en servicio de las nuevas líneas. La metodología presentada por los gestores de infraestructuras es, en general, transparente y contiene un desarrollo razonable para cumplir los objetivos de previsión de la evolución del tráfico.

²⁵ Los servicios VL1 y VL3 cubren un porcentaje significativamente mayor que el total de los costes directos, mientras que en los servicios VL2, VCM, VOT y, en especial M, la cobertura de costes se encontraría muy por debajo.

La metodología presentada por ADIF y ADIF AV se aplica para la estimación del año en curso y de un horizonte temporal de cuatro años. Para ello, se parte del tráfico base, que recoge la evolución del tráfico actual (del ejercicio en curso), para cuyo cálculo se utiliza la información de tráfico de los últimos ejercicios y de los meses transcurridos en el ejercicio en curso. Esta estimación se complementa con la información sobre solicitudes de capacidad, gestión del tráfico y relación con clientes. La metodología corrige, además, la estimación anterior a partir de la información sobre la evolución de la infraestructura (apertura y cierre de líneas) y del mercado (entrada y salida de empresas).

En conclusión, si bien la estimación de tráfico ferroviario de ADIF y ADIF AV se basa en datos estadísticos de tráfico de ejercicios anteriores y las solicitudes de capacidad por parte de las empresas ferroviarias, estas se complementan con información prospectiva sobre la evolución de la red y de su relación con sus clientes.

A este respecto, las alegaciones recibidas en el proceso de consultas han cuestionado las estimaciones de tráfico por no tomar en cuenta otros posibles impactos en el mercado, como la apertura de nuevos servicios o solicitudes de capacidad fuera del periodo establecido para ello, tales como el nuevo servicio de AVE a bajo coste anunciado por el operador RENFE Viajeros²⁶. A la vista de estas alegaciones, ADIF y ADIF AV deberían incluir detalles de las previsiones de tráfico en la memoria económica de próximas revisiones de los cánones ferroviarios.

ADIF y ADIF AV aportan su previsión de tráfico para 2020 que contempla un crecimiento acumulado del 7,42% respecto del tráfico en el periodo 2018-2019.

A los efectos del ejercicio 2020, esta Sala considera que, si bien no es descartable que el tráfico efectivo pueda ser superior al estimado por ADIF y ADIF AV, entre otros, por la posibilidad de que el nuevo servicio de bajo coste incremente el tráfico previsto; no cabe su corrección, dado el estado inicial del proceso de liberalización y la dificultad de realizar estimaciones precisas en este momento.

De acuerdo con esta estimación, los importes propuestos por ADIF y ADIF AV deben corregirse de acuerdo con los ajustes en los costes directos señalados en el apartado V.3 anterior. Los cánones ferroviarios que reflejan los costes directamente imputables en las líneas de alta velocidad son los siguientes:

²⁶ <https://saladeprensa.renfe.com/avlo-nueva-marca-del-servicio-de-alta-velocidad-low-cost-de-renfe/>

Tabla 8. Cánones ajustados a aplicar en 2020 en líneas de alta velocidad (líneas A)

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	1,6767	1,4873	1,7350	1,6069	1,7776	0,5091
Mod. B	3,6414	3,0043	3,7855	2,3316	0,9797	1,3512
Mod. C	0,4865	0,4315	0,5044	0,4665	0,5292	0,1982
Diferencia corrección CNMC	0,10%	0,09%	0,10%	0,03%	-0,15%	0,09%

La propuesta de ADIF y ADIF AV señala que “[c]on el objetivo de eliminar incertidumbres en el proceso de liberalización de los servicios de viajeros, se prevé el mantenimiento de las tarifas de esta propuesta hasta el año 2024”, en tanto no concurren circunstancias imprevistas que hagan necesaria su revisión. Esta cuestión fue objeto de alegaciones por la mayor parte de las empresas ferroviarias durante el proceso de consultas, señalándose la inconsistencia del mantenimiento de los cánones ferroviarios ante los incrementos significativos de tráfico previstos en las líneas A como consecuencia de la liberalización de los servicios de transporte de viajeros.

A este respecto es necesario recordar que los gestores de infraestructuras únicamente pueden trasladar a los cánones los costes directamente imputables al servicio ferroviario. Los resultados del proceso de adjudicación de capacidad marco señalan un incremento relevante del tráfico ferroviario a partir del horario de servicio que comienza el 12 de diciembre de 2020. El hecho de que la mayor parte de los costes de las infraestructuras ferroviarias sean fijos o hundidos, o fijos en un intervalo de tráfico, hace prever una reducción de los costes directos unitarios como consecuencia del incremento del tráfico.

Sin embargo, los gestores de infraestructuras indican que un incremento tan sustancial del tráfico ferroviario puede generar mayores costes operativos, en particular, de mantenimiento de las infraestructuras.

Como se ha señalado en el epígrafe II, en ausencia de un programa de actividad que anticipe los cánones ferroviarios para los próximos ejercicios, su revisión deberá ser anual de acuerdo con los criterios establecidos en el RE 2015/909 y en las diferentes Resoluciones sobre las propuestas de cánones. En particular, se deberán considerar, con independencia de las afirmaciones vertidas por ADIF y ADIF AV en la memoria económica, por una parte, los costes que los gestores de infraestructuras puedan justificar que son directamente imputables al servicio y, por otra, la previsión de tráfico ferroviario para el ejercicio objeto de análisis. Los cánones ferroviarios a aplicar serán el resultado de las dos variables anteriores.

VI.2. Propuesta de adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias

De acuerdo con los datos presentados en el epígrafe V.1, los costes no elegibles en las líneas A suponen 330,84 millones de euros que, de acuerdo con el artículo 96.4 de la Ley del Sector Ferroviario, podrán ser recuperados a través de la adición al canon prevista en su artículo 97.5.2º.b), siempre y cuando *“el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado (...)”*.

Tal y como se observa en la siguiente tabla, el mayor peso entre los costes no elegibles se corresponde con los costes financieros (59%) y los de reposición de elementos de la infraestructura, tales como la plataforma, túneles, vía, edificios, etc., que se excluyen del cálculo del canon de acuerdo con lo establecido en el artículo 97.5.1º.b).

Tabla 9. Costes directamente imputables al servicio ferroviario y costes no elegibles en de alta velocidad (líneas A)

Millones €	Líneas A
Coste directamente imputable	281,50
Costes no elegibles	330,84
Costes Financieros	195,34
Reposición Modalidad B canon	89,79
Resto costes no elegibles según RE 2015/909	45,70
Total	612,33

ADIF y ADIF AV proponen las siguientes adiciones por tipo de servicio y corredor:

Tabla 10. Adición por utilización de las líneas ferroviarias (2020)

€ por 100 Plazas.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona-Front. Fran	2,2014	0	0,3779	0,6199	0	0
Madrid-Sevilla/Málaga	1,0809	0	0,2453	0,4023	0	0
Resto	0,5404	0	0,1226	0,2011	0	0

Según la propuesta de ADIF y ADIF AV, la adición vigente en las líneas Madrid-Barcelona-Frontera francesa y Madrid-Sevilla/Málaga se incrementaría en un 25% a la vez que se establece una adición en el resto de líneas tipo A. Por otro lado, de acuerdo con la Resolución de Cánones de 2019, se elimina la adición a los servicios VL2.

Esta Sala analizó por primera vez la capacidad del mercado para aceptar la adición a los cánones en la Resolución de cánones de 2017, donde se 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”. En la misma Resolución se concluía que “los resultados de la operadora [RENFE Viajeros] en los diferentes corredores, mostrándose que el resto de líneas tipo A, incluyendo el corredor del Levante, no presentan resultados positivos para RENFE. Por tanto, no es posible sostener que la demanda de dichas líneas pueda sostener un canon por encima de los costes directos calculados de conformidad con el RE 2015/909”.

El análisis de la adición propuesta para 2020 en las líneas de alta velocidad de ADIF y ADIF AV ha de hacerse tomando en consideración siguientes aspectos:

- 1) Efecto global de la propuesta de cánones en las líneas tipo A. ADIF y ADIF AV señalan que la valoración de la propuesta de adición debe realizarse de forma conjunta, esto es, considerando la variación del coste total por cánones (canon y adición). Para ello, los gestores de infraestructuras han calculado la variación del coste total por cánones de un tren 365 plazas que presta servicios VL1 (los servicios de alta velocidad mayoritarios).

En este escenario, el efecto conjunto de la propuesta de cánones y adición supondría una reducción del coste por tren respecto de los importes vigente del 0,84% en la línea Madrid-Barcelona-Frontera francesa y del 8,76% en las líneas Madrid-Sevilla/Málaga. En el resto de líneas, dónde no se establecía un recargo previamente, la nueva propuesta incrementaría los costes por tren en un 3,3%.

- 2) Situación de RENFE Viajeros. Los gestores de infraestructuras señalan que, desde la aprobación de la Resolución de cánones de 2017, la evolución de los indicadores de ingresos, resultado de explotación, resultado antes de impuestos y coste por cánones de RENFE Viajeros han mejorado sensiblemente.

Efectivamente, de acuerdo con las cuentas anuales publicadas por RENFE Viajeros, sus resultados han mejorado desde 2015, fecha en que se analizaron los recargos vigentes, presentando beneficios en 2018 de 122,2 millones de euros frente a las pérdidas de 8,5 millones de 2015. Además, el porcentaje que representan los cánones sobre el total de sus costes se ha reducido en 10 puntos porcentuales, hasta el 36,5% en 2018.

- 3) Demanda y situación financiera de los corredores de alta velocidad. La demanda de los servicios ferroviarios de alta velocidad se ha incrementado sensiblemente desde la aprobación del actual esquema de cánones ferroviarios y adición.

Tabla 11. Pasajeros por las principales rutas de alta velocidad sujetas a adición

	2015	2018	Variación
MADRID-BARCELONA	3.734.865	4.291.789	14,9%
MADRID-SEVILLA	2.484.553	2.758.151	11,0%
MADRID-VALENCIA	2.163.358	2.579.625	19,2%
MADRID-MÁLAGA	1.694.742	1.884.251	11,2%
MADRID-ALICANTE	1.337.910	1.478.544	10,5%
MADRID-LEON	364.288	528.639	45,1%

Fuente: Informe de la CNMC de 18 de diciembre de 2018 de Supervisión del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros por ferrocarril 2017 (INF/DTSP/173/18)

En línea con la mejora de los resultados de RENFE Viajeros, el desglose por corredor de alta velocidad también muestra una situación completamente diferente, destacando el corredor de Levante, donde el operador ferroviario ha mejorado desde unas pérdidas de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros a unos beneficios en 2018 de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros.

Tabla 12. Impacto de la propuesta de tarifas sobre la rentabilidad de RENFE Viajeros en los distintos corredores
[CONFIDENCIAL]

Millones €	Norte	Nordeste	Levante	Sur
Resultado explotación cánones vigentes	[CONFIDENCIAL]			
Resultado explotación propuesta 2020	[CONFIDENCIAL]			
Variación resultado explotación	[CONFIDENCIAL]			
Variación (%)	[CONFIDENCIAL]			

Por otra parte, el impacto agregado de la propuesta de cánones (cánones y adición) mejora, de forma conjunta, el resultado de RENFE Viajeros en 12 millones de euros, si bien en algunos corredores es negativo.

En conclusión, esta Sala considera que el impacto agregado de la propuesta de ADIF y ADIF AV (cánones y adición) reduce los costes por este concepto en los principales corredores de alta velocidad (Noreste y Sur), si bien resulta en un mayor coste para los trenes de mayor tamaño. Por ejemplo, para un tren de 404 plazas (serie S103 utilizado por RENFE Viajeros entre Madrid y Barcelona), la modificación de los importes supone un incremento neto del coste por tren del 0,37%, puesto que el recargo tiene un mayor peso en la estructura de los cánones. Este efecto sería todavía mayor en trenes en doble composición, ya que la modificación de las tarifas unitarias incrementaría el coste en más de un 8,4%.

Sin embargo, en los corredores en los que más se incrementa el recargo, el Levante y el Norte, no es común el uso de los trenes de mayor tamaño ni en

doble composición por lo que, a juicio de esta Sala, el incremento que supone la propuesta de ADIF AV, en torno al 3%, respeta los principios de capacidad del mercado, competitividad óptima de los señalados y respeto a los aumentos de productividad conseguidos por las empresas ferroviarias, señalados en el artículo 96 de la Ley del Sector Ferroviario.

Al contrario de lo señalado la Resolución de cánones de 2017, el riesgo de traslación al mercado minorista del incremento de las adiciones es reducido en este momento, dado que el impacto agregado de la propuesta de cánones y adición para 2020, como se ha señalado, mejorará el resultado conjunto de RENFE Viajeros.

Finalmente, la propuesta de ADIF y ADIF AV modifica la adición aplicable a los servicios sujetos a obligaciones de servicio público (correspondiente con los servicios VCM). Este aspecto se analizará de forma conjunta con la propuesta para las líneas convencionales (líneas no A), en tanto que el efecto del incremento del coste para los servicios sometidos a una obligación de servicio público (en adelante, OSP) afecta al mismo contrato firmado entre la autoridad competente y el operador de dichos servicios²⁷.

En definitiva, esta Sala concluye que la modificación de los recargos propuesta para las líneas A, considerada de forma conjunta con la modificación de los cánones ferroviarios, puede ser aceptada por el mercado.

VI.2.1. Metodología de análisis de los recargos

Como se ha mencionado en el punto anterior, los elementos referidos para el análisis de las adiciones son de aplicación únicamente a los importes propuestos para 2020. En consecuencia, los criterios utilizados, en consonancia con los establecido en la Resolución de cánones de 2017, no serán de aplicación para futuras propuestas de adición.

La Disposición transitoria primera de la Ley del Sector Ferroviario establece que los servicios nacionales de transporte de viajeros se liberalizarán a partir del 14 de diciembre de 2020. Por tanto, es preciso que ADIF y ADIF AV desarrollen una metodología para determinar si el mercado puede aceptar los recargos que eventualmente pueda proponer o modificar.

La metodología deberá considerar los siguientes elementos:

- 1) Segmentación. La Directiva RECAST establece la segmentación como un paso previo al establecimiento de recargos, y busca identificar aquellos tipos

²⁷ https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/listado/recursos/contrato_2018-2027dic18.pdf

de tráfico o servicios que cuentan con elementos diferenciales comunes, tanto por el lado de la oferta (homogeneidad de costes y precios o tipo de transporte), como por el lado de la demanda (homogeneidad de los requerimientos de calidad o técnicos). De acuerdo con la normativa, corresponde ADIF y ADIF AV identificar los segmentos en el mercado y justificar los criterios por los que consideran que son independientes.

La Disposición adicional 19ª de la Ley del Sector Ferroviario señala que los gestores de infraestructuras *“evaluarán la importancia de la propuesta de la adición de canon en el segmento de mercado de que se trate, aplicable al conjunto de la Red Ferroviaria de Interés General”*. Para ello, deberán definir una lista de segmentos, definiendo al menos los correspondientes a los servicios de mercancías, de viajeros sujetos a OSP y comerciales.

Esta lista de segmentos *“se publicará en la declaración sobre la red y se revisará, al menos, cada cinco años. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia controlará dicha lista de acuerdo con las funciones reconocidas para este organismo en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”*.

El artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario limita, en la actualidad, la capacidad de los gestores de infraestructuras para definir segmentos de mercado²⁸, en tanto que únicamente contempla los recargos para el uso de redes de altas prestaciones o la explotación de servicios de ancho variable u otras situaciones de elevada intensidad. Esta circunstancia reduce la capacidad de ADIF y ADIF AV para evaluar la importancia de otros segmentos de mercado en base a los criterios establecidos en la Disposición Adicional 19ª, por lo que es necesaria la modificación legal para otorgarles un mayor margen de gestión²⁹.

- 2) Capacidad del mercado para asumir el recargo. En un mercado liberalizado, un análisis de la rentabilidad de un operador concreto no resulta relevante para valorar la capacidad del mercado para asumir un recargo, dado que puede ser el resultado de diferentes factores como el juego competitivo, su eficiencia, etc. De este modo, es posible que un segmento en el que los operadores no alcancen rendimientos altos, la demanda pudiera asumir mayores precios sin una reducción significativa.

²⁸ El artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario limita esta capacidad de los gestores de infraestructuras a cada línea tipo A (artículo 97.5.2º.b), 4º párrafo) y los servicios ferroviarios definidos en el artículo 97.7.

²⁹ De hecho, el señalado trámite de información pública para la modificación de la Ley del Sector Ferroviario (ver nota al pie 5) modifica, en la línea señalada, el sistema de análisis de los segmentos de mercado por parte de los gestores de infraestructuras de forma previa a la fijación o modificación de los recargos aplicables a los cánones ferroviarios.

Por ello, la metodología que desarrollen los gestores de infraestructuras deberá considerar, además de la señalada rentabilidad, el grado de cobertura de los costes directos, la cuota modal del ferrocarril en el corredor, la evolución reciente del tráfico en la línea, las ratios de ocupación y aprovechamiento de los trenes, la elasticidad-precio de la demanda y el porcentaje que suponen los cánones sobre la facturación del operador, así como cualquier otro indicador que ADIF y ADIF AV pudieran considerar relevante para su análisis.

- 3) Competitividad óptima entre los segmentos. La Resolución de cánones de 2017 señalaba que el modelo regulatorio de fijación de los cánones ferroviarios establece *“los costes directamente imputables (que recogerían esencialmente los costes que genera el paso del tren) del resto de costes fijos, independientes del tráfico, es consistente con la caracterización por parte de la literatura económica de las infraestructuras ferroviarias. Dicha caracterización considera a las infraestructuras ferroviarias como un monopolio natural cuya regla óptima de fijación de precios se basaría en los denominados precios Ramsey, donde los precios se fijarían de forma inversa a la elasticidad de la demanda³⁰. Por otra parte, el nivel y estructura de los cánones ferroviarios también es relevante a la hora de favorecer la entrada de nuevos competidores³¹”*.

Por ello, el análisis de los recargos debe considerar las elasticidades-precio de la demanda, tanto de surcos, como del consumidor final; y establecer los importes del recargo de forma proporcional a éstas, garantizando los principios de capacidad del mercado y competencia óptima entre segmentos.

ADIF y ADIF AV deberán elaborar una metodología para determinar si sus propuestas de modificación de los recargos vigentes pueden ser aceptados por el mercado de acuerdo con el artículo 96 de la Ley del Sector Ferroviario.

VI.3. Recaudación por cánones en las líneas tipo A

La propuesta de cánones de ADIF AV para las líneas tipo A supondrá incrementar su recaudación en un 4,7% si se cumplen sus previsiones de incremento de tráfico. Como se observa en la tabla siguiente, la consideración de algunos costes como no elegibles en línea con la Resolución de cánones de

³⁰ Ver “An approach to mark-ups through capacity charges” (Francisco Calvo y Juan de Oña), Rail infrastructure charging in the European Union” (Benedikt Peter) y “Regulation without competition: how does the French Regulator Monitor the Rail Access Charges?” (Yves Crozet).

³¹ Ver “Rail access charges and internal competition in high speed trains” (Óscar Álvarez-Sanjaime, Pedro Cantos-Sánchez, Rafael Moner-Colonques y José J. Sempere-Monerris).

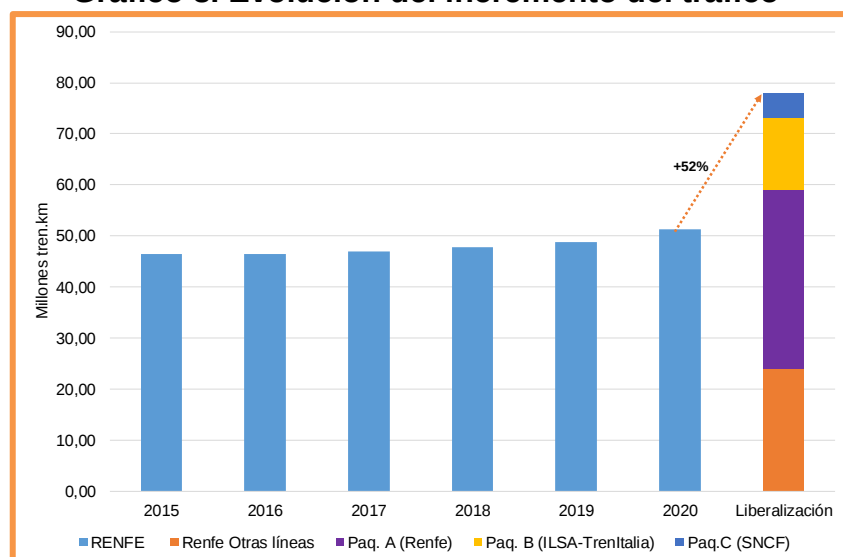
2019 reducirán los ingresos por cánones, incrementándose la correspondiente con la adición, en aplicación de las modificaciones propuestas por el gestor.

Tabla 13. Recaudación en las líneas de alta velocidad (millones de euros)

	2018	2019	Var. (%)	2020	Var. (%)
Cánones	303,21	309,19	2,0%	280,06	-9,4%
Adición	142,05	145,45	2,4%	195,91	34,7%
Total	445,25	454,64	2,1%	475,96	4,7%

El incremento de cánones que muestra tanto la tabla anterior como el Gráfico 1 anterior se ha producido en un contexto de incrementos del tráfico ferroviario muy reducido. Entre 2015 y 2019, la actividad ferroviaria en las líneas A ha pasado de los 46,51 millones de tren.km a los 48,78 millones, esto es, un crecimiento acumulado del 4,9%.

Gráfico 3. Evolución del incremento del tráfico*



*Fuente: previsiones de ADIF. El escenario "liberalización" contempla el tráfico que resultaría al desplegarse completamente los servicios de los candidatos pre-adjudicatarios de los paquetes de capacidad marco.

La liberalización supondrá un cambio estructural en la situación anterior. De acuerdo con el resultado de la pre-adjudicación de capacidad marco³², el uso de la red se incrementará sensiblemente a partir de 2021, con un aumento en la actividad en trenes.km del 52% cuando se desplieguen los efectos totales de los planes de negocio planteados por los tres operadores que concurrirán en este proceso.

Este incremento de la actividad ferroviaria requiere un importante estímulo de la demanda derivado, entre otras variables, de la reducción del precio de los servicios de alta velocidad. Sin embargo, la actual estructura de los cánones, basada en dos componentes fijos - canon (tren.km) y adición (plaza.km) - podría limitar las posibles reducciones de precios por parte de las empresas ferroviarias.

En primer lugar, los cánones ferroviarios suponen una importante partida de costes para las empresas ferroviarias que, de acuerdo con las cuentas anuales de RENFE Viajeros, suponen el 36,5% para el conjunto de los servicios comerciales. Este importe se incrementa hasta aproximadamente el 50% en algunos corredores de alta velocidad.

En segundo lugar, la estructura de cánones vigente responde a la siguiente lógica de recuperación de costes: los costes variables generados por el tren se recuperan a través de los cánones (por tren.km), mientras que los costes fijos del gestor se recuperan, en función de la capacidad de pago de los servicios ferroviarios, mediante la adición (plazas del tren). Si en el contexto de la próxima liberalización las tasas de ocupación de las empresas ferroviarias fueran inicialmente reducidas, lo que no puede descartarse, el canon (y en particular su adición) podría restringir la rentabilidad del servicio, al no reflejar la ocupación efectiva de los trenes.

Como se observa en el gráfico siguiente, esta tarificación independiente de la ocupación del tren provoca que el coste medio por pasajero sea decreciente con la ocupación, de forma que, para incentivar la demanda, la empresa ferroviaria podría incurrir en cuantiosas pérdidas en el caso de reducir el precio del billete y no alcanzar un mínimo de ocupación. Por el contrario, como se observa en la situación actual de RENFE, cuando los niveles de ocupación son altos, los precios minoristas superan los costes subyacentes.

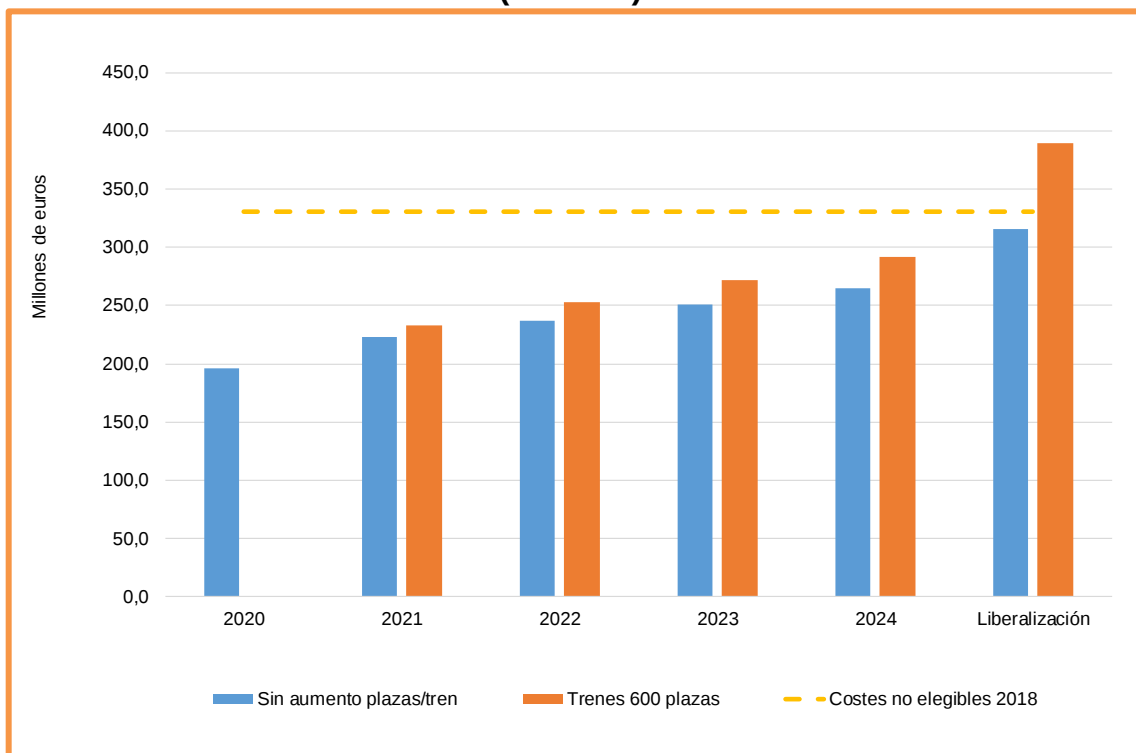
Gráfico 4. Estimación del coste por viajero de RENFE en función de la ocupación
[CONFIDENCIAL]

Finalmente, las decisiones sobre las características del material rodante y, en particular, su tamaño en términos de plazas, se toman a muy largo plazo dada la inversión aprobada y los requerimientos de homologación que supone cualquier modificación. En caso de que las empresas entrantes optasen por trenes de mayor tamaño, opción que podría resultar más eficiente a largo plazo, el recargo, que grava el número de plazas, sería elevado, aunque en el momento inicial de la liberalización no consiguiesen tasas de ocupación elevadas.

Por otra parte, en caso de producirse una mayor actividad ferroviaria asociada al uso de trenes con más plazas, ADIF AV aumentaría sensiblemente sus ingresos

por la adición. Como se observa en el gráfico siguiente, este aumento³³ podría incluso situar los ingresos provenientes de la adición por encima de los costes no elegibles estimados (Tabla 9).

Gráfico 5. Estimación de ingresos por adición en líneas de alta velocidad (líneas A)



En definitiva, dados los beneficios que para ADIF AV reportará la liberalización de los servicios nacionales de viajeros, esta Sala considera deseable que el gestor incentive la mayor intensidad de uso de la red a medio y largo plazo, lo que requiere que inicialmente facilite la consolidación de las empresas ferroviarias entrantes a través de las siguientes actuaciones:

- a) Definir los parámetros de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, esto es, el tráfico de referencia, el tráfico objetivo y el porcentaje de bonificación; para reducir de forma transitoria los cánones de las empresas ferroviarias e incentivar el uso de la red.

³³ En la hipótesis de que se desplegaran completamente los servicios propuestos por los pre-adjudicatarios de los paquetes de capacidad marco y que el aumento de tráfico se produjera con trenes de mayor capacidad (600 plazas) que los utilizados actualmente.

Si bien la propuesta de los gestores de infraestructuras señala las bonificaciones que serían aplicables a cada corredor³⁴, el texto de ADIF AV no establece los parámetros de incrementos de tráfico que generarán el derecho a la misma. Esta indefinición ha sido objeto de alegaciones por parte de las empresas ferroviarias. Al contrario que en el resto de cánones ferroviarios, el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario prevé que los parámetros de la bonificación se fijen anualmente en la Declaración sobre la Red por lo que, en este aspecto, los gestores de infraestructuras cuentan con un importante margen de actuación.

Por ello, sería recomendable que se aprovechara esta capacidad para establecer los parámetros de incremento de tráfico a medio plazo como una herramienta para compartir el riesgo con las empresas ferroviarias y facilitar su consolidación dados los beneficios de la liberalización para ADIF AV en el largo plazo. Con este objetivo, el tráfico de referencia no debería establecerse en función de los tráficos incluidos en los acuerdos marco, sino que debería reflejar el esfuerzo de las empresas ferroviarias para incrementar la demanda ferroviaria por encima del crecimiento histórico observado. De esta forma, las empresas ferroviarias verían bonificada la asunción del riesgo que asumen para incrementar la demanda y con ello la actividad ferroviaria.

Esta bonificación, que únicamente se aplica a las modalidades A y B del canon, permitiría reducir los incrementos de cánones que las empresas ferroviarias deberán afrontar por la adición al canon sin que ello suponga una reducción de los ingresos reales de ADIF AV, en el sentido de que, como se observa en la tabla siguiente, establecer los parámetros de la bonificación de acuerdo con lo establecido anteriormente únicamente reduciría el incremento de ingresos del gestor derivado de la mayor actividad que generará la liberalización de los servicios de transporte de viajeros.

³⁴ Se acuerdo con la propuesta de ADIF AV, las bonificaciones serían: i) Madrid – Barcelona - frontera francesa el 25% en los servicios VL1, VL2 y VL3 y un 10% en el resto de los servicios; ii) Madrid – Andalucía el 35% en VL1, VL2 y VL3 y un 10% en el resto de los servicios, y; iii) Resto de las líneas tipo A se establece una bonificación del 50% en VL1, VL2 y VL3 y un 10% en el resto de los servicios.

Tabla 14. Importe de la bonificación sobre el incremento de la adición al canon

	Adición (mill. €) 2020	Δ adición (mill. €)		Bonificación (mill. €)	% bonificación s/ Δ adición	
		Sin incred. plazas	Trenes 600 plazas		Sin incred. plazas	Trenes 600 plazas
Madrid-Barcelona	126,22	66,42	93,78	9,61	14,5%	10,2%
Madrid-Andalucía	44,21	35,40	69,26	22,12	62,5%	31,9%
Madrid-Levante	13,39	17,90	30,78	20,30	113,4%	65,9%
Total	183,83	119,72	193,82	52,02	43,5%	26,8%

- b) Fijar medidas de flexibilidad que reduzcan los costes para las empresas ferroviarias derivados de las rigideces en la elección del material rodante.

Como se ha señalado anteriormente, las empresas ferroviarias elegirán su material rodante en función de sus planes de negocio a medio y largo plazo. Sin embargo, en la medida en que en las primeras fases de la liberalización la demanda inicial de los nuevos servicios pueda ser reducida, este material rodante podría no ser óptimo en todo momento.

Puesto que las limitaciones para modificar la estructura y capacidad del material rodante impiden que el cambio físico de los trenes sea una opción real para las empresas ferroviarias. Con el objetivo de reducir el efecto de posibles ocupaciones reducidas en un primer momento de la liberalización se debería permitir que las empresas ferroviarias, con independencia de la capacidad de sus trenes, puedan decidir el número de plazas que ofertan en cada tren, comunicándolo a los gestores de infraestructura. El número de plazas comunicado serviría de base para el cálculo del recargo, de forma que los trenes de gran capacidad no se vean perjudicados en los momentos iniciales de actividad a pesar de ser más eficientes en el medio y largo plazo.

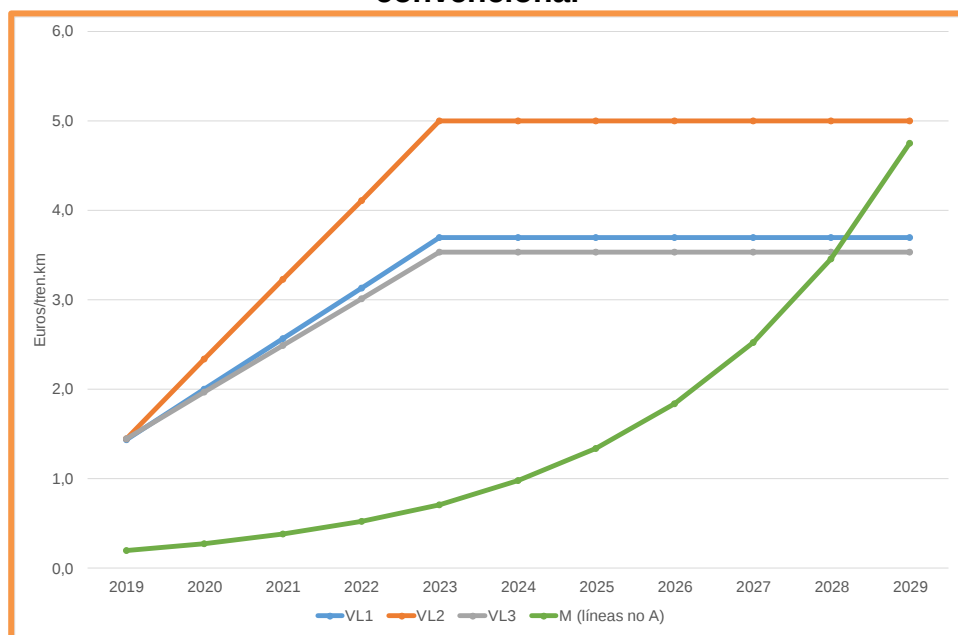
Desde la perspectiva de ADIF AV, las medidas propuestas supondrían un cierto reparto de riesgo con las empresas ferroviarias si bien, en ningún caso, impican pérdidas para el gestor, sino un menor crecimiento temporal de sus ingresos ante una perspectiva a medio plazo, en caso que la liberalización se consolide, de recuperación completa tanto de sus costes elegibles como no elegibles.

VII. LÍNEAS CONVENCIONALES (LÍNEAS NO A): COSTES Y PROPUESTA DE LAS MODALIDADES DEL CANON 97

VII.1. Propuesta de tarifas del canon y coste directo

Los cánones ferroviarios en la red convencional presentan unos niveles de cobertura en torno al 68% de los costes directos. Ante esta situación, al igual que en 2018, ADIF y ADIF AV proponen una senda de incremento de cuatro años para cubrir la totalidad de los costes directos, salvo los correspondientes a mercancías, que lo harán en un horizonte de 10 años. Los gestores de infraestructuras han establecido sendas de crecimiento en progresión aritmética para los todos los servicios, salvo para los servicios de mercancías, en los que la senda crece de forma exponencial.

Gráfico 6. Senda de evolución de los cánones ferroviarios sobre la red convencional*



* No se han incluido en el gráfico los servicios VCM (ligados a las OSP), que cubren prácticamente los costes directos, y los VOT (movimiento de trenes en vacío, formación y pruebas), por su limitada importancia.

En aplicación de la senda anterior, los cánones propuestos para 2020 incrementarían el nivel de cobertura hasta el 73,3% de los costes directamente imputables. Los importes unitarios de los diferentes servicios ferroviarios propuestos son los siguientes:

Tabla 15. Propuesta de cánones para 2020 la red convencional (líneas no A) (euro/tren.km)

Euro/tren.km	VL1		VL2		VCM		Mercancías*	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Modal. A	0,5082	0,7379	0,5133	0,8615	1,3851	1,3796	0,0724	0,0970
Modal. B	0,7247	0,9988	0,7320	1,1580	1,9752	2,0182	0,1032	0,1446
Modal. C	0,2018	0,2630	0,2039	0,3186	0,5500	0,5208	0,0287	0,0373
Total	1,4347	1,9997	1,4492	2,3381	3,9103	3,9186	0,2043	0,2789
Variación	39,4%		61,3%		0,2%		36,5%	

* 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.

Del mismo modo que con los cánones en las líneas tipo A, la propuesta de cánones comunicada por ADIF debe modificarse de conformidad con lo establecido en el apartado V.3. Siguiendo la misma regla de progresión, los valores aplicables para el ejercicio 2020 se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 16. Cánones ajustados a aplicar en 2020 en líneas no A

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	0,7273	0,8482	0,7138	1,3645	0,6017	0,0959
Mod. B	1,0030	1,1633	0,9846	2,0251	0,5443	0,1451
Mod. C	0,2617	0,3168	0,2606	0,5188	0,2274	0,0371
<i>Diferencia corrección CNMC</i>	-0,39%	-0,42%	-0,38%	-0,26%	-0,61%	-0,29%

Fruto de este ajuste, los cánones en las líneas convencionales suponen un menor ingreso de 1,2 millones de euros respecto de los estimados por los gestores de infraestructura. ADIF deberá aplicar el señalado ajuste durante todos los ejercicios de la senda propuesta.

Los servicios que presentan un mayor incremento tanto en 2020 como al final del periodo son los VL2 (servicios de ancho variable, como el ALVIA). ADIF deberá revisar la senda de incrementos, además de por los ajustes en los costes directos, por la aplicación de los cambios metodológicos en relación con el tren tipo y el tráfico previsto en la asignación de costes a los servicios, señalados en el apartado V.2, dado que estos servicios son los que sufren en mayor medida las distorsiones del cálculo realizado por ADIF.

Los incrementos en los cánones aplicables a los servicios de mercancías, que incrementarán su recaudación en 1,9 millones de euros en 2020 (+36%), requieren consideraciones adicionales.

En la Resolución de cánones de 2019 se señalaba que “*existe un amplio consenso sobre los menores costes externos del transporte ferroviario de mercancías con respecto al de carretera*”. Por ello, esta Sala concluyó, en la Resolución de cánones de 2019, que estaba “*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”.

Este artículo de la Directiva RECAST 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 (...)”.

Un reciente estudio de la Comisión Europea³⁵ confirma los aspectos anteriores: los costes externos de un camión de alto tonelaje ascienden a 4,2 céntimos de euro/t.km mientras que en el ferrocarril, estos costes se reducen hasta 1,1 y 1,8 céntimos de euro/t.km para trenes de mercancías eléctricos y de diésel, respectivamente.

Esta aplicación progresiva de los incrementos de cánones no es suficiente para paliar los problemas que enfrenta el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril, con una cuota modal del 4,3%, 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 17. Resultados de las empresas ferroviarias de mercancías

Mill. Euros	2017		2018 ³⁶	
	Rdo. Expl.	Rdo. Ejerc.	Rdo. Expl.	Rdo. Ejerc.
Empresas alternativas	0,52	- 0,55	1,80	0,60
RENFE Mercancías	- 23,16	- 16,98	-28,81	-22,71
Total	- 22,63	- 17,53	-27,01	-22,10

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

A juicio de esta Sala, el incremento de cánones previsto hasta 2029, 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 de mercancías sobre su viabilidad futura. A este respecto, la CNMC, en el Informe sobre el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril del año 2017³⁷ ya señaló que la asunción de estos costes por utilización de la infraestructura por parte del modo ferroviario dañaría sensiblemente la competitividad del ferrocarril frente a la carretera, e implicaría

³⁵ Sustainable Transporte Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities (2019).

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/internalisation-study-exec-summary-isbn-978-92-76-03080-5.pdf>

³⁶ No incluye el dato de Transfesa Rail S.A.

³⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp04118>

que, bajo este escenario, el ferrocarril no fuera más eficiente en costes que la carretera para ninguno de los tráficos producidos en la actualidad.

VII.2. Adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias

En la red convencional, los costes directamente imputables al servicio ferroviario corregidos por los ajustes mencionados en el apartado V ascienden a 590,6 millones de euros. Los costes no elegibles suponen 151,97 millones de euros, menos de la mitad que en las líneas de alta velocidad debido, principalmente, a que los costes financieros y de reposición de los elementos de la infraestructura tales como plataformas, túneles, vía, edificios son sensiblemente menores.

Tabla 18. Costes directamente imputables al servicio ferroviario y costes no elegibles en la red convencional.

Millones €	Líneas no A
Coste directamente imputable	590,60
Costes no elegibles	151,97
Reposición Modalidad B canon	17,16
Resto costes no elegibles según RE 2015/909	126,75
Costes Financieros	8,06
Total	742,57

A diferencia de las líneas de alta velocidad, en la red convencional solo se aplica la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b) a los servicios VCM (utilizados por los servicios sujetos a OSP). En la propuesta comunicada se contempla un incremento del 2,5% sobre el importe vigente, hasta los 2,4187 euros/tren.km.

En relación con el recargo sobre los servicios VCM, la Resolución de esta Sala 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 2017³⁸ señalaba que *“al contrario de lo que sucede con los costes comerciales y siempre que las AA.PP. mantengan el nivel de financiación, éste [el recargo] no se transmitirá a los precios finales dado que el operador ferroviario se verá compensado por el mayor coste”*. Por ello se concluía que, en tanto que las administraciones públicas compensaran al prestador de los servicios sujetos a OSP no cabía un análisis sobre si el mercado puede aceptar el recargo fijado por los gestores de infraestructuras.

³⁸ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611_18.pdf

En el caso de los servicios sujetos a OSP competencia de la Administración General del Estado, el contrato suscrito prevé explícitamente que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana asumirá los incrementos de coste derivados de unos mayores cánones ferroviarios, elevándose la compensación para cubrir el mayor déficit del servicio.

De acuerdo con las estimaciones de tráfico elaboradas por el propio ADIF, este recargo supondrá unos ingresos de 241,1 millones de euros en 2020.

Como se observa en la tabla siguiente, la adición fijada para los servicios VCM se utiliza tanto para cubrir los costes no elegibles como el déficit del resto de los servicios ferroviarios, cuyos cánones no alcanzan los costes directos.

Tabla 19. Ingresos y costes de la red convencional (líneas no A)

Mill. €	2018	2020 (*)	2023 (*)	2029 (*)
Cánones	407,75	433,87	485,88	591,99
Adición	234,94	241,12	241,12	241,12
Total	658,73	674,99	727,00	833,12
Costes directos	590,60	590,60	590,60	590,60
Costes no elegibles	151,97	151,97	151,97	151,97
Resultado	- 99,88	- 67,58	-15,57	90,55

(*) Importe estimado a partir de las previsiones de tráfico de ADIF sin tomar en cuenta las estimaciones del crecimiento de costes.

La citada Resolución de 30 de marzo de 2017 señalaba 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana como de otras Administraciones Públicas competentes, de conformidad con el artículo 59 de la Ley del Sector Ferroviario. Por ello, se concluía que, si bien de forma transitoria podría resultar adecuado dado el elevado déficit de la red, a largo plazo, y conforme se incrementara la cobertura del coste directo, el recargo de los servicios VCM debía limitarse a cubrir los costes no elegibles de la red convencional.

Con el fin de no distorsionar las decisiones relacionadas con la designación de los servicios sometidos a OSP, esta Sala está de acuerdo con lo expuesto en la memoria económica que acompaña su propuesta de cánones, que considera más apropiado que los gestores recuperen la parte de costes directos no compensada por los cánones a través de los Presupuestos Generales del Estado: *“En este sentido, considerando el plazo de diez y cuatro años contemplado para la recuperación de los costes a través de las tarifas de los servicios de mercancías y de viajeros respectivamente, si se incorporase en los Presupuestos Generales del Estado una subvención, condicionada a las disponibilidades presupuestarias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para los próximos ejercicios, que permitiese la cobertura del déficit existente, esta tendría la consideración de un menor coste directamente*

imputable al servicio ferroviario en la parte que compense los costes subyacentes de los diferentes servicios, de acuerdo con los criterios expresados en anteriores Resoluciones por la CNMC”.

Esta Sala debe reiterar, en línea con lo señalado en la citada Resolución de 30 de marzo de 2017, 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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana”.*

Finalmente, 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. El importe de esta adición fue analizado en la Resolución de 9 de marzo de 2017³⁹, señalándose 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”.*

La Resolución de cánones de 2019 reiteró esta conclusión, instando a ADIF y ADIF AV a recalcularla en dicho sentido. La propuesta de adición comunicada por los gestores para 2020 incluye, al contrario de lo señalado en las señaladas Resoluciones de esta Sala, la modalidad A del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario.

A la vista de lo anterior, esta Sala debe reiterar que la adición propuesta por los gestores de infraestructuras es excesiva por lo que debe modificarse de acuerdo con lo señalado anteriormente, aplicando la siguiente tabla.

Tabla 20. Adición por uso ineficiente de la capacidad (a la Modalidad A) ajustada.

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Líneas A	10,0439	3,4314	5,7856	3,7779	1,5138	1,5476
Líneas no A	1,2724	1,4898	1,2527	4,9728	0,7801	0,1830

³⁹ 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](#)).

A este respecto, cabe recordar que el artículo 107.Uno.2 califica como infracciones graves en materia de transporte ferroviario el incumplimiento de las resoluciones dictadas por esta Comisión.

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

VIII.1. Modalidad A: Canon por la utilización de las estaciones de transporte de viajeros

VIII.1.1. Costes imputados a la modalidad del canon

El modelo de costes de los gestores ferroviarios proporciona información desagregada para el canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros. Para el cálculo de estos costes, el modelo parte de los segmentos de Gestión de Estaciones, tanto de ADIF como de ADIF AV, los cuales se componen de diferentes divisiones. 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. A su vez, estos costes se distribuyen entre los diferentes centros de costes operativos (que se corresponden con las estaciones según su tipología) y de gestión, para, posteriormente, asignarse a las distintas actividades, tanto reguladas como no reguladas.

En este ejercicio se ha verificado la adecuación del modelo para el cálculo de los costes imputables a este servicio, auditándose sus resultados⁴⁰.

Según los administradores de infraestructuras, el proceso de gestión de estaciones está compuesto por el conjunto de actividades necesarias para desarrollar la prestación de servicios a los viajeros. La red ferroviaria cuenta con diferentes tipos de estaciones: i) multioperador, que soportan tráfico de alta velocidad; ii) larga y media distancia; iii) cercanías, de uso exclusivo para estos servicios y, iv) de la red de ancho métrico.

La gestión de las estaciones de cercanías y de la red de ancho métrico es objeto de un convenio suscrito entre ADIF y RENFE mediante el que se asegura el equilibrio del resultado.

En las estaciones de transporte de viajeros se prestan diversos servicios entre los que se encuentran, además de los cubiertos por la modalidad A del canon

⁴⁰ Ver nota al pie 15.

del artículo 98 (servicio básico en estaciones), otros tanto regulados, como los servicios básicos y complementarios incluidos en la Declaración sobre la red, como no regulados (aparcamiento, consignas y actividades comerciales). En consecuencia, tal y como se puede ver en la tabla siguiente, los gestores de infraestructuras eliminan todos los costes no imputables al canon de acuerdo con el artículo 98.4.A).

En el ejercicio 2018, el importe detrído supone alrededor del 34% del coste total, porcentaje muy inferior al 49% que se detría de acuerdo con la contabilidad de 2015, como se señalaba en la Resolución de 3 de noviembre de 2016⁴¹.

Tabla 21. Costes Imputables al servicio básico de estaciones
[CONFIDENCIAL]

Miles de euros	2016	2017	2018	% Var.
Coste total de estaciones (1)	[CONFIDENCIAL]			
- Gastos no imputables al canon (2) = (3)+(4)+(5)	[CONFIDENCIAL]			
Canal de Venta (3)	[CONFIDENCIAL]			
Actividad comercial / Aparcamiento / Consigna (4)	[CONFIDENCIAL]			
Otros costes (5)	[CONFIDENCIAL]			
Coste servicio básico en estaciones (6) = (1)-(2)	[CONFIDENCIAL]			

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

Para una correcta comprensión y justificación, resulta necesario que los gestores de infraestructuras aporten en detalle los criterios de reparto entre las actividades reguladas y no reguladas, así como los cambios que se han producido en estos 3 ejercicios que justifiquen la señalada diferencia de 15 puntos porcentuales.

Como se señaló en la Resolución de cánones de 2019, ADIF señaló que el canal de venta (taquillas y demás emplazamientos dedicados a la venta de billetes) en las estaciones multioperador se había traspasado a RENFE. A este respecto, la Resolución de cánones de 2019 requirió a ADIF y a ADIF AV la aportación de un estudio técnico sobre la metodología de desagregación e imputación de los correspondientes costes de personal, dado el peso de estos sobre el importe total de los costes operativos del servicio de estaciones.

En la documentación aportada en el marco de este expediente, ADIF y ADIF AV no han incluido tal estudio técnico, por lo que se requiere de nuevo a ADIF y ADIF AV para que antes del 31 de mayo de 2020 aporten el mencionado estudio.

⁴¹ Ver nota al pie 3.

Es preciso recordar que el incumplimiento de los requerimientos de información formulados por esta Comisión está tipificado como una infracción grave de acuerdo con el artículo 107.Uno.2.2 de la Ley del Sector Ferroviario.

Sin perjuicio de lo anterior, en el proceso de verificación se ha comprobado que i) los activos (espacios en la estación y personal) correspondientes al canal de venta se han transferido a RENFE, por lo que su coste para los gestores se ha reducido (como se muestra en la tabla previa), pasando de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros a **[CONFIDENCIAL]** millones; y 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.

El coste a recuperar mediante la modalidad A del canon del artículo 98 alcanza los **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, lo que supone un incremento del 2% respecto a 2017, en un contexto de reducción del coste total de las estaciones de un 10%.

VIII.1.2. Valoración de la propuesta realizada por ADIF y ADIF AV

La utilización de las estaciones de transporte de viajeros prevé un canon por parada y, eventualmente, una adición por intensidad de tráfico que se recauda según los pasajeros subidos y bajados. ADIF y ADIF AV proponen mantener los importes unitarios de la tarifa y adición vigentes, si bien extendiendo el ámbito de aplicación de esta última a todas las estaciones de las categorías 1 a 5 (y no solamente a las de alta velocidad, como hasta ahora).

En la propuesta de actualización de tarifas, ADIF y ADIF AV estiman los costes e ingresos derivados del servicio básico en estaciones en 2020, contemplando los siguientes importes

Tabla 22. Cobertura de costes con tarifas (miles de euros)

[CONFIDENCIAL]

Coste del servicio	Ingresos por tarifa	Ingresos por adición	Total ingresos del servicio	Convenio Cercanías	Resultado
[CONFIDENCIAL]					

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

De la tabla anterior se observa la estimación del total de ingresos (**[CONFIDENCIAL]** millones de euros), que incluye tanto los cánones por parada como la adición de intensidad. De esta cantidad habría que deducir el importe que resulte de la liquidación del convenio. El resultado estimado es ligeramente inferior al coste del servicio (**[CONFIDENCIAL]** millones de euros).

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 términos de mantenimiento y seguridad.

VIII.2. Resto de modalidades del canon del artículo 98

En relación con el resto de modalidades del canon por utilización de las instalaciones de servicio, hay 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. Para este canon se propone un incremento del 5% respecto del importe vigente.

Por otro lado, las modalidades C, D y E⁴² se basan en los costes estimados por los gestores de infraestructuras. Para estas modalidades también propone un incremento del 5%, salvo para la modalidad C1 por utilización de vías con andén en estaciones de viajeros por estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros sin otras operaciones. En este caso se distinguen dos tarifas según la saturación del periodo horario, manteniendo la tarifa actual cuando la saturación sea ordinaria (entre las 5:00 y las 23:59 horas) y disminuyéndola un 50% en el periodo de baja saturación.

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.

⁴² Modalidad C: canon por utilización de vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros y otras operaciones; Modalidad D: canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio: de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza, de suministro de combustible; Modalidad E: canon por utilización de puntos de carga para mercancías.

Como se observa en la tabla siguiente, en el en el ejercicio 2018 el coste total del canon ha aumentado un 33% lo que, dado un reducido aumento del número de pasos, provoca un incremento del coste unitario del 28%:

Tabla 23. Coste prestación canon de paso por cambiadores (euros)
[CONFIDENCIAL]

	2017	2018	% Var.
Costes totales	[CONFIDENCIAL]		
Número de pasos	[CONFIDENCIAL]		
Coste unitario (euros/pasos)	[CONFIDENCIAL]		

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

Debido a este incremento en el coste medio, los gestores de infraestructuras proponen reducir el déficit aumentando la cuantía de esta modalidad del canon en un 5%.

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

- **Modalidades C, D y E del canon del artículo 98.** Para estas modalidades no cabe el análisis de los costes subyacentes, puesto que el cálculo de estos cánones se basa en la capacidad del mercado para asumirlos. La propuesta de modificación propone un incremento del 5% en todas las modalidades, excepto para la modalidad C1. En la Resolución de cánones de 2017 se señaló que resultaba *“cuestionable que el mercado pudiera aceptar la imposición del canon en los niveles propuestos, máxime cuando no se cuenta con información desagregada de costes de estos servicios”*. Por ello, esta Sala redujo sustancialmente, hasta el 25% de la propuesta de ADIF y ADIF AV en aquel ejercicio, la cuantía propuesta por los gestores de infraestructuras.

El incremento propuesto para 2020 del 5% para estas modalidades del canon resulta adecuado para el ejercicio 2020, siendo asumible por el mercado dado el nivel de los actuales cánones y la magnitud del incremento propuesto. Con esta propuesta, los gestores pretenden reducir el déficit en la prestación de estos servicios.

En relación con la modalidad C1 del canon (por estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros sin otras operaciones), esta Sala considera razonable la propuesta de modificación de ADIF y ADIF AV dado que reducirá los costes de estacionamiento para las empresas ferroviarias que afrontan la falta de apartaderos donde situar los trenes fuera las horas de servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴³ ha señalado que los andenes y plataformas en estaciones de viajeros integran la infraestructura ferroviaria y, por consiguiente, están comprendidos dentro del paquete de acceso mínimo. Por tanto, el régimen tarifario debe basarse en el coste directamente imputable al servicio ferroviario, con posibilidad de incluir recargos si el mercado puede aceptarlo. Sin embargo, como se señaló en el Acuerdo de 21 de noviembre de 2019 por el que se emitió informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2020 de ADIF y ADIF Alta Velocidad⁴⁴, los cánones de estas instalaciones de servicio se regulan en el artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario, que no prevé su orientación a los costes directos.

La orientación de los cánones ferroviarios aplicados a estas infraestructuras requiere por tanto una modificación de la Ley del Sector Ferroviario. Sin embargo, la propuesta actualmente en trámite de información pública⁴⁵ regula estos cánones como si fueran instalaciones de servicio señalando, en su artículo 96.5, que la cuantía de *“los cánones exigidos por la utilización de instalaciones de servicio de la Red Ferroviaria de Interés General, no superará el coste de su prestación más un beneficio razonable, de conformidad con el artículo 98”*.

Finalmente, la modalidad D del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario grava la utilización de las vías de apartado titularidad de los gestores de infraestructuras. Las fichas descriptivas de este tipo de instalaciones titularidad de Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. situadas en los talleres de Cerro Negro, Can Tunis y la Sagra señalan que la capacidad deberá solicitarse a través del sistema de gestión de ADIF (SYACIS).

El canon correspondiente a la modalidad D no sería de aplicación en estos casos dado que se limita a las instalaciones que son titularidad de los gestores de infraestructuras. La Declaración sobre la Red 2020 publicada recientemente no hace referencia a estas vías de apartado ni indica las tarifas que serían aplicables. Los gestores de infraestructura deberían indicar las tarifas de las mismas considerando que, de acuerdo con el artículo 42.1 de la Ley del Sector Ferroviario, su acceso es un servicio básico cuyo precio debe estar orientado a los costes.

⁴³ Asunto C-210/18, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Schienen-Control Kommission (Comisión de Control Ferroviario, Austria), mediante resolución de 19 de febrero de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de marzo de 2018, en el procedimiento entre WESTbahn Management GmbH y ÖBB-Infrastruktur AG.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=216045&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1702947>

⁴⁴ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf

⁴⁵ Ver Nota al pie 5

IX. CONCLUSIONES

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

- 1) Se constatan ciertas mejoras en el procedimiento de consultas llevado a cabo por los gestores de infraestructuras, si bien es necesario reclamar que este proceso tenga un verdadero papel para mejorar las propuestas de cánones e incluya, de manera efectiva, la valoración de las alegaciones de los operadores. Para ello, en línea con lo señalado en el apartado III, los gestores deben aportar información detallada y adelantar el procedimiento, de modo que puedan mantenerse al menos dos reuniones de manera previa a la aprobación de las tarifas.
- 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. Sin embargo, de acuerdo con el proceso de verificación realizado, de conformidad con el epígrafe V.1 anterior, ADIF y ADIF AV deberán descontar 1,14 millones de euros de su propuesta, de forma que los costes directos alcanzan un total de 872,09 millones de euros.

ADIF y ADIF AV deberán remitir una propuesta de mejora del modelo de contabilidad analítica en los términos del apartado V.3 que permita identificar todos los costes no elegibles de acuerdo con el RE 2015/909 antes del 31 de mayo de 2020.

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 Transportes, Movilidad y Agenda Urbana 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.

- 3) Los criterios de reparto de los costes a los diferentes servicios ferroviarios previstos en el artículo 97.7 se consideran adecuados, incluyendo el uso de la ficha de la UIC 714 R. Sin embargo, ADIF y ADIF AV deberán, en las sucesivas propuestas de cánones, de acuerdo con lo establecido en el epígrafe V.2: i) estimar el desgaste de cada servicio ferroviario en función de un tren tipo que refleje los modelos que efectivamente se utilizan en la red ferroviaria, y; ii) asignar los costes a los servicios en función del tráfico previsto y no histórico, como hasta la fecha.

- 4) Las infraestructuras ferroviarias diseñadas para el tráfico de viajeros conllevan determinados requisitos que no son necesarios para el transporte de mercancías. ADIF y ADIF AV deberán desarrollar y aportar, junto con el resto de información soporte del modelo en la próxima propuesta de modificación, un estudio técnico que estime los costes incrementales de este tráfico para establecer los cánones ferroviarios en aquellos casos en que, como consecuencia de la evolución de las infraestructuras, la red convencional deje de estar operativa, obligando a las empresas ferroviarias de mercancías a utilizar la red de alta velocidad.
- 5) La propuesta de cánones por utilización de las líneas ferroviarias (artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario) correspondiente a las líneas tipo A no se adecúa a los costes directos coherentes con el RE 2015/909, como se ha señalado en el epígrafe **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, 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	1,6767	1,4873	1,7350	1,6069	1,7776	0,5091
Mod. B	3,6414	3,0043	3,7855	2,3316	0,9797	1,3512
Mod. C	0,4865	0,4315	0,5044	0,4665	0,5292	0,1982

- 6) Se considera que la adición a la modalidad B en las líneas A puede ser aceptada por el mercado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 96.4. Una vez liberalizados los servicios de transporte de viajeros, ADIF y ADIF AV deberán justificar sus propuestas de modificación o fijación de la citada adición en base a una metodología conforme con los elementos establecidos en el apartado VI.2.1.
- 7) Se considera deseable que ADIF favorezca la consolidación de las empresas ferroviarias en el primer momento de la liberalización. En particular, se recomienda bonificar, de acuerdo con el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, a las empresas ferroviarias por los incrementos de tráfico que consigan en comparación con el crecimiento histórico de la actividad ferroviaria.

Además, dadas las rigideces en la elección del material rodante y su tamaño, ADIF AV debería de forma transitoria establecer mecanismos de reducción virtual de las plazas a los efectos de la adición a la modalidad B en las líneas A.

- 8) 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 VII.1, 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	0,7273	0,8482	0,7138	1,3645	0,6017	0,0959
Mod. B	1,0030	1,1633	0,9846	2,0251	0,5443	0,1451
Mod. C	0,2617	0,3168	0,2606	0,5188	0,2274	0,0371

- 9) 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.

- 10) La propuesta de adición a la modalidad A del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviaria comunicada por los gestores para 2020 se considera excesiva, ya que el importe propuesto incluye el importe de la modalidad A del canon, la cual ya se habría abonado por parte de los operadores en el momento de la adjudicación de la capacidad. Por tanto, ADIF y ADIF AV deberán aplicar los importes establecidos en la siguiente tabla.

€/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Líneas A	10,0439	3,4314	5,7856	3,7779	1,5138	1,5476
Líneas no A	1,2724	1,4898	1,2527	4,9728	0,7801	0,1830

- 11) La propuesta de cánones por utilización de instalaciones ferroviarias incluidos en el artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario se considera adecuada. Sin embargo, la evolución de los costes de los servicios regulados, así como los cambios derivados del traspaso del canal de ventas a RENFE requieren que ADIF y ADIF AV aporten, antes del 31 de mayo de 2020, un informe contable que detalle los criterios de reparto de los costes entre los diferentes servicios describiendo los cambios que se han producido en los últimos ejercicios.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que elaboren, antes del 31 de mayo de 2020, una propuesta de mejora del modelo de contabilidad analítica que permita identificar todos los costes no elegibles de acuerdo con el Reglamento de Ejecución 2015/909 de la Comisión de 12 de junio de 2015.

SEGUNDO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que adecúen su metodología de imputación de los costes directos a los servicios ferroviarios según lo dispuesto en el epígrafe V.2 y el punto 3) del epígrafe IX de esta Resolución.

TERCERO.- Declarar que las tarifas propuestas por las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para las Modalidades A, B y C del canon por utilización de las líneas ferroviarias son superiores 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 el epígrafe V y los puntos 5) y 8) del epígrafe IX de esta Resolución.

CUARTO.- Declarar que la adición propuesta por las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras 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 10) del epígrafe IX de esta Resolución.

QUINTO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que aporten un informe contable que detalle los criterios de reparto de los costes entre los diferentes servicios regulados y no regulados en las estaciones de viajeros antes del 31 de mayo de 2020.

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.

ANEXO. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE COSTES DE ADIF Y ADIF AV

En este Anexo se describirá de forma resumida el modelo contable de ADIF y ADIF AV y la forma de imputación de los costes a los cánones ferroviarios.

El modelo de contabilidad analítica (CA) de ADIF y ADIF AV no es un modelo de costes totalmente distribuidos, sino que, con base en la contabilidad financiera, calcula el coste de los cánones mediante la aplicación de ajustes y la eliminación de costes no relacionados.

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 a cada división 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. 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 46 divisiones que se configuran como las áreas organizativas fundamentales de los gestores de infraestructuras. A su vez, las distintas divisiones se agrupan en segmentos, que se identifican con las diferentes áreas que componen la estructura empresarial de los gestores de infraestructuras, tales como Administración Red, Construcción, Gestión de Estaciones, etc.

Los costes vinculados a los cánones por utilización de líneas ferroviarias se encuentran en el segmento de Administración Red de ADIF y ADIF AV. 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 2018, 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.

En esta fase del modelo se obtienen los costes iniciales que se corresponden con las actividades que comprende cada modalidad del canon. 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. Así mismo, se eliminan otros costes que no pueden imputarse a los

cánones o que siendo titularidad de ADIF AV, corresponden a líneas no A. 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.
- **Costes asociados a los cambiadores de ancho,** que son recuperados por la modalidad B del artículo 98 y que inicialmente se contabilizan en la división 21 de mantenimiento de ADIF AV.
- **Costes de amortización neta de subvenciones de la modalidad B,** que el propio artículo 97 excluye del cómputo.
- **Costes titularidad de ADIF AV en relación con el mantenimiento y circulación de líneas convencionales,** que realiza ADIF y luego carga a ADIF AV y que son eliminados para evitar la doble contabilización.