

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED DE ADIF 2020 EN RELACIÓN CON LA BONIFICACIÓN PARA INCENTIVAR EL TRÁFICO FERROVIARIO

STP/DTSP/079/20

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco. Vicesecretario del Consejo.

En Madrid, a 17 de septiembre de 2020.

En el ejercicio de la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), en relación con el artículo 32 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha de 21 de noviembre de 2019 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) emitió informe sobre las propuestas de actualización de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2020 de las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV), de conformidad con el artículo 32 de la Ley del Sector Ferroviario.

SEGUNDO.- El pasado 6 de agosto de 2020 tuvieron entrada en el registro de la CNMC sendos escritos de ADIF y ADIF AV comunicando una propuesta de modificación de las Declaraciones sobre la Red en relación con las bonificaciones para incentivar el transporte ferroviario con motivo del impacto sobre el tráfico de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV, en virtud de la función cuyo ejercicio le atribuyen el artículo 11.1.g) de la LCNMC y el artículo 32.2 de la Ley

del Sector Ferroviario al establecerse, en este último, que los administradores de infraestructuras deberán consultar, de forma previa a la aprobación de la declaración sobre la red “*al Ministerio de Fomento, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, empresas ferroviarias y resto de candidatos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (...)*”.

La aprobación del presente informe debe entenderse sin perjuicio de las posibles medidas que la CNMC adopte de acuerdo con las competencias previstas en el artículo 11.2.a) de la LCNMC relativas al control y supervisión, por iniciativa propia, de las declaraciones sobre la red, una vez los gestores de infraestructuras publiquen su versión definitiva.

Por tanto, la CNMC está habilitada para conocer e informar sobre las propuestas de modificación de las Declaraciones sobre la Red para el horario de servicio 2019/2020 de ADIF y ADIF AV.

Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el órgano decisorio competente para emitir el presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. LA BONIFICACIÓN EN LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED DE 2020: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

El artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario establece que con “*la finalidad de incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario, el administrador de infraestructuras ferroviarias aplicará una bonificación en el canon por utilización de las líneas integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (...)*”.

Esta bonificación se aplica sobre dos de las modalidades del canon que establece el art. 97 de la Ley del Sector Ferroviario por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General: la modalidad A por adjudicación de capacidad y la modalidad B por utilización de líneas ferroviarias.

La Declaración sobre la Red¹ establece los parámetros que determinan el cálculo de esta bonificación: el tráfico de referencia, el tráfico objetivo y el porcentaje de bonificación aplicado en cada corredor:

¹ Apartado 6.2.2.5.1

- Tráfico de referencia y tráfico objetivo. El tráfico de referencia es aquel que los administradores consideran previsible o normal en el horario de servicio correspondiente a la Declaración sobre la Red. Los tráficos que superen ese valor de referencia dan lugar a la aplicación progresiva de la bonificación, que se aplica íntegramente a partir del tráfico fijado como objetivo, que en la actualidad se encuentra en un 0,5% por encima del tráfico de referencia.
- Bonificaciones. En la actualidad las bonificaciones para las líneas de alta velocidad se establecen por corredores: el corredor Madrid-Barcelona-Frontera francesa tiene asignada una bonificación del 25%, el corredor Madrid-Andalucía del 35% y el resto de las líneas de alta velocidad una bonificación del 50%.

Con el fin de fomentar la recuperación de los niveles de tráfico previos a la crisis sanitaria, ADIF y ADIF AV proponen modificar el esquema de bonificaciones vigente para 2020 en relación con los servicios comerciales de larga distancia en líneas de alta velocidad. Para ello, se plantea una nueva estimación de los niveles de tráfico de referencia y de tráfico objetivo, acercándolos a la nueva realidad del mercado ferroviario en este periodo marcado por el COVID-19, y un incremento del porcentaje de bonificación concedida. En particular:

- Se propone una reducción media del 44,4% del tráfico de referencia vigente, hasta alcanzar los 24.263.103 tren.km, en las siguientes líneas de alta velocidad en el ejercicio 2020.

Tabla 1. Propuesta de modificación de los tráficos de referencia

	Actual	Propuesta	Bajada
Madrid-Valladolid-Venta de Baños	3.413.716	2.192.048	-35,79%
Madrid-Barcelona-Frontera	17.181.647	9.406.963	-45,25%
Madrid-Levante	8.024.092	4.290.162	-46,53%
Madrid-Toledo-Andalucía	15.036.602	8.373.930	-44,31%
TOTAL	43.656.057	24.263.103	-44,42%

- Se mantiene el incremento del 0,5% sobre este valor para determinar el tráfico objetivo, lo que supone 24.384.418 tren.km en el ejercicio 2020.
- Se propone que en todos los corredores el porcentaje de bonificación sea del 50% para los servicios de larga distancia en todas las líneas de alta velocidad.

IV. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA BONIFICACIÓN

La CNMC ha reclamado en diversas ocasiones² que los cánones ferroviarios, más allá de ser una importante fuente de ingresos para los administradores, sean utilizados para optimizar el uso de su red. En el caso español, la definición de los cánones ferroviarios como tributos ha limitado la capacidad de ADIF y ADIF AV para utilizarlos como herramienta efectiva de gestión dado que cualquier modificación debe realizarse a través de instrumentos con rango de Ley³.

A nivel europeo, los administradores de otras redes nacionales ya han adoptado medidas de reducción de cánones para incentivar el tráfico⁴, y la propia Comisión Europea ha propuesto que los gestores de infraestructuras reduzcan temporalmente los cánones ferroviarios, incluso por debajo de los costes directos, con el fin de estimular el uso de la red⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe valorarse positivamente que ADIF y ADIF AV utilicen el instrumento que la normativa actual deja en sus manos para incentivar la utilización de la red ferroviaria mediante la actualización de los parámetros del sistema de bonificaciones en la Declaración sobre la Red.

IV.1. Actualización de los parámetros de tráfico que generan bonificación

La Declaración sobre la Red vigente estableció un tráfico de referencia y objetivo para el horario de servicio 2019/2020 de acuerdo con las condiciones de mercado vigentes en el último trimestre de 2019. Sin embargo, como señalan ADIF y ADIF AV en su propuesta, la crisis social y económica derivada de la enfermedad COVID-19 ha producido una fuerte reducción de los tráficos ferroviarios en el conjunto de la red durante los últimos meses.

Efectivamente, como se muestra en el Gráfico 1, durante los meses de vigencia del estado de alarma, y tras su finalización, el tráfico ferroviario experimentó una

² Ver, por ejemplo, Acuerdo de 15 de abril de 2020, por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, en materia de cánones.

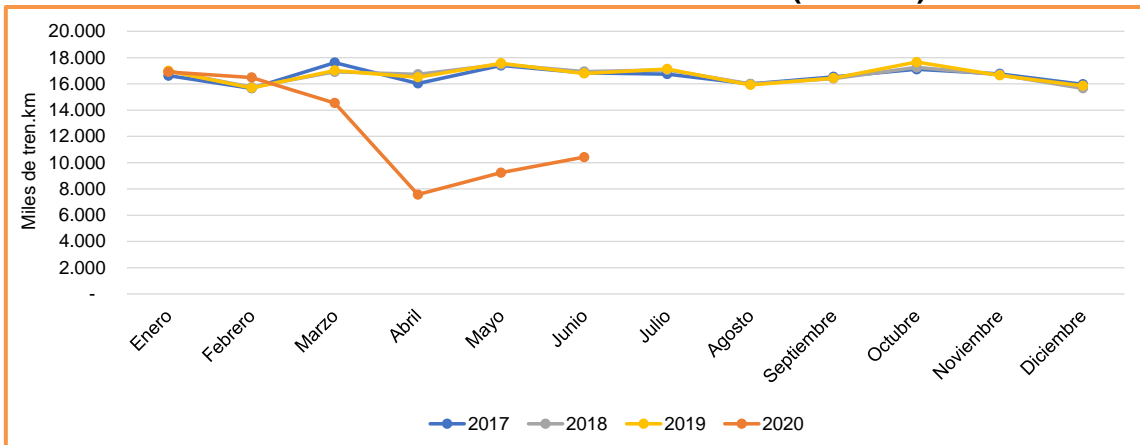
³ De hecho, la única actuación en este sentido desde la declaración del Estado de alarma ha sido la consideración de las plazas que Renfe Viajeros ha podido comercializar de forma efectiva a los efectos del cobro de los recargos, modificación que fue incluida en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

⁴ En Francia e Italia se ha reevaluado la aplicación de los recargos o adiciones al canon, adecuándolos a la nueva situación de mercado, determinando su exención completa o su reducción hasta el 60% en determinados supuestos. En Eslovenia, Polonia o Suecia se ha suprimido el canon por reserva o cancelación. Otros países han suspendido o relajado la aplicación del esquema de incentivos y decretado moratorias en el pago de los cánones.

⁵ [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo Y del Consejo por el que se establecen medidas en favor de un mercado ferroviario sostenible a la vista de la pandemia de COVID-19.](#) 19.06.2020

drástica reducción. La actividad ferroviaria medida en tren.km descendió notablemente, alcanzando un descenso del 38,5% entre los meses de marzo a junio respecto a los valores medios del mismo periodo en los tres años anteriores. Esta caída fue mayor durante el mes de abril, dónde la reducción del tráfico se situó en el 53,9% respecto al valor medio del mes.

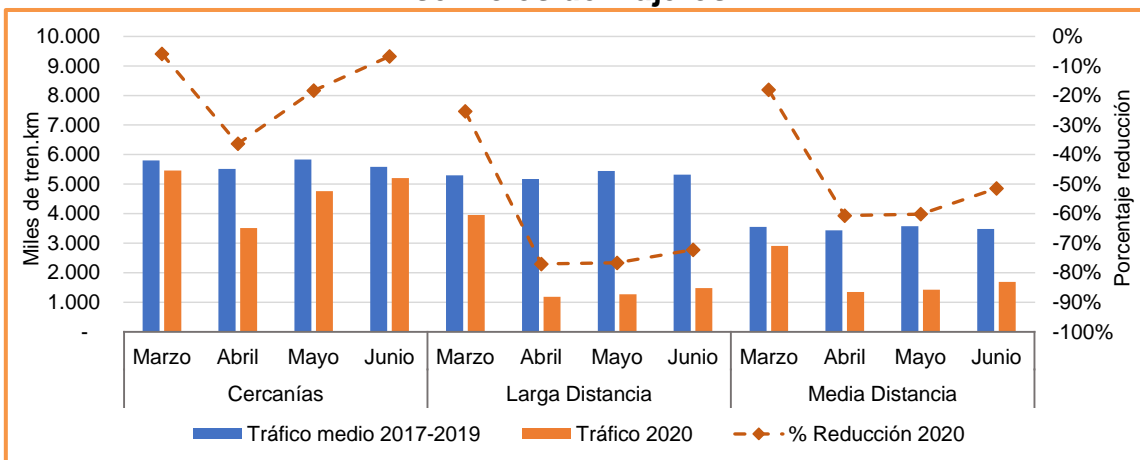
Gráfico 1. Tráfico ferroviario mensual (tren.km)



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

Esta reducción en el tráfico ferroviario tuvo un mayor impacto en los servicios comerciales de larga distancia que registraron el mayor descenso, llegando a caer más del 77% en el mes de abril. Hasta junio, la actividad asociada a estos servicios era todavía un 72% inferior a los niveles medios de los tres años anteriores.

Gráfico 2. Reducción de la actividad ferroviaria en tren.km en los servicios de viajeros



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

Los servicios ferroviarios en que existen obligaciones de servicio público (OSP) evolucionaron de la siguiente forma: por una parte, los servicios de media distancia registraron también importantes descensos durante estos meses, con una caída máxima del 60,1% en su volumen de actividad; por otra, los de cercanías, si bien inicialmente disminuyeron su actividad por debajo del 35%, experimentaron una rápida recuperación, situando su actividad en junio a niveles ligeramente inferiores a los registrados de media en los últimos ejercicios.

Esta caída significativa de los tráficos ferroviarios, y en especial de los producidos en servicios comerciales de larga distancia, pone en cuestión la efectividad del actual sistema de bonificaciones, que requiere que el tráfico de referencia, valor a partir del cual se empiezan a percibir, sea realista y alcanzable por el operador Renfe Viajeros.

En este contexto, la propuesta de los gestores de infraestructuras supone reducir los tráficos de referencia de los servicios de alta velocidad en un 44,4%, un porcentaje similar a la reducción observada del tráfico ferroviario de larga distancia entre enero y julio de 2020 con respecto al mismo periodo de 2019 (-43%). Si bien las circunstancias de los siete primeros meses del año no tienen por qué extrapolarse a la totalidad del ejercicio 2020, sigue existiendo una importante incertidumbre sobre la evolución de la demanda de movilidad en los próximos meses.

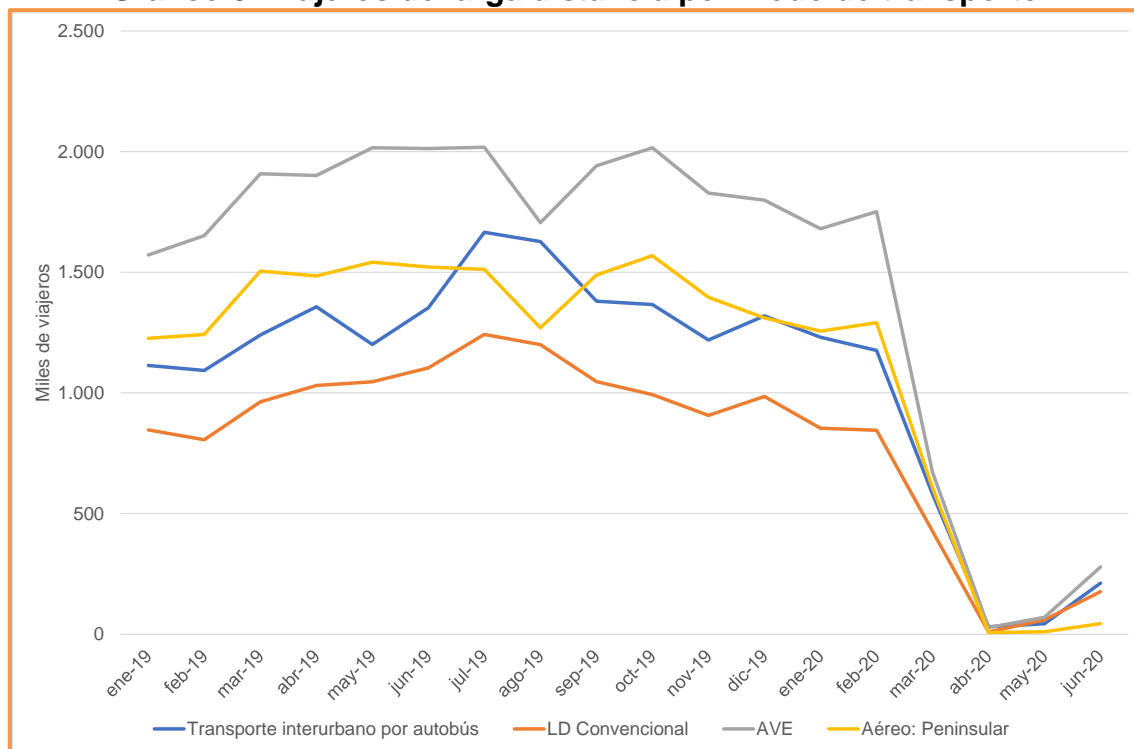
Por ello, se considera adecuado que los administradores actualicen en el sentido propuesto el tráfico de referencia y el tráfico objetivo que dan lugar a la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario. Si bien estos valores pueden resultar conservadores para el conjunto del año, contribuirán a generar los incentivos necesarios para que el operador incremente su oferta.

IV.2. Posibles efectos del incremento de bonificaciones propuesto

Una vez retiradas las restricciones a la movilidad derivadas de la crisis sanitaria, la actividad ferroviaria de los servicios comerciales viene determinada por la demanda de movilidad y por la oferta de Renfe Viajeros.

En relación con la demanda, todos los modos de transporte han sufrido una reducción muy sustancial del número de viajeros de larga distancia, si bien, como se observa en el gráfico siguiente, los servicios de alta velocidad muestran una recuperación más dinámica.

Gráfico 3. Viajeros de larga distancia por modo de transporte



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos del INE.

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, la oferta comercializada por Renfe Viajeros se ha recuperado de forma más paulatina en el caso de los servicios comerciales y, en particular, los servicios de alta velocidad. Este operador define su oferta de servicios en función de sus expectativas de demanda, ocupación del tren y rentabilidad. Dado el peso de los cánones en los costes de los servicios ferroviarios, en particular en los de alta velocidad, las bonificaciones previstas en la Ley del Sector Ferroviario reducirán el umbral de ocupación mínimo de los trenes, haciendo con ello rentables un mayor número de circulaciones.

Según estimaciones propias⁶, el incremento de las bonificaciones supondrá que, de alcanzarse el tráfico objetivo, el umbral de aprovechamiento del tren que permite su rentabilidad se reduzca en 8 puntos porcentuales en la línea Madrid-Barcelona y 3 puntos en la de Madrid-Andalucía con respecto a las bonificaciones actuales; en esta situación, serían rentables para Renfe Viajeros trenes con ocupaciones en torno al 60% del total de las plazas.

⁶ Realizadas a partir de un modelo típico de tren para cada trayecto (S-103 con 404 plazas para el corredor Madrid-Barcelona y una media ponderada para el corredor Madrid-Andalucía), unas distancias medias en km por corredor y el ingreso medio de Renfe Viajeros en 2019.

Tabla 2. Aprovechamientos mínimos de los trenes para asegurar su rentabilidad

[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia.

Por tanto, el incremento de las bonificaciones incentivará a Renfe Viajeros a incrementar su oferta dado que el riesgo derivado de una demanda insuficiente se reduce en comparación con la situación actual.

El incremento de tráfico que fomentaría el nuevo esquema de bonificaciones no solo daría lugar a un importante ahorro para el operador ferroviario, como se ha señalado anteriormente, sino que supondría un incremento notable de la recaudación por cánones ferroviarios de los administradores de infraestructuras.

Tabla 3. Escenarios de incremento del tráfico y bonificaciones

	Escenarios de tráfico		
	Incremento 12%	Incremento 20%	Incremento 30%
Nuevos tráficos (tren.km)	3.000.000	4.852.621	7.278.931
Bonificación aplicable (€)	14.794.191	23.930.198	35.895.297
Incremento neto recaudación ADIF y ADIF AV (€)	17.357.809	28.076.953	42.115.430

Fuente. ADIF y ADIF AV.

V. CONCLUSIONES

Primera.- Dada la evolución del tráfico ferroviario en 2020, esta Sala valora positivamente las modificaciones propuestas por ADIF y ADIF AV en los tráficos de referencia y objetivo previstos en la bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario incluida en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario.

Segunda.- El incremento del porcentaje de bonificación en los corredores Madrid-Barcelona-Frontera francesa y Madrid-Andalucía limita el riesgo de demanda que afronta Renfe Viajeros y con ello genera los incentivos adecuados para que el operador del servicio incremente su oferta y, por tanto, el uso de la red ferroviaria.

Tercera.- De cara a la actualización de la Declaración sobre la Red para el horario de servicio 2020/2021, los administradores de infraestructuras deberán revisar los parámetros anteriores de acuerdo con la evolución del tráfico en el último trimestre de 2020 y las previsiones para 2021.