

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2021 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/029/20

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 8 de octubre 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:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Resuelve primero de la Resolución de 5 de marzo de 2020 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para el año 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 junio¹ (en adelante, Resolución de cánones de 2020) 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 mayo de 2020, una propuesta de mejora del modelo de contabilidad analítica que permitiera identificar todos los costes no elegibles de acuerdo con el Reglamento de Ejecución 2015/909 de la Comisión de 12 de junio de 2015, así como un informe

¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2881513_0.pdf

contable que detallase los criterios de reparto de los costes entre los diferentes servicios regulados y no regulados en las estaciones de viajeros.

SEGUNDO.- El 22 de julio de 2020, ADIF y ADIF AV remitieron, a través del registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), información relativa a los costes directamente imputables a las modalidades de canon del artículo 97 y de la modalidad A del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario.

TERCERO.- El 31 de julio de 2020 tuvo entrada en el registro de la CNMC la propuesta de cánones para el ejercicio 2021 a que hacen referencia los artículos 97 y 98 de la Ley del Sector Ferroviario. 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 2 de septiembre de 2020 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 2021.

QUINTO.- El 4 de septiembre de 2020, ADIF y ADIF AV convocaron las reuniones para informar a las empresas ferroviarias con licencia del contenido de la propuesta de cánones para 2021.

SEXTO.- 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.

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”.

El artículo 11.3 de la LCNMC habilita a esta Comisión a adoptar “*por iniciativa propia, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en los números 1.º a 9.º del apartado 1.f) del artículo 12*”. El punto 3º del señalado artículo 12.1.f) se refiere a la cuantía, estructura y aplicación de los cánones ferroviarios.

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.

Al margen de ello, 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.

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 2021. 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

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 aprobó los cánones ferroviarios vigentes. Desde esa fecha, los gestores de infraestructuras han propuesto actualizar sus valores para adecuar sus valores

a los costes directamente imputables de acuerdo con el RE 2015/909. La CNMC ha analizado dichas propuestas mediante 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 junio (Resolución de cánones de 2019)² y de la señalada Resolución de 5 de marzo de 2019 (Resolución de cánones de 2020).

La definición de los cánones ferroviarios como tasas reguladas y la necesidad de su actualización mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) han impedido que en la práctica los valores propuestos por ADIF y ADIF AV hayan sido aplicados. De esta forma, los cánones vigentes, aprobados en la LPG para 2018, se basan en los costes auditados del ejercicio 2016³.

Esta situación refleja las distorsiones que introduce el actual sistema de modificación y aprobación de los cánones ferroviarios establecido en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario. En particular, limita la capacidad de los administradores de infraestructuras para utilizar los cánones como una herramienta de gestión de la red ferroviaria, al contrario de lo establecido en el artículo 26 de la Directiva 2012/34/UE⁴, que señala que los *“Estados miembros velarán por que los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad aplicados a la infraestructura ferroviaria se ajusten a los principios instaurados en la presente Directiva, y por que permitan al administrador de infraestructuras comercializar la capacidad disponible y optimizar su uso”*.

La capacidad de modificar de forma ágil los cánones ferroviarios es especialmente relevante en un momento como el actual en el que la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 genera una elevada incertidumbre sobre la evolución de la demanda ferroviaria. De hecho, a nivel europeo, los administradores de otras redes nacionales ya han adoptado medidas de reducción de cánones para incentivar el tráfico⁵, y la propia Comisión Europea ha propuesto que los gestores de infraestructuras reduzcan temporalmente los

² https://www.cnmc.es/sites/default/files/2161326_10.pdf

³ Ver Resolución de 21 de septiembre de 2017 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 (Resolución de cánones de 2018).

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

⁴ Directiva 2012/34/UE, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio único europeo.

⁵ 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.

cánones ferroviarios (durante el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 2020), incluso por debajo de los costes directos, con el fin de estimular el uso de la red⁶.

El artículo 5.2 la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea prevé que cuando esta *“compruebe, basándose en los datos contemplados en el apartado 1, que existe una reducción persistente del nivel de tráfico ferroviario en comparación con el nivel del período correspondiente del año anterior, y que es probable que esa tendencia persista, y compruebe, además, sobre la base de los mejores datos científicos disponibles, que esa situación es el resultado del impacto de la pandemia de COVID-19, modificará en consecuencia, mediante actos delegados adoptados de conformidad con el artículo 6, el período de referencia”*.

Por tanto, en función de la evolución del tráfico, las medidas de reducción de cánones podrían extenderse durante 2021.

En el caso español, como se ha señalado anteriormente, cualquier modificación de los cánones ferroviarios debe realizarse a través de instrumentos con rango de Ley⁷, lo que podría impedir que ADIF y ADIF AV respondieran ante reducciones del tráfico en línea con la propuesta de la Comisión Europea y al igual que otros administradores europeos.

El pasado 15 de abril de 2020 se aprobó el Acuerdo por el que se emitía el informe sobre el Anteproyecto de Ley para la modificación de la Ley del Sector Ferroviario⁸. La propuesta normativa otorgaba mayor autonomía de gestión a los administradores de infraestructuras, dotándoles de la potestad de aprobar las cuantías de los cánones mediante su publicación en la declaración sobre la red. La CNMC valoró positivamente esta propuesta normativa, señalando que permitiría asegurar que *“ADIF y ADIF Alta Velocidad puedan utilizarlos como una herramienta de gestión para optimizar el uso de la red ferroviaria, evitando las distorsiones que suponía su aprobación mediante la LPGE”*.

⁶ [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 (en adelante, propuesta de Reglamento de la Comisión Europea).

⁷ 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.

⁸ Acuerdo 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.
<https://www.cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

La situación descrita anteriormente hace necesaria la aprobación de esta modificación de la Ley del Sector Ferroviario que permita modificación de los cánones a través de la Declaración sobre la Red, con el mismo procedimiento por el que se han actualizado los parámetros de las bonificaciones para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario⁹. Además, en línea con lo señalado en el citado Acuerdo de 15 de abril de 2020, se debería introducir un régimen transitorio claro que no genere incertidumbre por la vigencia de unos cánones aprobados mediante la LPGE que van a verse superados por los que queden determinados en la Declaración de Red de los gestores de infraestructuras.

Finalmente, la Resolución de cánones de 2020 señalaba que no se habían desarrollado los instrumentos previstos para asegurar la sostenibilidad financiera de los gestores de infraestructuras y la predictibilidad de los cánones ferroviarios. Esta situación genera una importante incertidumbre tanto para ADIF y ADIF AV, que no cuentan con una predictibilidad de los recursos con los que van a disponer a medio plazo, como para las empresas ferroviarias, dado que uno de sus principales costes, los cánones ferroviarios, se deciden anualmente sin visibilidad de los factores que afectarán a su evolución.

Como ha señalado la CNMC en varias ocasiones¹⁰, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) no ha elaborado la estrategia indicativa prevista en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario que debe establecer las actuaciones a acometer por los administradores de infraestructuras. De acuerdo con la Disposición adicional quinta de dicha Ley, este documento debería haberse publicado antes del 16 de diciembre de 2016¹¹.

El artículo 25.3 de la Ley del Sector Ferroviario señala que *“se adoptarán por el Gobierno las medidas necesarias para asegurar que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias refleje como mínimo una situación de equilibrio entre, por una parte, los ingresos procedentes de los cánones por la utilización de infraestructuras, los ingresos obtenidos por las tarifas por prestación de los servicios complementarios y auxiliares, los excedentes de otras actividades*

⁹ Ver Acuerdo de 17 de septiembre de 2020 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.

¹⁰ Ver Acuerdo de 25 de junio de 2019 por el que se emite informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF Alta Velocidad sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019.

¹¹ De acuerdo con el artículo 8 de la Directiva RECAST, la estrategia indicativa debería haberse publicado antes del 14 de diciembre de 2014, motivo por el que, entre otros, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España que ha finalizado con el Dictamen motivado nº 2014/4163.

comerciales, los ingresos no reembolsables de origen privado y la financiación estatal incluyendo, en su caso, los anticipos abonados por el Estado, y, por otra, los gastos de infraestructura”.

El marco regulatorio no limita los recursos de los administradores de infraestructuras a los ingresos percibidos por cánones, sino que la financiación pública juega un papel relevante para asegurar su sostenibilidad financiera. Esta debe canalizarse a través de la suscripción de un convenio entre el MITMA 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 en la estrategia indicativa, ha de garantizar los recursos financieros y el equilibrio de sus cuentas de pérdidas y ganancias, incluyendo las aportaciones públicas.

A la vista de las actuaciones que debe realizarse en la red ferroviaria y los recursos disponibles, los gestores de infraestructuras deben aprobar 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 esta línea se ha pronunciado recientemente la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal señala¹², que en su Estudio sobre Infraestructuras de Transporte de julio de 2020 señala que, además *“del prolongado incumplimiento legal, la ausencia de un marco estable en un momento de profundo cambio para el sector ferroviario es una grave carencia para su adecuada gestión y complica la imprescindible planificación de las infraestructuras ferroviarias. ADIF no dispone de un entorno estable para la planificación de sus inversiones ni de compromisos financieros plurianuales del Ministerio para la financiación de proyectos que requieren plazos de ejecución elevados”*.

En definitiva, como se indicó en la Resolución de cánones de 2020, la situación actual hace imprescindible el cambio normativo propuesto que desvincule los cánones ferroviarios de la aprobación de la LPGE, así como la aplicación efectiva

¹² Ver página 64 del Estudio sobre las Infraestructuras de Transporte.
<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/INFRAESTRUCTURAS/200730.-INFRAESTRUCTURAS.-ESTUDIO.pdf>

del resto de mecanismos previstos para asegurar la predictibilidad de los cánones ferroviarios, en particular, la estrategia indicativa y el convenio.

III. 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 30 de julio de 2020, convocando dos reuniones de consultas, una para el sector de viajeros y otra para el de mercancías, el día 4 de septiembre. En el mismo escrito los gestores de infraestructuras comunicaron la apertura del plazo para alegaciones hasta el 11 de septiembre de 2020. ADIF y ADIF AV remitieron las alegaciones recibidas en relación con la propuesta de cánones para 2021¹³.

Las observaciones de las empresas ferroviarias de viajeros se centraron en la incertidumbre generada por la crisis sanitaria y económica sobre el tráfico ferroviario en los próximos ejercicios. En este contexto, se preguntó a los gestores de infraestructuras sobre la continuidad en 2021 del incremento de las bonificaciones propuesto para 2020.

Una empresa ferroviaria señaló el importante incremento de los costes imputables y directos calculados por ADIF y ADIF AV en los últimos ejercicios y su impacto en la evolución de los cánones ferroviarios. Las empresas ferroviarias han señalado la falta de transparencia del modelo de costes y del cálculo de los cánones, en especial en relación con los parámetros utilizados para reparto de los costes entre los diferentes servicios.

Además, una empresa señaló la importancia de adoptar la recomendación de la CNMC 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 ya que supone un perjuicio sobre los operadores de trenes de mayor capacidad, en especial, ante una situación de aumento más lento del esperado de la ocupación de los trenes, por una menor demanda fruto de la situación actual. Finalmente,

¹³ En el procedimiento realizaron observaciones RENFE Viajeros SME, S.A., RENFE Mercancías, SME, S.A., RIELSFERA, S.A.U., Transfesa Logistics, S.A. y la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP)

un operador puso de manifiesto un posible error de cálculo en relación con los importes de la adición a la modalidad A del canon del artículo 97.

Las empresas ferroviarias de mercancías centraron sus intervenciones en tres aspectos. En primer lugar, señalaron su preocupación ante las perspectivas de mercado derivadas de la situación sanitaria y ante el crecimiento de la competencia intermodal de la carretera, y solicitaron que se relajaran las exigencias de sostenibilidad financiera de los gestores, permitiendo la exención del canon a los operadores. En segundo lugar, mostraron su disconformidad con el modelo de cálculo de costes directos, señalando que asigna al servicio de mercancías costes que se deben principalmente a las necesidades de mantenimiento, gestión y confort de los servicios de viajeros y que no serían necesarios para el tráfico de mercancías. En relación con este aspecto, se ofrecieron a participar en un foro técnico con los gestores de infraestructuras para analizar los costes directos que efectivamente generan los tráficos de mercancías.

Las alegaciones también indicaron que la propuesta de incremento de los cánones para 2021 no respetaría las mejoras de productividad de los operadores. Finalmente, señalaron la imposibilidad de asumir, al final del periodo transitorio para que los cánones reflejen los costes directos de este servicio, el coste directo unitario que resulta de aplicar el modelo de costes, en especial en las líneas de alta velocidad.

En relación con la celebración de las reuniones, esta Sala considera que no se han producido mejoras ni cambios significativos en el desarrollo del proceso de consultas realizado por ADIF y ADIF AV respecto al ejercicio anterior.

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 supusieron en 2019 el 50% 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	
	2018	2019	2018	2019
Cánones	659,01	664,09	572,09	610,72
Otros ingresos	572,59	654,73	420,75	446,69
Total ingresos	1.231,61	1.318,82	992,84	1.057,41
Costes Expl.	-1.260,64	-1.352,16	-696,14	-781,27
Amort., subv., enaj. y otros	-42,72	-50,96	-247,59	-247,94

Costes fros.	-2,51	0,79	-272,52	-207,44
Rdo. antes de impuestos	-74,27	-83,50	-223,41	-179,24

Fuente. Cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

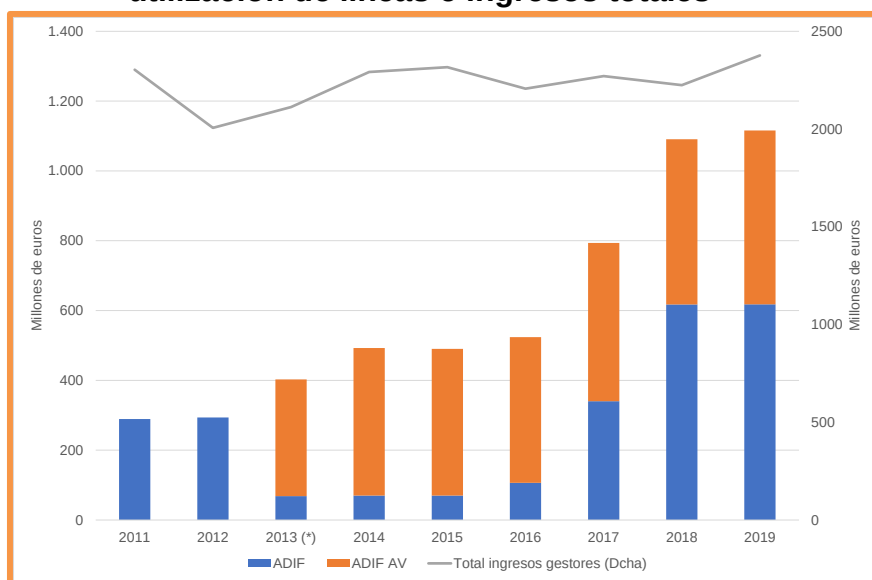
ADIF muestra un empeoramiento del resultado antes de impuestos a pesar del aumento de sus ingresos, en especial, por alquileres y por servicios en estaciones y terminales. Este empeoramiento se debe al aumento de los costes de explotación derivados de los servicios externos. Por su parte, ADIF AV mejora su resultado antes de impuestos en más de 44 millones de euros, lo que se debe principalmente al aumento de la recaudación por cánones y a los menores costes financieros, que se redujeron un 23,9% en 2019.

Por otro lado, el EBITDA¹⁴ que presenta ADIF AV se ha reducido en 2019 hasta los 276 millones de euros (frente a los 296 millones en 2018), lastrado por el incremento de los costes de explotación, que aumentaron un 12,2%. Sin embargo, el menor peso de los costes financieros ha aumentado la liquidez disponible del gestor, desde los 24 millones de euros en 2018 hasta los 68 millones en 2019.

Como se observa en la siguiente gráfica, los ingresos por cánones de los gestores de infraestructuras se han incrementado sustancialmente desde 2010, especialmente en los tres últimos ejercicios.

¹⁴ 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 totales^{15, 16}



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

En cuanto a la distribución de los ingresos por cánones, los servicios ferroviarios de viajeros aportaron más del 99% de la recaudación en 2019, más de 1.266 millones de euros. Por su parte, los servicios de mercancías pagaron, en concepto de cánones por utilización de las líneas ferroviarias, aproximadamente 6 millones de euros y más de 2 millones en concepto de canon por utilización de instalaciones de servicio. De estos importes, el 64,6% correspondió a RENFE Mercancías.

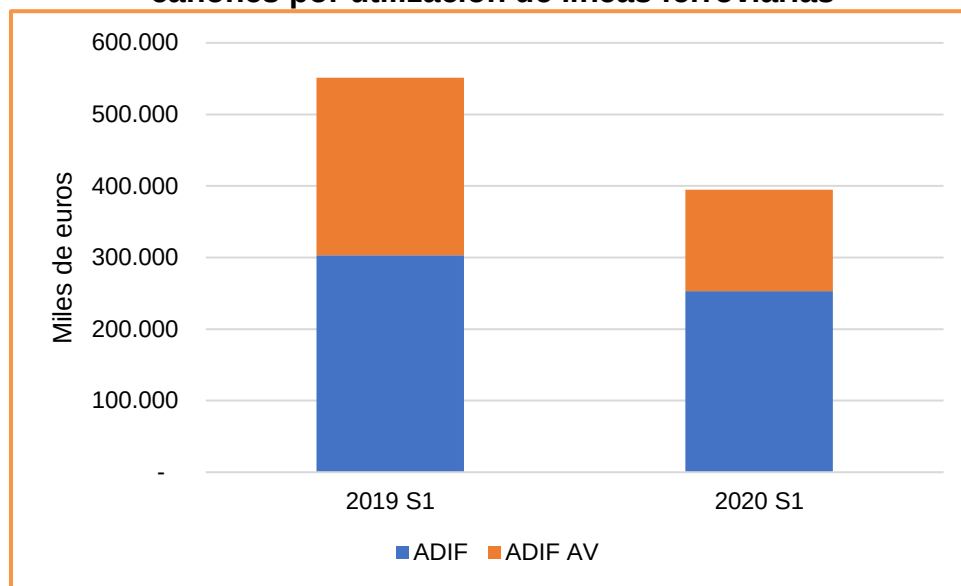
Dada la situación excepcional derivada de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, en la presente Resolución se incluyen datos del primer semestre de 2020. La reducción de la actividad en la red ferroviaria ha reducido los ingresos en concepto de cánones ferroviarios en más de un 28% en el conjunto de la red. Los ingresos de ADIF AV descendieron de manera más drástica, cayendo aproximadamente un 43% en el primer semestre respecto al mismo periodo del

¹⁵ 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.

¹⁶ Como se describe en detalle en el epígrafe VI.2, hasta la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, ADIF percibía recibía una subvención para cubrir sus costes operativos. Esta Ley fijó los cánones de los servicios VCM (utilizados por los servicios sujetos a obligaciones de servicio público) orientados a los costes directos. Además, estableció la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b) sobre estos mismos servicios, cubriendo la totalidad de los ingresos que percibía, hasta la fecha, a través de los PGE. Por este motivo, a partir de 2018 se observa un incremento sustancial de los ingresos por cánones percibidos por ADIF.

año anterior. La caída de ingresos de ADIF por este concepto fue menor, cayendo únicamente un 16,5%, en parte debido a la rápida recuperación del tráfico en los servicios de Cercanías.

Gráfico 2. Evolución ingresos acumulados hasta el primer semestre por cánones por utilización de líneas ferroviarias



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

Como también se detallará en otros ámbitos a lo largo de la presente Resolución, la crisis sanitaria ha tenido un fuerte impacto sobre las cuentas de ADIF y ADIF AV y la evolución del tráfico ferroviario en los próximos meses determinará el impacto sobre los ingresos anuales en concepto de cánones ferroviarios.

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

V.1. Costes directos del ejercicio 2019 y su evolución

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 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 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 1.089 millones de euros en 2019, lo que supone un aumento con respecto a 2018 del 4,3%.

Tabla 2. Costes imputables a los cánones ferroviarios (millones de euros)

2017	2018	Var. 2018	2019	Var. 2018	Var. Acum.
1.058	1.044	-1,3%	1.089	+4,3%	+2,9%

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

El incremento del coste imputable a los cánones ferroviarios se debe a un aumento del coste asociado a los convenios por el mantenimiento de la red de alta velocidad (+21,7%) y a las amortizaciones netas de subvenciones contabilizadas en la división de circulación de alta velocidad (+10,9%). Los gastos estructurales imputados al servicio de red se incrementaron en 2019 de manera considerable (+17,5%). Por el contrario, se observa una reducción del coste de la Red de Ancho Métrico, en particular, de su mantenimiento (-6,4%). Además, disminuyen los costes por el deterioro neto de subvenciones imputado en la división de mantenimiento de alta velocidad (-84%), si bien su importe es muy reducido.

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 anteriores¹⁷, 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.

¹⁷ Ver Resolución de cánones de 2020, Resolución de cánones de 2019 y Resolución de cánones de 2018.

De esta forma, los costes no elegibles han de detrarse 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)¹⁸.

De acuerdo con la información suministrada por los administradores de infraestructuras, los costes directamente imputables al servicio ferroviario ascendieron a 909,45 millones de euros en 2019. El 34% de estos costes se imputa a las líneas de alta velocidad (líneas A) mientras que, en términos de extensión, únicamente representan el 17% de los km de la red ferroviaria de interés general (RFIG).

Tabla 3. Costes directamente imputables al servicio ferroviario (2019)

Millones de euros	Red alta velocidad	Red convencional	Total
Costes imputables cánones ferroviarios (1)	372,91	716,24	1.089,21
Costes no elegibles (2)	34,24	145,53	179,77
Costes directamente imputables servicio ferroviario (3) = (1) – (2)	338,68	570,77	909,45

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

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*

¹⁸ Por medio de licitación pública en el Expediente 200065 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 2019, se adjudicó a Ernst & Young S.L. la tarea de verificación de los modelos de costes de ADIF y ADIF AV del ejercicio 2019 en fecha 3 de julio de 2020. A fecha de emisión de esta Resolución no han podido concluirse los trabajos de auditoría realizados en otros ejercicios debido al momento de remisión de la información contable y al plazo previsto para la aprobación de los cánones por parte de los administradores de infraestructuras.

precitados costes". Por tanto, los costes presentados correspondientes a 2019 por los gestores de infraestructuras eliminan las citadas partidas de costes consideradas como no elegibles en la Resolución de cánones de 2019.

A continuación, se muestra la evolución de los costes imputables, costes no elegibles y costes directos de la red de ADIF y ADIF AV durante los últimos ejercicios.

Tabla 4. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario presentados por ADIF y ADIF AV

<i>Millones de euros</i>	2017 (Corregido)*	2018 (Corregido)*	2019	Var. 2018	Var. Acum.
Costes imputables cánones ferroviarios	1.058,00	1.044,55	1.089,21	4,3%	2,9%
Costes no elegibles	200,27	172,45	179,76	4,2%	-10,2%
Costes directamente imputables servicio ferroviario	857,82	872,09	909,45	4,3%	6,0%

(*) La CNMC corrigió los costes no elegibles estimados por ADIF y ADIF AV relacionados con las subestaciones eléctricas y los activos intangibles, reduciendo su importe en 43,6 millones de euros en 2017 y en 1,14 millones de euros en 2018.

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

Los costes imputables a los cánones, los costes no elegibles y los costes directos se han incrementado en 2019 en más de un 4% respecto a los importes registrados el año previo. Como resultado, los costes directos recuperables mediante los cánones aumentaron en más de 36 millones de euros. Sin embargo, la evolución de los costes es diferente según el tipo de línea.

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

<i>Millones de euros</i>	Red alta velocidad			Red convencional		
	2018	2019	Var. 2018	2018	2019	Var. 2018
Costes imputables	327,20	372,91	13,97%	717,35	716,30	-0,15%
Costes no elegibles	45,97	34,24	-25,52%	125,35	145,53	16,10%
Costes directos	281,23	338,67	20,43%	591,00	570,77	-3,59%

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

En el caso de la red convencional (líneas no A), el coste directo se redujo en un 3,6% dado que los costes imputables a los cánones se mantuvieron estables respecto al ejercicio anterior, mientras que el importe de los costes no elegibles creció considerablemente (16,1%), en especial debido a los gastos generales a escala de red del artículo 4.1.d) del RE 2015/909 (+23,4%) y a los costes

relacionados con incidencias y perturbaciones del tráfico, del apartado j) del mismo artículo (+62,6%). Por el contrario, se redujeron en un 35,7% los costes no elegibles de activos intangibles del apartado g), en 33,2% los relacionados con los sensores y equipos de comunicación del apartado h), y en un 9,3% los costes de equipos de corriente de tracción del apartado k).

Por el contrario, en las líneas de alta velocidad (líneas A), el coste directo se incrementó en más de 57 millones de euros (20,4%). Ello se debe tanto al incremento de los costes totales imputables mencionado al comienzo de este epígrafe (mantenimiento y circulación en alta velocidad), como al menor peso de los costes no elegibles, que en 2019 se redujeron un 25,5%. Este importante descenso se debe principalmente al importe del coste no elegible derivado de equipos de corriente de tracción del apartado k (subestaciones eléctricas), que se reduce en un 48,7%, así como a la partida de gastos relacionados con la obsolescencia tecnológica o el progreso (apartado f), que descienden un 84,2%. Estos costes vienen reduciéndose de manera constante desde 2017. Por otro lado, como en la red convencional, también se incrementan los costes generales a escala de red (13,4%).

V.2. Modelo de cálculo de los costes directos

La Resolución de cánones de 2020 señaló 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”*. Por ello, los gestores de infraestructuras debían 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.

ADIF y ADIF Alta Velocidad enviaron un escrito el 28 de mayo de 2020 señalando que: i) la CNMC, en diferentes Resoluciones, ha confirmado que el modelo de costes es conforme a la regulación, por lo que, en su opinión, la petición de mejora del modelo de costes es contradictoria, dadas las afirmaciones en diferentes Resoluciones sobre los cánones ferroviarios; ii) los costes imputados a los cánones ferroviarios se corresponden con los costes directos; y, iii) el modelo de costes ha incorporado mejoras desde su presentación en 2016.

La CNMC ha analizado en diferentes ocasiones¹⁹ el modelo de costes de ADIF y ADIF AV y ha auditado los costes que imputa a los cánones ferroviarios. Como señalan los gestores de infraestructuras, en estas Resoluciones se ha concluido que *“los modelos presentados por ADIF y ADIF AV cuentan con una estructura*

¹⁹ Resoluciones de 5 de noviembre de 2015, 3 de noviembre de 2016, 21 de septiembre de 2017, 27 de septiembre de 2018 y 5 de marzo de 2020.

y metodología que permite calcular el coste de los cánones de una forma causal, objetiva y adaptada a los preceptos del artículo 97 de la Ley 38/2015”.

Esta conclusión hace referencia a la metodología para el cálculo de los costes directos. El RE 2015/909 establece, en su artículo 3.1 que los *“costes directos del conjunto de la red se calcularán como la diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles contemplados en el artículo 4”*. Alternativamente, el artículo 6 de dicho Reglamento también indica que no *“obstante lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, y en el artículo 5, apartado 1, primera frase, el administrador de infraestructuras podrá calcular los costes unitarios directos mediante una modelización econométrica o de ingeniería de costes rigurosamente documentada, siempre y cuando pueda demostrar al organismo regulador que los costes unitarios directos incluyen solo los costes directos de la explotación del servicio ferroviario y, en particular, que no incluyen ninguno de los costes contemplados en el artículo 4”*.

Por tanto, la CNMC ha indicado que el modelo de costes implementado por ADIF y ADIF AV calcula de forma adecuada los costes iniciales imputables a los cánones ferroviarios, excluyendo aquellos que no están relacionados con la administración de la red, como los de construcción o instalaciones de servicio. Además, la metodología de detracer a los costes iniciales imputables aquellos no elegibles es coherente con el RE 2015/909.

Sin embargo, la CNMC no ha confirmado, como pretenden en su escrito de respuesta los gestores de infraestructuras, el cálculo concreto de los costes directos. De hecho, la Resolución de cánones de 2018, citada por los gestores de infraestructuras, señalaba los siguientes aspectos sobre la cuantificación de algunos costes no elegibles incluidos en el artículo 4.1 del RE 2015/909:

- Los costes fijos relacionados con la puesta a disposición de un tramo de línea que el administrador de infraestructuras debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes no son costes elegibles de acuerdo con el epígrafe a del artículo 4.1.a) del RE 2015/909. La Resolución de cánones de 2018 concluía 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. Efectivamente, en su Considerando 8 se señala que “[S]olo debe permitirse al administrador de infraestructuras incluir en el cálculo de sus costes directos aquellos costes respecto a los cuales pueda demostrar de manera objetiva y rigurosa que se derivan directamente de la explotación del servicio ferroviario”*.

Por ello, se señalaba que los gestores de infraestructuras debían *“demostrar, en el contexto del procedimiento abierto relativo a la*

verificación del modelo de costes a que se refiere el apartado II de la presente Resolución, que no existen costes fijos adicionales en la puesta a disposición de un tramo de red adicionales a los relativos al mantenimiento preventivo realizado en red, incluyendo aspectos como determinadas partidas de mantenimiento, el control de tráfico, comunicaciones, etc.”

- Los costes de los activos intangibles (epígrafe g), en particular los programas de gestión de tráfico y asignación de capacidad, si bien están directamente relacionados con el servicio ferroviario, se concluyó que no varían con el número de trenes gestionados. Por ello, se consideró que *“la amortización de las aplicaciones informáticas asociadas con la gestión del tráfico ferroviario no son costes elegibles a los efectos del RE 2015/909 como, de hecho, se demuestra al estar incluidos explícitamente en su artículo 4”*.
- Los costes de los equipos de información, comunicación o telecomunicación no situados en vía (epígrafe i) no son costes elegibles de acuerdo con el RE 2015/909. Los gestores de infraestructuras no detraen coste alguno bajo este concepto a pesar de que la CNMC señaló que los centros de control de tráfico centralizado (CTC) son equipos de comunicación no situados en vía sobre los que no se había probado su mayor desgaste por la gestión de un número mayor de trenes. Por ello, la Resolución de cánones de 2018 concluyó que *“los costes derivados de los centros de CTC no son costes elegibles a los efectos del RE 2015/909 y, por tanto, deberán excluirse de los costes directamente imputables al servicio ferroviario”*.
- Los costes de los equipos de alimentación eléctrica para el suministro de corriente de tracción que no sean directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (epígrafe k) sobre los que se señaló que *“si bien es cierto que la explotación del servicio implica unos mayores costes en la medida en que las instalaciones eléctricas deben afrontar mayores potencias o costes de mantenimiento, es claro que, en un rango relevante de tráfico estos costes son fijos”*. Por ello, la CNMC requirió a ADIF y ADIF Alta Velocidad para que detrajera los costes imputados a los cánones por este concepto.
- Amortización no determinada por el deterioro efectivo de las infraestructuras debido a la explotación del servicio ferroviario (epígrafe n) sobre la que se indicó que *“la información aportada por los gestores de infraestructuras no permiten concluir que todas las amortizaciones incluidas en los costes de amortización se deban a un deterioro efectivo por lo que en el contexto del procedimiento abierto relativo a la verificación del modelo de costes a que se refiere el apartado II de la presente*

Resolución, ADIF y ADIF AV deberán identificar los elementos que se amortizan cuya depreciación no depende del tráfico”.

En definitiva, la CNMC ha indicado, en diferentes ocasiones que, si bien el modelo de costes permite calcular los costes imputables a la prestación del paquete mínimo de acceso, la estimación de algunos costes no elegibles no se ajustaba a los requisitos establecidos en el RE 2015/909, esto es, que fueran variables con el tráfico ferroviario. De hecho, el pasado 30 de enero de 2020, se sancionó a ADIF y ADIF Alta Velocidad por el incumplimiento de la Resolución de cánones de 2018 por no haber detraído los costes relativos a los activos intangibles y de los equipos de alimentación eléctrica señalados anteriormente.

Por otra parte, los gestores de infraestructura señalan que la “causa de que el coste directo unitario de la red española sea más del doble del de otros países de Europa no hay que buscarla en que Adif y Adif AV estén identificando de forma incorrecta qué costes son directos y cuáles no, sino en determinadas singularidades de nuestra red como la falta de homogeneidad provocada por la existencia de dos redes perfectamente diferenciadas en sus características e incluso anchos, así como otros aspectos que han de tenerse en cuenta como el nivel de ocupación de la red, que en los países incluidos en los estudios a los que hace referencia la CNMC se encuentra en unos niveles muy superiores a la densidad de ocupación de la red española”.

La red ferroviaria española cuenta con la mayor red de alta velocidad de Europa que coexiste con la red de ancho ibérico y métrico. Si bien esta situación incrementa sus costes totales de administración de la red, ADIF y ADIF AV no justifican que estos mayores costes sean variables con el tráfico o por el contrario impliquen únicamente un mayor coste fijo de construcción, dimensionamiento de la red e inversiones en equipamientos cuyos costes no dependen del tráfico.

Por otra parte, los costes directos de acuerdo con el RE 2015/909, si bien no son estrictamente costes marginales, son una estimación de los mismos. Así, al eliminar cualquier tipo de coste fijo, el nivel de ocupación de la red debería tener un efecto limitado sobre la cuantía de los costes directos, al contrario de lo señalado por los gestores.

El escrito insiste en que todos los costes imputados a los cánones ferroviarios están directamente relacionados con el servicio ferroviario. Sin embargo, de acuerdo con el RE 2015/909 esta condición es necesaria pero no suficiente para considerar dicho coste como directo. Además, para ser elegibles, estos deben ser variables con el tráfico ferroviario, una condición reiterada en relación con el análisis a estos efectos de las instalaciones eléctricas, objeto del expediente sancionador señalado anteriormente.

En relación con las amortizaciones, ADIF y ADIF Alta Velocidad señalan que se contabilizan *“de acuerdo con la vida útil y la depreciación que sufren por su*

normal funcionamiento y utilización de los activos cuya amortización se calcula y registra”. El RE 2015/909 establece que las amortizaciones no serán un coste elegible cuando viene *“no determinada por el deterioro efectivo de las infraestructuras debido a la explotación del servicio ferroviario”*. La vida útil es un concepto contable que aproxima el tiempo en el que un activo es productivo, tanto por su degradación derivada del uso como por el propio paso del tiempo. Este indicador, por sí solo y sin una mayor justificación, podría no cumplir con el estándar de coste directo impuesto por el Reglamento que trata de identificar, precisamente el mayor desgaste (*“wear and tear”*) que se produce como consecuencia de la utilización de la infraestructura.

Finalmente, el modelo de costes de los gestores de infraestructuras imputa, como coste elegible, todos los costes de mantenimiento de la red ferroviaria. Sin embargo, de nuevo el RE 2015/909 limita los costes elegibles a la parte de los costes de mantenimiento y renovación de infraestructuras civiles que sean directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario. Una parte de estos conceptos pueden derivarse del paso del tiempo o al mantenimiento preventivo que debe realizarse aun en ausencia de tráfico o con independencia de su volumen.

En definitiva, si bien es cierto que el modelo de costes de ADIF y ADIF Alta Velocidad únicamente imputa a los cánones ferroviarios los costes que están directamente relacionados con el servicio ferroviario, estos podrían incluir costes fijos que, de acuerdo con el RE 2015/909, no son costes elegibles.

De hecho, otros administradores europeos y reguladores han calculado la parte de algunos de estos costes que son variables con el tráfico ferroviario:

- El estudio más reciente es de SNCF, el administrador francés, que incluye, en su Declaración sobre la Red, un estudio que señala la parte variable de los principales costes: 18% de los costes de mantenimiento, 10% de los costes de operaciones, 22% de los costes de las renovaciones y el 20% del mantenimiento de las instalaciones eléctricas, como subestaciones.
- En el caso de Reino Unido, entre 2005 y 2008, el administrador y el regulador publicaron estudios sobre la variabilidad de los costes con el tráfico ferroviario. En el caso de los costes de mantenimiento, los porcentajes se situaban entre el 30% para las infraestructuras, el 10% para las instalaciones eléctricas y el 5% para la señalización. La variabilidad de los costes de renovación se situaba entre el 95% en el caso de los raíles, muy expuestos a la degradación por el paso del tren, al 0% en los equipos de señalización o el 35% en los equipos eléctricos.

En ambos casos, los porcentajes de costes que no son variables con el tráfico no se imputan como coste directo y, por tanto, no son parte de las tarifas aplicables al paquete mínimo de acceso.

La evolución de los costes directos en 2019 confirma, como se detallará posteriormente, que el modelo de costes directos de ADIF y ADIF AV arroja un incremento de los costes directos superior al de la actividad, resultando en un incremento del coste unitario directo imputable a los cánones ferroviarios. Además, los costes no elegibles, al contrario de los costes imputables, mantienen una senda descendente sin que ADIF y ADIF AV hayan justificado las razones para ello.

Por ello, la CNMC analizará en profundidad el modelo utilizado por los gestores de infraestructuras para calcular los costes directamente imputables de forma que se asegure que los costes incluidos son, efectivamente, variables con el tráfico ferroviario, de acuerdo con lo establecido en el RE 2015/909.

V.3. Costes directos de los servicios de transporte de mercancías

La Resolución de cánones de 2020 analizó la asignación de los costes directos a los diferentes servicios ferroviarios. De acuerdo con la metodología de ADIF y ADIF AV confirmada por la CNMC, los costes de las modalidades A²⁰, 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.

En el caso de la modalidad B, 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, el tráfico se pondera con la degradación que cada servicio produce en la vía. Para ello, los gestores de infraestructuras utilizan la referencia UIC 714 R²¹ que

²⁰ 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.

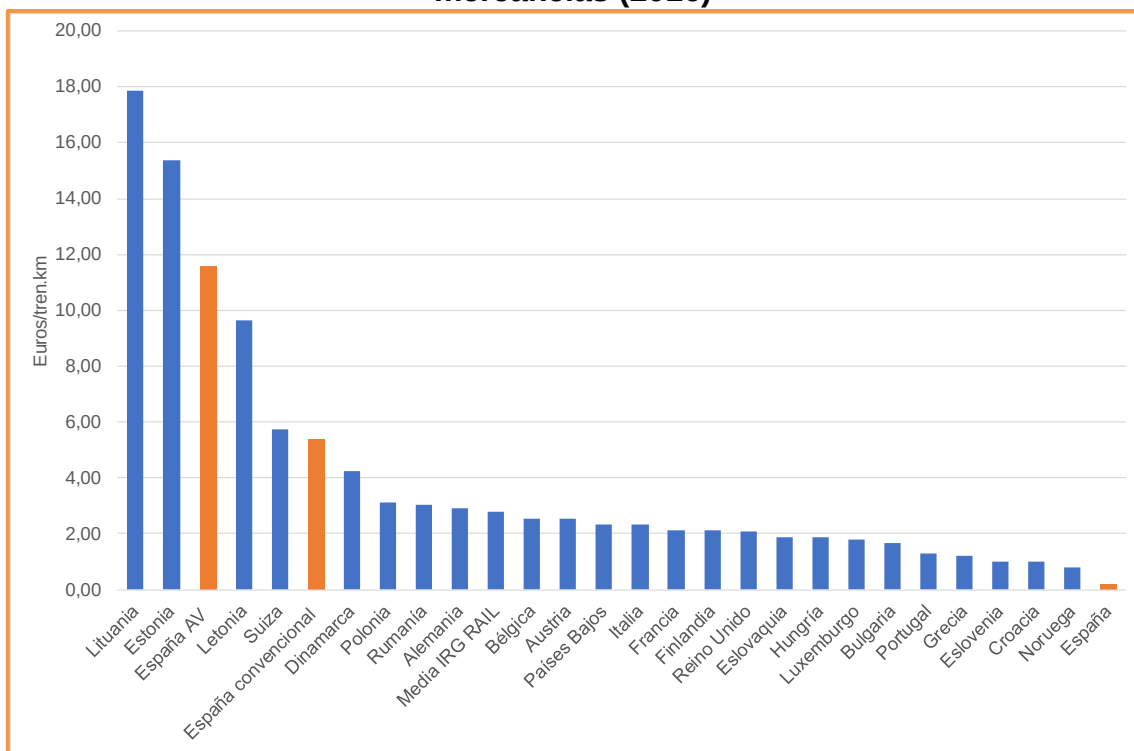
²¹ La Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC) es la asociación mundial para la cooperación entre los principales actores del sector ferroviario internacional y tiene como objetivo avanzar hacia la estandarización y la mejora de los sistemas de construcción y explotación de ferrocarriles interoperables. 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.

permite determinar cuantitativamente la relación entre la degradación producida sobre la vía y los distintos tipos de tráfico.

Esta forma de reparto de costes penaliza los tráficos de mercancías porque son los trenes más pesados y, por ello, desgastan en mayor medida la infraestructura que los trenes de viajeros, más ligeros. Sin embargo, esta metodología no tiene en cuenta 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 que 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.

Esta situación provoca que, si bien actualmente los cánones ferroviarios que soportan los servicios de mercancías son los más bajos a nivel europeo, de acuerdo con el IRG RAIL²², los valores resultantes de la aplicación de la metodología de costes directos a estos servicios son de los más elevados de la comparativa, en particular, en el caso de la red de alta velocidad.

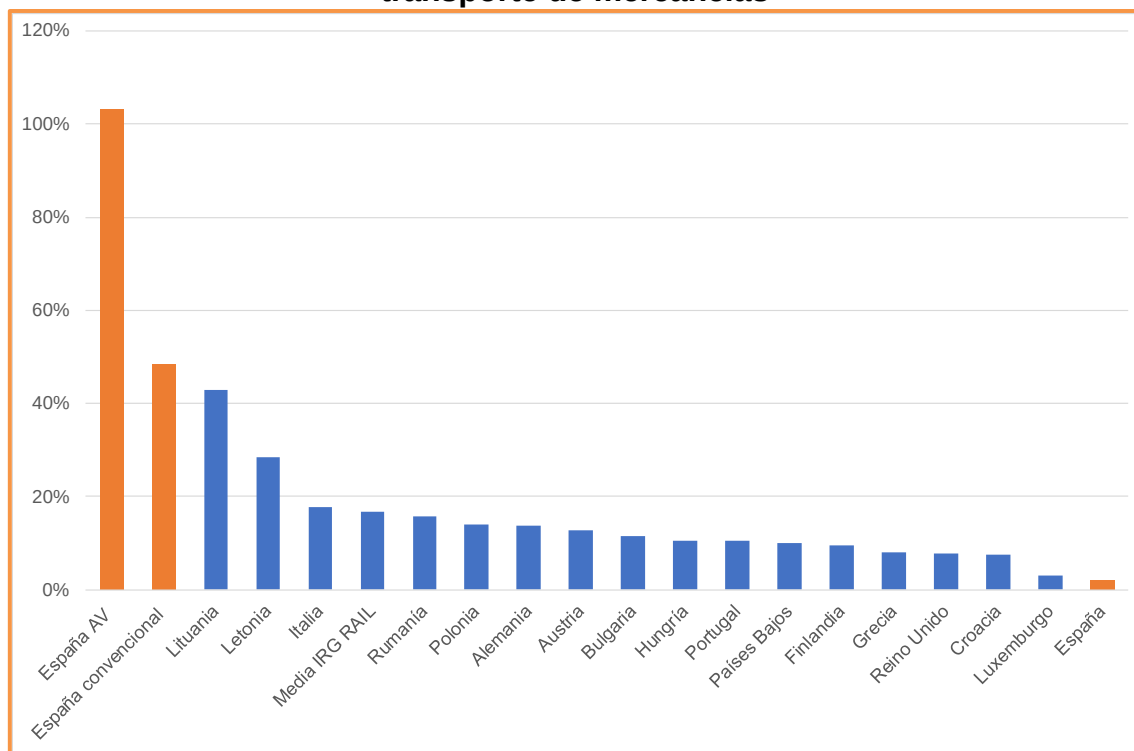
Gráfico 3. Cánones ferroviarios de los servicios de transporte de mercancías (2016)



Fuente. IRG RAIL.

A este hecho se le añade que el ingreso medio por tren.km obtenido por las empresas ferroviarias en España es inferior a la de otros países, de forma que el peso que suponen los cánones ferroviarios es muy superior, dificultando la viabilidad del transporte de mercancías.

Gráfico 4. Peso de los cánones ferroviario en el ingreso medio del transporte de mercancías



Fuente. IRG RAIL.

Los cánones resultantes de aplicar los costes directos obtenidos por ADIF y ADIF AV de su metodología pondrán en cuestión la competitividad de los tráficos de mercancías respecto a la carretera²³. Resulta especialmente ilustrativo el canon resultante en las líneas de altas prestaciones para el servicio de mercancías que, como se observa en el gráfico anterior, es ligeramente superior al ingreso medio percibido por las empresas ferroviarias de sus clientes finales. Se da la circunstancia que el Corredor Mediterráneo se está transformando para implantar el ancho internacional y facilitar las conexiones internacionales. Una vez concluyan estas actuaciones, el Corredor Mediterráneo será una línea de altas prestaciones por lo que, de mantenerse los cánones calculados por los gestores de infraestructuras, las conexiones internacionales no serán utilizadas

²³ La CNMC, en el Informe sobre los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril de 2017, analizó la incidencia de ciertos factores en la competitividad del ferrocarril frente a la carretera, elaborándose estimación de los costes de trasladar por ferrocarril y por carretera una determinada carga a lo largo de un cierto recorrido. Dicho informe concluía que la *“asimetría en el tratamiento de los costes de las infraestructuras entre el ferrocarril y la carretera, que obliga a que los cánones cubran los costes directos, podrían hacer que este modo de transporte no fuera competitivo frente a la carretera en el rango de distancias considerado”*.

por las empresas de mercancías al ser económicamente inviable cualquier tráfico utilizando dicha red.

Resulta por tanto necesario, en línea con la Conclusión 4ª de la Resolución de cánones de 2020, que ADIF y ADIF AV desarrollen un estudio técnico que estime los costes incrementales a largo plazo del tráfico de mercancías en las líneas diseñadas para el tráfico de viajeros²⁴. De otra forma, como ha señalado la CNMC en otras ocasiones²⁵, *“el incremento de cánones previsto hasta 2028, sin la adopción de medidas complementarias que incrementen sustancialmente la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril, supone una elevada incertidumbre para las empresas ferroviarias sobre su viabilidad futura”*.

Finalmente, 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 por encima del aumento de la actividad, cabe reiterar la necesidad de implementar dicho esquema de incentivos a la reducción de costes.

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

VI.1. Líneas de alta velocidad (líneas A): Costes y propuesta de las modalidades del canon 97

ADIF y ADIF AV señalan, en la memoria económica que acompaña su propuesta de modificación de cánones ferroviarios, que *“las tarifas que permiten equilibrar la cobertura de los costes subyacentes por modalidad de canon y por tipo de*

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

²⁵ Ver Resolución de 27 de septiembre de 2018 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2019 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2161326_10.pdf

servicio son muy superiores a las actualmente vigentes”. Además, destacan “la incertidumbre respecto a la demanda derivada de la posible evolución de la pandemia y que coincide con el despegue de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril”. Por ello, propone aplicar en 2021 las mismas tarifas propuestas para 2020, “ajustándolas en los términos propuestos por el regulador”.

La tabla siguiente presenta los valores propuestos por los gestores de infraestructuras para cada uno de los servicios ferroviarios que se prestan en las líneas de alta velocidad, así como su variación con respecto a las tarifas vigentes.

Tabla 6. Propuesta de tarifas para las modalidades de canon ferroviario en líneas A²⁶

	VL1		VL2		VL3		VCM		VOT		M	
A	1,6767	-13%	1,4873	61%	1,7350	-10%	1,6069	69%	1,7776	267%	0,5091	15%
B	3,6414	-24%	3,0043	31%	3,7855	-21%	2,3316	-2%	0,9797	-22%	1,3512	22%
C	0,4865	-39%	0,4315	13%	0,5044	-37%	0,4665	18%	0,5292	112%	0,1982	7%
Total	5,8046	-23%	4,9231	36%	6,0249	-20%	4,4050	18%	3,2865	66%	2,0585	19%

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

VI.1.1. Propuesta de modificación de los cánones ferroviarios

La tarifa del canon se corresponde con el importe unitario que resulta, según el artículo 5 del RE 2015/909, de la división de los costes directos que se han detallado en el epígrafe anterior por el tráfico previsto. Los costes directos de las líneas de alta velocidad, como se ha descrito en el epígrafe anterior, alcanzan los 338,67 millones de euros.

Los gestores de infraestructuras esperan una caída del tráfico en 2020 del 35%, especialmente en los servicios de viajeros comerciales de alta velocidad, mientras que, en 2021, según estas previsiones, el tráfico crecería intensamente (+53%). De esta forma, los tráficos en 2021 habrían prácticamente recuperado los niveles de 2019.

²⁶ 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).

Tabla 7. Previsión de tráfico para las líneas de alta velocidad (millones tren.km)*

	VL1		VL2		VL3		VCM		M	
2019	30,28		8,13		4,09		6,09		0,17	
2020	18,36	-39%	6,26	-23%	2,59	-37%	4,15	-32%	0,13	-22%
2021	29,59	61%	9,22	47%	3,65	41%	5,77	39%	0,16	21%
2019-21	97,7%		113,4%		89,3%		94,8%		94,5%	

* Para facilitar la presentación de la tabla no se han incluido los servicios VOT (servicios en vacío) por su limitada importancia.

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

Las estimaciones anteriores podrían resultar optimistas a la vista de la evolución de la oferta ferroviaria en 2020 que, hasta agosto, último dato disponible, se mantenía muy por debajo de los niveles de 2019 y de la estimación para este ejercicio de ADIF y ADIF AV.

Tabla 8. Evolución de la oferta ferroviaria en las líneas de alta velocidad [CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de RENFE Viajeros.

La liberalización de los servicios nacionales de transporte de viajeros a partir del 14 de diciembre de 2020 implica que a partir de marzo de 2021 RIELSFERA empezará a operar en el corredor Madrid-frontera francesa. Sin embargo, el aumento de capacidad solicitada por este nuevo operador no será suficiente para compensar la reducción de la capacidad por parte de RENFE Viajeros, que prevé una recuperación más lenta de los tráficos de larga distancia, incluyendo los de alta velocidad, dado el impacto del cambio de patrón de los viajeros y del teletrabajo en los viajes de negocio²⁷.

La recuperación paulatina del sector del transporte no se limita al modo ferroviario, sino que es común a todos los modos de transporte. IATA, la asociación internacional de líneas aéreas, estimó en julio que el tráfico previo a la pandemia provocada por la COVID-19 no se recuperaría hasta 2024.

Dadas estas previsiones, es posible que las reducciones de tráfico incrementen el coste medio unitario de forma más intensa a la prevista por ADIF y ADIF AV. De hecho, asumiendo la estimación de tráfico de los gestores de infraestructuras, son los aumentos de costes detallados en el epígrafe anterior y no el efecto de la crisis sanitaria sobre la actividad ferroviaria los causantes de la mayor parte

²⁷ De hecho, de acuerdo con la información aportada por el gestor de infraestructuras, RENFE Viajeros ha solicitado el [CONFIDENCIAL] de los surcos a que se comprometió en el Acuerdo Marco suscrito con ADIF AV. Esta reducción coincide, esencialmente, con la reducción de surcos con respecto a 2019, lo que cuestiona las previsiones de tráfico incluidas en la propuesta de cánones.

del incremento de los costes directos medios. La reducción del tráfico ferroviario asociado a la crisis sanitaria únicamente explica entre el 18 y el 29% del incremento en el coste directo unitario.

Tabla 9. Factores que afectan al coste unitario directo en las líneas de alta velocidad

<i>Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VCM	M
Coste unitario 2020	5,80	4,92	4,40	10,06
Efecto tráfico	0,30	0,14	0,40	1,54
Efecto coste	1,31	0,44	1,00	0,00
% del incremento provocado por el efecto coste	82%	76%	71%	0%

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

Esta Sala considera prioritaria la recuperación de los tráficos ferroviarios, valorando positivamente la propuesta de los gestores de infraestructuras de mantener los niveles de cánones presentados para el ejercicio 2020 y que no se implementaron efectivamente por la falta de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En su versión inicial, la propuesta de los gestores de infraestructuras pretendía reajustar los cánones de forma que, salvo en el caso de las mercancías, cada servicio ferroviario cubriera los costes directos que originaba. Sin embargo, dada la evolución de los costes directos, su aplicación en el ejercicio 2021 supondrá reducir la tasa de cobertura por los cánones ferroviarios por debajo del 80%.

Tabla 10. Cobertura de los costes directos por los cánones ferroviarios propuestos para 2021

	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M	Total
2019	130%	72%	125%	84%	67%	18%	115%
2020*	100%	100%	100%	100%	100%	21%	99%
2021	78%	89%	70%	76%	82%	18%	79%

(*) Estimación realizada por ADIF y ADIF AV.

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

En cualquier caso, dadas las elevadas incertidumbres sobre la evolución de la actividad ferroviaria señaladas anteriormente, es muy probable que, incluso existiendo ahorros en costes²⁸, los gestores de infraestructuras no cubran la

²⁸ La metodología de cálculo de los costes directos impone un decalaje entre el ejercicio que se toma para su cálculo y el ejercicio en que se aplican. En general, esta situación no afecta sustancialmente al resultado. Sin embargo, el descenso de la actividad ferroviaria observado en 2020 ocasionada por la crisis sanitaria provocada por la COVID 19 podría reducir los costes de administración de la red con respecto a los observados en 2019. Por ello, es posible que los costes directos unitarios de 2020 y 2021, en caso de que la recuperación de los tráficos sea más lenta de lo previsto por ADIF y ADIF AV, sean inferiores a los costes de 2019, ejercicio en el que

totalidad de los costes directos mediante los cánones ferroviarios en las líneas de alta velocidad. Esta Sala considera que, para evitar un incremento del elevado endeudamiento de ADIF AV²⁹, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) debería compensar a los gestores de infraestructuras por los menores ingresos que percibirán por establecer unos cánones por debajo de los costes directos, de acuerdo con el artículo 2.4 de propuesta de Reglamento de la Comisión Europea.

VI.1.2. Propuesta de modificación de la adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias

Los costes no elegibles en las líneas A suponen 337,67 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 (...)”*.

ADIF y ADIF AV proponen, como en el caso anterior, mantener la propuesta las siguientes adiciones por tipo de servicio y corredor:

Tabla 11. 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

Fuente. ADIF y ADIF AV.

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.

Al contrario de los costes directos, que el gestor puede trasladar a los cánones ferroviarios, los recargos para recuperar el resto de costes están sujetos, como se ha mencionado anteriormente, a que el mercado pueda aceptarlos. Con carácter previo al examen de tal requisito, procede aclarar y precisar el alcance y los límites del control que le corresponde realizar a la CNMC en relación con la

los tráficos fueron mucho más elevados, mitigando las pérdidas de los gestores de infraestructuras.

²⁹ De acuerdo con la memoria económica publicada a 31 de marzo de 2020, el endeudamiento de ADIF AV alcanzó los 16.231 millones de euros.

aplicación por el administrador de infraestructuras ferroviarias del artículo 96.4 LSF.

Debe advertirse, en primer lugar, que la apreciación inicial de la concurrencia o no del mencionado requisito no le corresponde al organismo regulador del sector ferroviario (la CNMC), sino al propio administrador de la infraestructura ferroviaria (*“Siempre que el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado, los administradores de infraestructuras podrán cobrar la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b”*), con sujeción, eso sí, a la supervisión y control de la CNMC. Como es sabido, el alcance de una competencia de decisión no es el mismo que el de una competencia de supervisión y control. En este último caso, la competencia del supervisor se contrae a controlar si la decisión adoptada por el organismo competente para decidir observa –o no- los requisitos y límites establecidos en la regulación aplicable. Pero si ésta atribuye al organismo competente para decidir un margen de actuación o de apreciación, el supervisor ha de respetar la decisión adoptada por aquél si ésta se mantiene dentro de los límites de dicho margen, no pudiendo sustituir la decisión del competente para decidir por la suya propia.

De acuerdo con el artículo 96.4 LSF, la adición al canon de un recargo requiere la apreciación de la concurrencia de un presupuesto que la norma establece con la ayuda de un concepto jurídico indeterminado, a saber: “siempre que el mercado pueda aceptarlo”. Esto significa que, al menos implícitamente, el artículo 96.4 LSF atribuye al administrador de infraestructuras ferroviarias un inevitable margen de apreciación para determinar si concurre (o no) el presupuesto que, de acuerdo con la Ley, permite adicionar un recargo al canon. Precisamente, la atribución al administrador de infraestructuras ferroviarias de un margen de apreciación justifica –y aún más: reclama- que la observancia de los límites del mismo (pues todo margen de actuación o de apreciación está sometido a límites que impiden que su ejercicio derive en arbitrariedad) sea controlada por el organismo regulador, es decir, por la CNMC.

Pues bien, la Resolución de cánones de 2020 señaló que los recargos anteriores, considerados conjuntamente con las tarifas de los cánones ferroviarios, reducía ligeramente los costes medios de los trenes de menor tamaño, pero los incrementaba en los de más plazas, en particular, en el caso de las composiciones dobles (+8,4%)³⁰. Además, la evolución del tráfico presentaba

³⁰ Al contrario del canon, que se factura por tren.km, la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b) se tarifica en función de las plazas del tren. En los trenes con un mayor número de plazas o bien que circulan en composición doble (dos trenes a la vez), la reducción del canon propuesta por los gestores de infraestructuras, que es función de los km recorridos por el tren, se ve

importantes incrementos en términos de pasajeros a la vez que los resultados de explotación de RENFE Viajeros eran positivos. Por ello, esta Sala concluía que los recargos propuestos por ADIF y ADIF AV podían ser aceptados por el mercado.

La crisis sanitaria provocada por la COVID 19 ha modificado esta situación, pasando de crecimientos elevados, como se señalaba en la Resolución de cánones de 2020, a reducciones en el número de pasajeros en torno al 60% en la media de los corredores con respecto al mismo periodo de 2019. Los últimos datos disponibles, de agosto de 2020, muestran un empeoramiento en la evolución de la demanda, a pesar de la retirada de las restricciones a la movilidad.

Gráfico 5. Evolución de los viajeros de alta velocidad
[CONFIDENCIAL]

Fuente. RENFE Viajeros.

La evolución de los ingresos de los servicios de alta velocidad de RENFE Viajeros refleja el hundimiento de la demanda, con reducciones de entre el 55 y el 64% dependiendo del corredor.

Tabla 12. Evolución de los ingresos de RENFE Viajeros por corredor
[CONFIDENCIAL]

Fuente. RENFE Viajeros.

Los datos de demanda y la evolución de los ingresos por transporte de viajeros de alta velocidad indican que la capacidad del mercado para aceptar los recargos se ha reducido significativamente.

La recuperación de la demanda ferroviaria podría requerir reducciones en el precio del billete, para lo que los cánones tienen una incidencia muy relevante. En primer lugar, su importancia en los costes totales de prestación de los servicios de transporte de viajeros de alta velocidad es muy elevada, alcanzando en algunos casos, el 45% del total³¹.

compensada por el incremento de la adición, que considera, como se ha señalado, también el número de plazas.

³¹ De acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de los datos aportados por RENFE Viajeros para el año 2019, el peso de los cánones en los costes de los servicios de alta velocidad varía entre el **[CONFIDENCIAL]** en el corredor norte (Madrid-León) al **[CONFIDENCIAL]** en el Madrid-Barcelona o el **[CONFIDENCIAL]** en el Madrid-Málaga. En una situación intermedia se sitúa el corredor del Levante, en el que los cánones suponen en torno al **[CONFIDENCIAL]** de los costes de explotación.

En segundo lugar, como señalaba la Resolución de cánones de 2020, su estructura se basa en dos componentes - canon (tren.km) y adición (plaza.km) -, que son independientes de la ocupación del tren, lo que *“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 todo lo anterior, esta Sala considera que la apreciación de que el mercado puede aceptar el incremento de los recargos propuestos por ADIF y ADIF AV desborda los límites razonables del margen de apreciación que la Ley atribuye a los administradores de infraestructuras ferroviarias, debiéndose aplicar los siguientes valores³²:

<i>Euros por 100 plazas.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona	1,7611	0,0000	0,3023	0,4959	0,0000	0,0000
Madrid-Andalucía	0,8647	0,0000	0,1962	0,3218	0,0000	0,0000
Resto líneas alta velocidad	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Estas conclusiones coinciden con la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea que indica que el *“artículo 32 [de la Directiva RECAST] permite a los Estados miembros establecer el cobro de recargos basados en la capacidad de pago de los respectivos segmentos del mercado ferroviario. Este principio, como tal, implica que los recargos pueden estar sujetos a fluctuaciones y pueden disminuir en caso de que disminuya la capacidad de pago del segmento de mercado en cuestión. Semejante disminución puede tener lugar, en particular, como consecuencia de la crisis actual”*.

Esta modificación de la propuesta de los gestores de infraestructuras evitará un incremento de los cánones en la mayoría de los corredores, en un momento en el que la demanda de los servicios de alta velocidad está en retroceso. En consecuencia, los cánones para 2021 deberán basarse en la propuesta para el canon (por tren.km) ya analizada y el recargo vigente (por plaza.km).

³² Los valores modificados se corresponden con los recargos vigentes actualmente (aprobados mediante la LPGE de 2018) salvo para el caso de los servicios VL2 (servicios de ancho variable) sobre los que la Resolución de cánones de 2019 concluía que no podían aceptarlo, conclusión que fue asumida por ADIF y ADIF AV en su propuesta de cánones tanto de 2020 como 2021, objeto de la presente Resolución.

Tabla 13. Importe del canon y recargo para las líneas de alta velocidad

Trayecto	Plazas*	Canon + Recargo (€/tren.km)			Dif. Cánones vigentes	
		Vigente	Prop. ADIF	Ajuste CNMC **	Prop. ADIF	Ajuste CNMC
Madrid-Barcelona	[CONFIDENCIAL]				1,4%	-11,2%
Madrid-Alicante					1,0%	-22,8%
Madrid-Valencia					2,5%	-22,8%
Madrid-Sevilla					-8,6%	-16,0%
Madrid-Málaga					-8,1%	-15,8%
Madrid-Valladolid-León					1,7%	-22,8%

(*) Número de plazas medias ponderando los tipos de trenes y el número de composiciones dobles que circulan en cada corredor.

(**) Importe propuesto por ADIF AV para el canon (por tren.km) y el recargo vigente (por plaza.km).

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF, ADIF AV y RENFE Viajeros.

De acuerdo con las previsiones realizadas por los gestores de infraestructuras, mantener los recargos actuales supondrá una menor recaudación por este concepto en torno a 50 millones de euros. Como en el caso anterior, el MITMA debería compensar a los gestores de infraestructuras por estos menores ingresos. Este enfoque ha sido adoptado en Italia, donde los recargos para recuperar todos los costes se han reducido en un 60%, siendo financiados por el Gobierno italiano³³.

Tabla 14. Estimación de la recaudación de ADIF y ADIF AV por la adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias (millones euros)

Corredor	Propuesta ADIF	Ajuste CNMC
Madrid-Barcelona	133,23	106,59
Madrid-Andalucía	43,01	34,41
Resto líneas alta velocidad	14,10	-
Total	190,35	140,99

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

En definitiva, a juicio de esta Sala, dada la importancia del importe conjunto de canon y adición, su reducción facilitará una bajada de los precios finales de los servicios de transporte de viajeros y con ello la recuperación del tráfico ferroviario. Esta tendencia se verá reforzada por la entrada de RIELSFERA en el corredor Madrid-Frontera francesa (que representa en torno al 15% de los surcos del corredor en el horario de servicio 2020-2021), que contribuirá a que la reducción de los cánones se traslade a los precios finales.

³³ Ver artículo 96 del Decreto Ley 34/2020 de 19 de mayo.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sq>

VI.1.3. *Propuesta de modificación de la adición al canon por adjudicación de la capacidad*

Los gestores de infraestructuras proponen modificar la adición al canon por adjudicación de la capacidad prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley del Sector Ferroviario que penaliza la no utilización de los surcos asignados o la petición de capacidad no planificada para adaptarlo a la Resolución de cánones de 2020. Esta adición, según lo establecido en la Ley del Sector Ferroviario se aplicará a la diferencia, en valor absoluto, entre el número de tren.km adjudicados y el número de tren.km efectivamente circulados, cuando se supere el 2% de la capacidad adjudicada en el caso de los servicios de viajeros y del 15% para las mercancías.

La Resolución de 9 de marzo de 2017³⁴, que analizó por primera vez esta adición, consideró que *“el sistema de cánones ferroviarios debe dar los incentivos correctos por lo que esta adición debe evitar que se soliciten surcos tentativamente únicamente bajo la previsión de tráficos inciertos. Igualmente, el recargo debe desincentivar que determinadas empresas acaparen surcos en determinados trayectos y horarios con una menor disponibilidad de capacidad”*.

Sin embargo, es necesario considerar esta medida en la situación actual, en la que los tráficos, tanto de mercancías como de viajeros, están sujetos a una importante incertidumbre derivada de posibles restricciones a la movilidad derivadas de la crisis sanitaria de la COVID-19. Por ello, podría no ser proporcionado penalizar solicitudes de capacidad para realizar transportes que, por estas razones, podrían cancelarse.

En este mismo sentido, la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea señala que *“la pandemia ha provocado graves perturbaciones del tráfico ferroviario que han dado lugar a la generalización de las cancelaciones de surcos. Los hechos subyacentes eran y siguen siendo ajenos al control de las empresas ferroviarias. Además, han dado lugar a un exceso de capacidad (temporal). Por tanto, cabe suponer que el efecto incentivador buscado por los cánones por reserva de conformidad con el artículo 36 de la Directiva 2012/34/UE no es pertinente por lo que respecta al período de referencia”*.

Por ello, los gestores de infraestructuras deberían reducir el importe de su propuesta de adición al canon por adjudicación de la capacidad, flexibilizando,

³⁴ 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.

dada la situación sanitaria, la planificación de las empresas ferroviarias. Dado que el importe calculado para esta adición se basa en el lucro cesante que supone que un tren, habiendo reservado un surco, no circule, incluyendo los recargos, ADIF y ADIF AV deberán ajustar los importes propuestos por la adición al canon por adjudicación de la capacidad a los valores señalados en el epígrafe anterior.

VI.2. Líneas Convencionales (líneas no A): Costes y propuesta de las modalidades del canon 97

Los cánones ferroviarios en la red convencional presentan unos niveles de cobertura reducidos de los costes directos debido a que, inicialmente, ADIF recibía una subvención para cubrir sus costes operativos. Como se analizó en la Resolución de 30 de marzo de 2017 sobre la propuesta de canon y adición de ADIF de los servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos (VCM) para 2017, el gestor optó por renunciar a dicha subvención fijando los cánones de los servicios VCM (utilizados por los servicios sujetos a obligaciones de servicio público) orientados a los costes directos. Además, estableció la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b) sobre estos mismos servicios, cubriendo la totalidad de los ingresos que percibía, hasta la fecha, a través de los PGE³⁵.

Los cánones del resto de servicios no se adecuaron a los costes directos, dado el impacto que hubiera supuesto, por lo que ADIF propuso una senda paulatina de incrementos en 2018. Sin embargo, estas subidas de cánones no han podido implementarse por la falta de LPGE en varios ejercicios.

Por ello, ADIF propone continuar con esta senda de incrementos en 2021, lo que supone subidas de los cánones relevantes, en términos porcentuales, de algunos servicios, como los VL2 (servicios de ancho variable) o los de mercancías.

Tabla 15. Propuesta de tarifas para las modalidades de canon ferroviario en la red convencional (líneas no A)

	VL1		VL2		VL3		VCM		VOT		M	
A	0,7273	43%	0,8482	65%	0,7138	39%	1,3645	-1%	0,6017	46%	0,0959	32%
B	1,0030	38%	1,1633	59%	0,9846	35%	2,0251	3%	0,5443	-7%	0,1451	41%
C	0,2617	30%	0,3168	55%	0,2606	28%	0,5188	-6%	0,2274	39%	0,0371	29%
Total	1,9920	39%	2,3283	61%	1,9590	36%	3,9084	0%	1,3734	18%	0,2781	36%

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

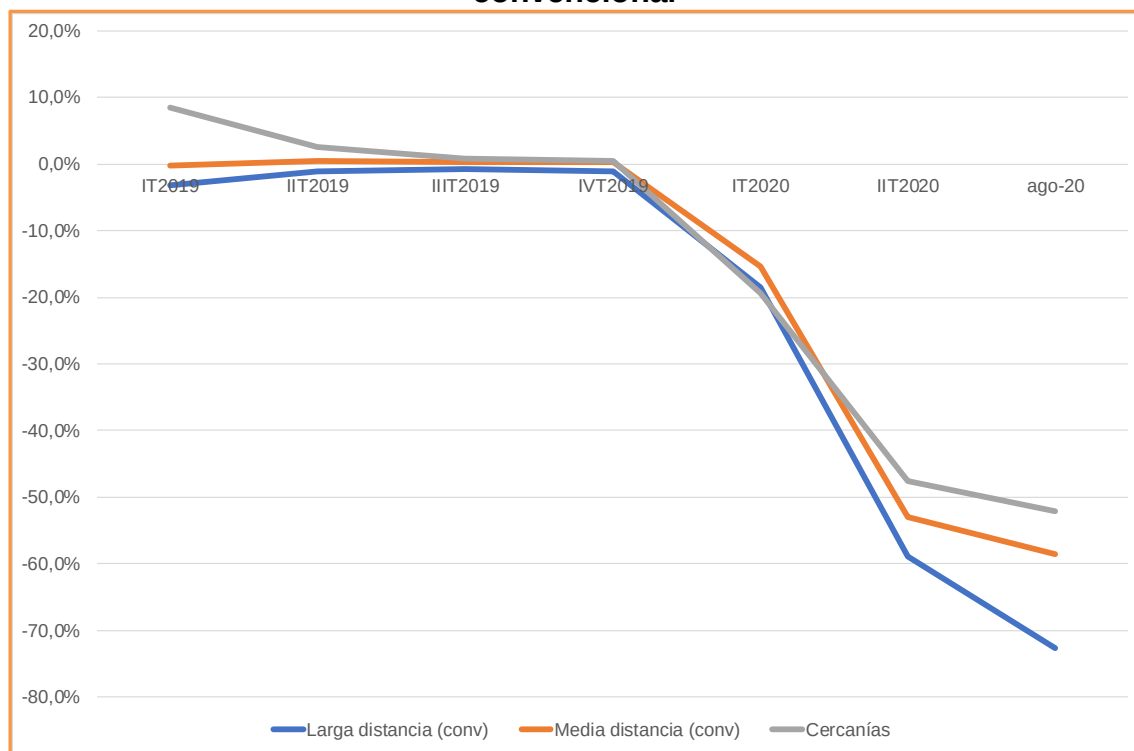
La CNMC consideró, en la Resolución de cánones de 2018 que el incremento paulatino de los cánones aplicables a la red convencional era positivo *“dado que*

³⁵ La subvención que hasta ese momento recibía el gestor de infraestructuras fue transferida a RENFE Viajeros para cubrir los costes de los servicios de cercanías y media distancia sujetos a obligaciones de servicio público.

se encamina a cubrir los costes directos de las infraestructuras ferroviarias, en línea con lo señalado por la Directiva RECAST”.

Sin embargo, como en el caso de los servicios de alta velocidad, es preciso considerar la situación creada por la crisis sanitaria y sus efectos económicos, que han reducido sensiblemente la demanda de todos los servicios que se prestan sobre la red convencional. Los pasajeros de los servicios de larga y media distancia se han reducido en un 72 y 58%, respectivamente, mientras que los de cercanías lo han hecho en un 52% hasta agosto de 2020.

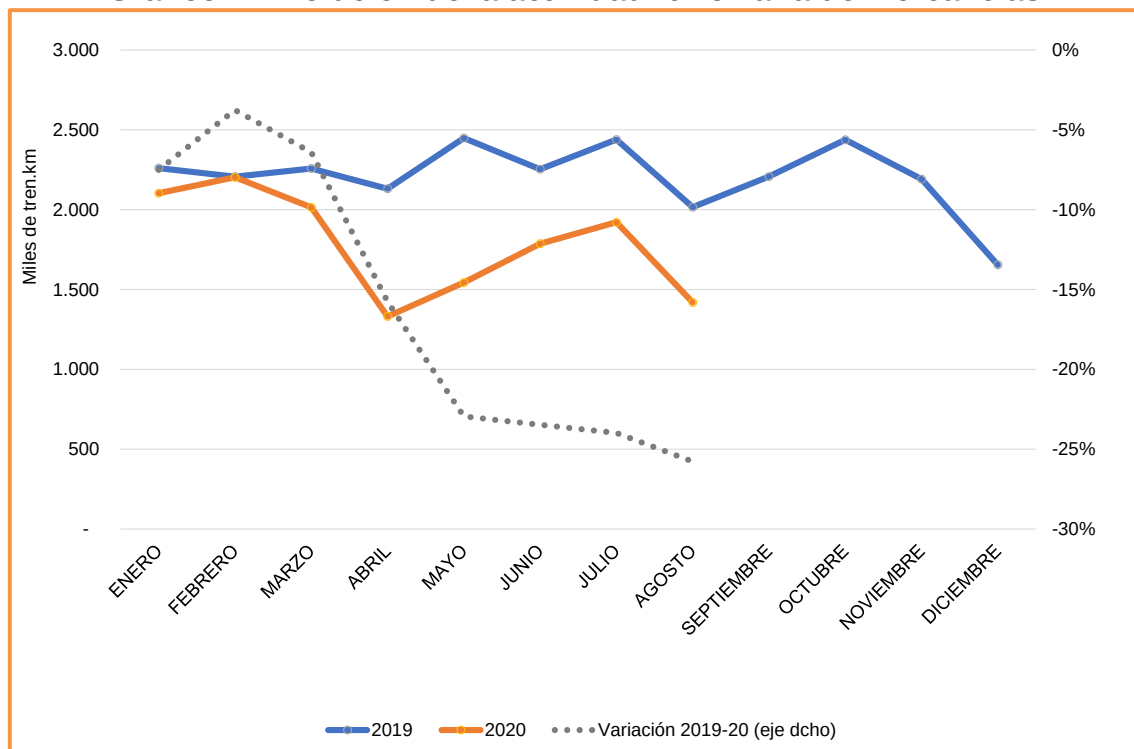
Gráfico 6. Evolución de los servicios de transporte de pasajeros en la red convencional



Fuente. RENFE Viajeros.

Los servicios de mercancías cayeron hasta junio de 2020 un 20,5% en términos de toneladas netas transportadas y un 19% en toneladas.km. En términos de actividad, medida en tren.km, los servicios de mercancías han reducido sus tráficos hasta agosto de 2020 en un 25,8% con respecto al mismo periodo del año pasado. La tendencia observada hasta el mes de agosto, último dato disponible, no refleja una recuperación de la actividad, con decrecimientos cada vez mayores del tráfico.

Gráfico 7. Evolución de la actividad ferroviaria de mercancías



Fuente. ADIF.

La reducción de la actividad ferroviaria ha afectado a los ingresos percibidos por las empresas ferroviarias, tanto en los servicios de viajeros, incluyendo los sujetos a obligaciones de servicio público, como de mercancías. La evolución es similar tanto en el caso de RENFE Mercancías como del resto de empresas alternativas de mercancías, si bien la reducción ha sido menos intensa que en los servicios de transporte de viajeros.

Tabla 16. Evolución de los ingresos de los servicios en líneas convencionales
[CONFIDENCIAL]

Fuente. Empresas ferroviarias.

Por todo lo anterior, esta Sala considera que ADIF debería posponer los incrementos previstos para adecuar los cánones aplicables a las líneas de la red convencional a los costes directos hasta que los tráficos ferroviarios se hayan recuperado. Además, dichos incrementos han sido retrasados, de facto, desde 2018 por la falta de aprobación de los PGE.

El impacto de esta medida en la recaudación de los gestores de infraestructuras es limitada, estimada, según los tráficos previstos, en 12,81 millones de euros.

Tabla 17. Recaudación de los cánones ferroviarios en las líneas de la red convencional

Mill. €	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M	Total
Tarifas propuestas	10,20	14,44	7,54	367,98	3,35	6,80	410,31
Tarifas vigentes	7,31	8,98	5,60	367,72	2,90	4,98	397,50
Diferencia	- 2,89	- 5,46	- 1,94	- 0,26	- 0,45	- 1,81	- 12,81

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

Como en los casos anteriores, se considera que el MITMA debería compensar a los gestores de infraestructuras por los menores ingresos que percibirán en concepto de cánones en caso que optaran por no incrementarlos, en línea con lo señalado por esta Sala. Igualmente, de acuerdo con lo señalado para las líneas de alta velocidad, se considera que se debería eliminar o reducir la adición al canon por adjudicación de capacidad.

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

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

Las estaciones de transporte de viajeros son instalaciones sobre las que se prestan diversos servicios, entre ellos, los servicios básicos cubiertos por la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario. La Resolución de cánones de 2020 requirió a los gestores de infraestructuras *“los criterios de reparto entre las actividades reguladas y no reguladas”* y 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”*. ADIF y ADIF AV aportaron esta documentación el 29 de mayo de 2020 (Antecedente de Hecho Primero).

La metodología aportada describe el proceso de imputación de los costes y detalla los criterios de reparto entre los servicios básicos, los servicios comerciales y otras actividades. Los criterios utilizados asignan los costes en estaciones entre las distintas actividades si bien no se identifican los servicios regulados no cubiertos por la modalidad A del canon, tanto servicios básicos como auxiliares, recogidos en la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV, y cuya regulación viene establecida por el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario.

La asignación de los costes de personal, que también fue objeto de análisis en la Resolución de cánones de 2020, se considera razonable y permite una asignación transparente de los costes laborales en estaciones a las distintas actividades o servicios.

VII.1.1. Costes imputados al canon de estaciones

El modelo de costes de los gestores ferroviarios proporciona información desagregada para el canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros. Como se describía en la Resolución de cánones de 2020, 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.

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. Los costes asociados a este convenio se incluyen en el coste del servicio básico salvo determinados importes que son refacturados al operador.

De acuerdo con el artículo 98.4.A.2 de la Ley del Sector Ferroviario, en el coste del servicio básico se incluyen, además, los costes financieros de las estaciones de categoría 6 y se deducen los costes de las estaciones sin categoría³⁶.

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 del artículo 98 (servicio básico en estaciones), otros, tanto regulados, como los servicios básicos y auxiliares 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

³⁶ Aquellas que no se han puesto en funcionamiento, así como las estaciones de Cercanías y de ancho métrico que no tienen parada comercial.

infraestructuras eliminan todos los costes no imputables al canon de acuerdo con el artículo 98.4.A).

Tabla 18. Costes Imputables al servicio básico de estaciones
[CONFIDENCIAL]

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

Como novedad en ejercicio, fruto de la Sentencia de la Corte de Justicia de la Unión Europea en el Asunto C-210/18³⁷ que concluye que los andenes en estaciones de viajeros deben considerarse parte de la infraestructura ferroviaria, ADIF y ADIF AV han identificado el coste derivado de la amortización neta de estos elementos, detrayéndolo del coste total del servicio básico de estaciones e incluyéndolo en los costes del paquete de acceso mínimo a la infraestructura (punto 7 de la tabla anterior).

El coste a recuperar mediante la modalidad A del canon del artículo 98 alcanza los 119,7 millones de euros, lo que supone un incremento del 3% respecto a 2018, si bien se encuentra en niveles similares a los de años anteriores.

VII.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 vigentes, así como extender el ámbito de aplicación de la adición a todas las estaciones de las categorías 1 a 5 (y no solamente a las de alta velocidad, como hasta ahora). Además, la propuesta contempla el incremento de los importes de la adición, modificando las cuantías unitarias vigentes.

€/viajero subido y bajado	Nacional - internacional	Interurbano	Urbano
Cuantía vigente	0,4084	0,0871	0,0209
Propuesta	0,4676	0,0935	0,0224
Variación	14,5%	7,3%	7,2%

Fuente. ADIF y ADIF AV.

³⁷ 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>

La propuesta referente a la adición por intensidad de uso supone un doble efecto en la recaudación por este concepto por parte de los gestores de infraestructura, ya que resulta de aplicación a todas las estaciones de categoría 1 a 5 y aumenta la cuantía unitaria por parada en todos los servicios.

En la propuesta de actualización de tarifas, ADIF y ADIF AV estiman los ingresos derivados del servicio básico en estaciones en 2021, contemplando los siguientes importes.

Tabla 19. Cobertura de costes con tarifas (miles de euros)

Coste del servicio	Ingresos por tarifa en 2021	Ingresos por adición en 2021	Total ingresos del servicio	Resultado
- 119.687	89.698	51.021	141.444	21.757

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

De la tabla anterior se observa la estimación del total de ingresos (141,4 millones de euros), que incluye tanto los cánones por parada como la adición de intensidad. El resultado estimado es considerablemente mayor al coste del servicio en 2019. Los administradores de infraestructuras señalan en su propuesta que durante el ejercicio 2021, con el objetivo de mejorar la valoración de los servicios prestados en las estaciones de viajeros, prevén llevar a cabo actuaciones extraordinarias de conservación e inspección, así como incrementar los costes del servicio de atención a personas con movilidad reducida. Los costes de estas mejoras se estiman en 25 millones de euros por lo que los ingresos por el canon de estaciones serían similares a su coste serían en 2021.

ADIF y ADIF AV señalaron en la propuesta remitida en 2019 que *las “actuaciones a realizar hacen prever para el ejercicio 2020 un incremento de los costes subyacentes a la utilización de las estaciones de viajeros que se ha estimado en aproximadamente 15 millones de euros”*. Por este motivo, propusieron, como en este ejercicio, un incremento del canon de estaciones. Los gestores de infraestructuras no han informado si finalmente se acometieron dichas inversiones o si las propuestas para el ejercicio 2021 son adicionales.

Esta Sala considera que los cánones propuestos incrementarán los costes de las empresas ferroviarias por lo que, en línea con lo señalado anteriormente, se deberían posponer hasta que los tráficos ferroviarios se hayan recuperado.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 98.4.A de la Ley del Sector Ferroviario, el canon de estaciones no debe financiar inversiones futuras sino recuperar *“los costes asociados al mantenimiento y conservación de las estaciones, a su reposición y a la prestación de los servicios básicos mínimos de las estaciones, los gastos financieros (...)”*. Por ello, ADIF y ADIF AV deberán acreditar en el

marco de la auditoría de los costes de 2020 que el incremento en el canon propuesto está justificado en base a incrementos efectivos de los costes señalados en el señalado artículo de la Ley del Sector Ferroviario.

VII.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 E³⁸ 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. Esta propuesta de actualización de estas modalidades del canon del artículo 98 coincide con la que fue objeto de análisis en la Resolución de cánones de 2019.

- **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 convencional 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.

³⁸ 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 ejercicio 2019 el coste total del canon ha disminuido un 10% lo que, dado un reducido aumento del número de pasos, provoca un descenso del coste unitario del en una proporción similar:

Tabla 20. Coste prestación canon de paso por cambiadores (euros)
[CONFIDENCIAL]

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

Los gestores de infraestructuras proponen reducir el déficit aumentando la cuantía de esta modalidad del canon en un 5%. A pesar de esta subida, los administradores de infraestructuras estiman unos ingresos en 2021 por este concepto de 3,53 millones de euros, muy por debajo del coste de prestación del servicio.

Esta Sala, habiéndose verificado dichos costes, considera que la propuesta de ADIF y ADIF AV no supera los costes. Sin embargo, el pago de este canon incrementa el coste de prestación de los servicios de transporte de viajeros de larga distancia que, como se ha señalado en el epígrafe VI.2, ha visto reducida su actividad de forma relevante. Por ello, los gestores de infraestructuras deberían considerar la oportunidad de mantener este canon en los niveles actuales hasta que los tráficos se hayan recuperado.

- **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.

Como en el caso anterior, el nivel de estas modalidades del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario está por debajo de sus costes. Sin embargo, esta Sala considera que debería posponerse su adecuación a los costes hasta que la actividad ferroviaria se haya recuperado. No debe olvidarse que, como en otros casos, el retraso en la aprobación de los PGE ha paralizado estas subidas desde 2018.

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 Europea³⁹ 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.

Como se ha señalado en el análisis del canon de estaciones, ADIF y ADIF AV detraen de su coste la amortización de los andenes. Si bien esta Sala ha reconocido que las vías en estaciones pueden tener un doble papel, como infraestructura e instalación de servicio⁴⁰, es necesario que se identifiquen correctamente los costes para evitar una doble remuneración. A este respecto, los gestores deberán justificar los costes imputados a la vista de la asignación de los costes a los cánones por utilización de líneas ferroviarias (artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario).

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. La reducción de la actividad ha motivado que las empresas ferroviarias hayan debido hacer un mayor uso de estas instalaciones dado que su material rodante ha estado paralizado. Por ello, ADIF y ADIF AV deberían prever descuentos o bonificaciones de forma que la situación sanitaria no genere mayores ingresos para los gestores de infraestructuras en detrimento de las empresas ferroviarias, lo que podría retrasar la recuperación de su actividad.

VIII. CONCLUSIONES

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

- 1) La situación generada por la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto las limitaciones que el actual sistema de modificación y aprobación de los cánones ferroviarios impone a los gestores de infraestructuras, impidiéndoles reaccionar ante reducciones significativas en los tráficos ferroviarios como los que se han observado desde la declaración del Estado de alarma el 14 de marzo de 2020.

Esta Sala considera muy necesaria y urgente la aprobación de la modificación de la Ley del Sector Ferroviario en relación con la fijación de

³⁹. Ver nota al pie 37

⁴⁰ Ver 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.
<https://www.cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

los cánones ferroviarios según la propuesta normativa objeto del Acuerdo de 15 de abril de 2020⁴¹.

- 2) Desde la aprobación de la Resolución de cánones de 2020 no se ha avanzado en la implementación de los mecanismos previstos en la Ley del Sector Ferroviario para asegurar la sostenibilidad financiera de los gestores de infraestructuras y la predictibilidad de los cánones ferroviarios. De nuevo, el impacto de la crisis provocada por la COVID-19 en la actividad ferroviaria, así como la apertura del mercado de transporte de viajeros por ferrocarril a partir del 14 de diciembre de 2020 hace imprescindible la publicación de la estrategia indicativa y la firma del convenio entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y los gestores de infraestructuras previsto en el artículo 25 de dicha Ley.
- 3) Los costes directos en 2019 comunicados por ADIF y ADIF AV se han incrementado más que la actividad, resultando en un aumento del coste unitario directo imputable a los cánones ferroviarios. Además, los costes no elegibles, al contrario de los costes imputables, mantienen una senda descendente sin que ADIF y ADIF AV hayan justificado las razones para ello.

En esta situación resulta imprescindible un análisis en profundidad de dicho modelo, de forma que se asegure que los costes que se recuperan a través de los cánones ferroviarios son, efectivamente, variables con el tráfico ferroviario, de acuerdo con lo establecido en el RE 2015/909.

- 4) La metodología utilizada para asignar los costes de las infraestructuras a los servicios de mercancías no tiene en cuenta que determinados requerimientos de calidad, diseño y mantenimiento se justifican exclusivamente por las necesidades del tráfico de viajeros. Los cánones resultantes de aplicar dicha metodología harán que tráficos de mercancías no sean competitivos con respecto a la carretera, en particular, en las líneas de alta velocidad, como será el Corredor Mediterráneo, una vez se transforme para implantar el ancho internacional.

Resulta por tanto necesario, en línea con la Conclusión 4ª de la Resolución de cánones de 2020, que ADIF y ADIF AV desarrollen un estudio técnico que estime los costes incrementales a largo plazo del tráfico de mercancías en las líneas diseñadas para el tráfico de viajeros.

⁴¹ Acuerdo 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.
<https://www.cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

- 5) La oferta ferroviaria en la red de alta velocidad (líneas A) se ha reducido sustancialmente hasta agosto de 2020, tanto en términos de plazas como en los trenes circulados. Las previsiones apuntan a una recuperación lenta de la actividad del transporte en general y de la ferroviaria en particular.

Por ello, esta Sala valora positivamente la propuesta de ADIF y ADIF AV de mantener los valores de las modalidades del canon del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario presentados para el ejercicio 2020 y que no se implementaron efectivamente por la falta de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Esta propuesta, que supone una reducción de los importes vigentes, facilitará la recuperación de los tráficos en la red de alta velocidad.

- 6) La crisis sanitaria también ha reducido el número de viajeros transportados por los servicios alta velocidad en el entorno del 60% hasta agosto de 2020. En la misma línea, los ingresos de RENFE Viajeros han disminuido en una proporción similar en todos los corredores. La recuperación de la demanda podría requerir una reducción del precio de los billetes.

La aplicación de la propuesta de adición por utilización de las líneas ferroviarias prevista en el artículo 97.5.2º.b) supondrá un incremento de los costes de las empresas ferroviarias en la mayoría de corredores lo que, dada su incidencia, podría impedir reducciones en los precios finales que incentivarán la demanda. Por ello, esta Sala concluye que la apreciación de que el mercado puede aceptar el incremento de los recargos propuestos por ADIF y ADIF AV desborda los límites razonables del margen de apreciación que la Ley atribuye a los administradores de infraestructuras ferroviarias, por lo que se deberán aplicar las adiciones siguientes:

<i>Euros por 100 plazas.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona	1,7611	0,0000	0,3023	0,4959	0,0000	0,0000
Madrid-Andalucía	0,8647	0,0000	0,1962	0,3218	0,0000	0,0000
Resto líneas alta velocidad	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

- 7) La adición al canon por adjudicación de la capacidad prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley del Sector Ferroviario penaliza la no utilización de los surcos asignados. La crisis sanitaria y la incertidumbre que genera provoca que un número importante de cancelaciones sean ajenas al control de las empresas ferroviarias. Por ello, los gestores de infraestructuras deberían reducir el importe de su propuesta de adición al

canon por adjudicación de la capacidad, flexibilizando, dada la situación sanitaria, la planificación de las empresas ferroviarias.

Sin perjuicio de lo anterior, ADIF y ADIF AV deberán ajustar los importes propuestos de acuerdo con los recargos modificados por la presente Resolución.

- 8) Los tráficos de los servicios que se prestan en la red convencional (líneas no A) han sufrido también descensos importantes, tanto en los servicios de viajeros, incluyendo los sujetos a obligaciones de servicio público, como de mercancías.

La CNMC ha valorado positivamente las propuestas de los gestores de infraestructuras en ejercicios anteriores de incrementar paulatinamente los cánones ferroviarios aplicables a la red convencional hasta alcanzar los costes directos. Sin embargo, dada la situación actual, se deberían posponer dichos incrementos hasta que los tráficos ferroviarios se hayan recuperado.

- 9) En este mismo sentido, esta Sala considera que ADIF y ADIF AV deberían considerar la oportunidad de mantener los niveles actuales de las modalidades B y C del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario hasta que los tráficos se hayan recuperado. En relación con la modalidad D, se deberían prever descuentos que eviten una mayor recaudación por este canon derivada de la paralización del material rodante como consecuencia de una menor actividad.
- 10) Esta Sala considera que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana debería compensar, en línea con la 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, a los gestores de infraestructuras por las pérdidas que supondrá establecer los importes de las diferentes modalidades de canon del artículo 97 resultantes tanto de la propuesta de ADIF y ADIF AV como de la presente Resolución.

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 desarrollen en 2021 un estudio técnico que estime los costes incrementales a largo plazo del tráfico de mercancías en las líneas diseñadas para el tráfico de viajeros.

SEGUNDO.- Declarar que la apreciación de que la adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias propuesta por las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad en su propuesta remitida a esta Comisión con fecha 31 de julio de 2020 para las líneas tipo A puede ser aceptada por el mercado desborda los límites razonables del margen de apreciación que les atribuye el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, por lo que se les requiere para que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 6) del epígrafe VIII de esta Resolución.

TERCERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que modifiquen su propuesta de adición al canon por adjudicación de la capacidad prevista en el artículo 97.5.2º.a) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario de acuerdo con los importes establecidos en el Resuelve Segundo de la presente Resolución.

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.