

RESOLUCIÓN SOBRE LOS PRECIOS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LAS INSTALACIONES DE RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO, S.M.E., S.A.

LA SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/025/20

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 10 de diciembre de 2020

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11.2.b) y 11.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emite la siguiente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de julio de 2020 se acordó la apertura de un procedimiento con el objeto de analizar los precios de prestación de los servicios básicos en las instalaciones de Renfe Fabricación y Mantenimiento S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Mantenimiento).

En dicho escrito se señalaba que quedaban incorporados a este expediente todos los actos y trámites del periodo de información previa tramitado con número de expediente IP/DTSP/017/20, que se inició a raíz de la denuncia presentada por la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (en adelante, AEFP) en relación con los precios fijados por RENFE Mantenimiento para el acceso, en la modalidad de autoprestación, a la “Base de Mantenimiento León Motor”. Además, se requirió a RENFE Mantenimiento determinada información necesaria para analizar las cuestiones planteadas en el expediente de referencia. Tal y como se indicó en el requerimiento practicado, dicho requerimiento suspendía el plazo máximo de resolución del procedimiento hasta su contestación.

SEGUNDO.- RENFE Mantenimiento contestó al requerimiento señalado en el Antecedente de Hecho anterior mediante escrito presentado a través del registro de la CNMC el 10 de agosto de 2020.

TERCERO.- El 15 de octubre de 2020, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó ampliar en dos meses adicionales el plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento de referencia.

CUARTO.- El 3 de noviembre de 2020 se notificó el informe que concluye la instrucción del procedimiento al interesado y comunicó la apertura del trámite de audiencia. Tras concederse una ampliación de plazo, RENFE Mantenimiento remitió sus alegaciones a la CNMC en fecha 25 de noviembre de 2020.

QUINTO.- El 2 de diciembre de 2020, RENFE Mantenimiento solicitó la declaración de confidencialidad de determinados aspectos de su escrito de contestación al trámite de audiencia.

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

La LCNMC, en su artículo 11.2.b), establece la competencia de esta Comisión para supervisar y controlar, por iniciativa propia, las actividades de los explotadores de instalaciones de servicio en relación con *“el sistema, la cuantía o estructura de cánones, tarifas y precios por la utilización de infraestructuras y servicios”*.

Por su parte, el artículo 11.3 de la LCNMC señala que *“[s]in perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales en materia de protección de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia decidirá 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 se refiere, específicamente, a *“la cuantía, la estructura o la aplicación de los cánones, tarifas y precios que se les exijan o puedan exigírseles”*.

La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las cuestiones objeto del presente procedimiento. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Mantenimiento realiza diferentes alegaciones respecto a la habilitación competencial incluida en el informe sometido a trámite de audiencia, en concreto: i) no se habría determinado con precisión la habilitación competencial de la CNMC; ii) la CNMC no es competente para imponer *“los criterios para el establecimiento de las condiciones en las que RENFE MANTENIMIENTO presta sus servicios a operadores que no pertenezcan al grupo Renfe, en concreto la condición más relevante, que es el precio de los servicios”*; iii) la CNMC no es competente para imponer las condiciones en las que RENFE Mantenimiento prestará sus servicios a terceros dado que la Disposición adicional decimosexta (en adelante, DA 16ª) de la Ley del Sector Ferroviario *“establece de forma expresa que la competencia para establecer las condiciones de prestación de estos servicios corresponde a quien tiene la potestad reglamentaria, que no es la CNMC, al establecer que habrá de realizarse mediante norma reglamentaria”*.

A este respecto, añade esta empresa que es *“habitual que las condiciones de precio de servicios regulados vengan determinadas por normas, a menudo reglamentarias. No es esta una excepción prevista para el sector ferroviario”*. RENFE Mantenimiento señala, como ejemplo, que la CNMC no es competente para establecer las condiciones a los cánones ferroviarios dado que los principios se fijan en el artículo 97 mientras que el artículo 96.9 establece que *“mediante orden del Ministro de Fomento, se podrán desarrollar y completar los elementos que componen el citado marco general de los cánones, que recogerá especialmente las medidas reglamentarias destinadas a incentivar la reducción de los costes de puesta a disposición de la infraestructura o la cuantía de los cánones y los sistemas usados para compensar, por el uso de la infraestructura ferroviaria, los costes medioambientales, de accidentes y de infraestructura que no paguen los modos de transporte competidores”*. Según RENFE Mantenimiento, el papel de la CNMC en la fijación de los cánones ferroviarios se limita a informar estas órdenes ministeriales.

En relación con las alegaciones anteriores, esta Sala considera que tanto el informe sometido a audiencia como la presente Resolución señalan de forma precisa la habilitación competencial de la CNMC en relación con la supervisión de las tarifas de los servicios de mantenimiento.

En primer lugar, según el artículo 11.2.b) de la LCNMC, la CNMC *“supervisará y controlará, por iniciativa propia, las actividades de los administradores de*

infraestructuras ferroviarias y, cuando proceda, las de los explotadores de instalaciones de servicio y empresas ferroviarias, en relación con los siguientes asuntos: b) el sistema, la cuantía o estructura de cánones, tarifas y precios por la utilización de infraestructuras y servicios” (el subrayado es añadido). Como se detallará posteriormente, RENFE Mantenimiento es un explotador de talleres de mantenimiento, que son instalaciones de servicio de acuerdo con la Ley del Sector Ferroviario, por lo que corresponde a esta Comisión la supervisión y control de las tarifas que fije por la prestación de los servicios.

Por otra parte, el artículo 11.3 de la LCNMC habilita a la CNMC a adoptar, por iniciativa propia, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables, en particular, respecto a las tarifas que fijan los explotadores de servicio.

En segundo lugar, el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario, dada la importancia del acceso a las instalaciones de servicio y los servicios que se prestan en ellas para los servicios de transporte ferroviario, orienta sus tarifas a los costes de prestación más un beneficio razonable. Por tanto, es este artículo el que establece obligaciones sobre las condiciones económicas en que RENFE Mantenimiento presta sus servicios. La competencia de la CNMC es, como se ha señalado, supervisar su cumplimiento.

La Resolución de esta Sala de 23 de mayo de 2018¹ indicó que “*el coste de mantenimiento de las locomotoras constituye una partida importante en la estructura de costes de las empresas ferroviarias, situándose, de media, en torno al 20% de los costes de transporte ferroviario de mercancías*”. Por tanto, además de suponer un incumplimiento de la normativa vigente, establecer tarifas por encima de los costes distorsiona las condiciones de prestación de los servicios de transporte por ferrocarril.

En los siguientes epígrafes se establecen las razones por las que se concluye que las tarifas establecidas por RENFE Mantenimiento están por encima de sus costes de prestación y que el beneficio fijado no resulta razonable. En este contexto, el artículo 11.3 de la LCNMC habilita a la CNMC a imponer medidas para asegurar la efectiva orientación de las tarifas de los servicios de mantenimiento a sus costes de prestación más un beneficio razonable, en contra de lo alegado por RENFE Mantenimiento.

RENFE Mantenimiento alega que, según la DA 16^a de la Ley del Sector Ferroviario, las condiciones de prestación de los servicios de RENFE Mantenimiento a terceros deben establecerse reglamentariamente, por lo que la CNMC no es competente

¹ Resolución sobre las condiciones de acceso al material rodante de Renfe Alquiler de Material Rodante, S.P.E. por parte de las empresas ferroviarias.
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2036340_311.pdf

para ello. Esta Disposición establece que RENFE Mantenimiento *“prestará asimismo los servicios de forma transparente, objetiva y no discriminatoria”*, señalándose que reglamentariamente *“se establecerán las condiciones en las que Renfe Alquiler de Material Ferroviario, S.A. y Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.A. prestarán sus servicios a operadores que no pertenezcan al grupo Renfe”*.

Los servicios básicos, complementarios y auxiliares en instalaciones de servicio están regulados por los artículos 43 y 44 de la Ley del Sector Ferroviario, en lo que se refiere a las condiciones de acceso, y el 101 en las económicas. Como se ha señalado en repetidas ocasiones, este último artículo establece la orientación de los precios de los servicios básicos a los costes, obligación que la citada Disposición adicional no recoge. Por tanto, en relación con los servicios objeto de la presente Resolución, RENFE Mantenimiento no puede pretender gozar de un tratamiento regulatorio más favorable como en de la señalada Disposición adicional que no prevé la orientación a los costes de sus tarifas a la que están sujetos el resto de explotadores.

El artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario, que recoge lo previsto en el artículo 31, puntos 7 y 8 de la Directiva 2012/34/UE², es aplicable a las tarifas de todos los explotadores de instalaciones de servicio para los que, al contrario de lo alegado por RENFE Mantenimiento, no resulta de aplicación la DA 16^a. En este contexto no puede sostenerse que RENFE Mantenimiento cuente con un marco regulador específico que no aplique al resto de explotadores con obligaciones idénticas, a pesar de que alegue que la *“definición normativa de las condiciones de precio es habitual en los sectores regulados”*.

La única interpretación coherente con el marco regulador de la DA 16^a fue establecida por el Acuerdo del Pleno de la CNMC de 25 de junio de 2019 al señalar que, además *“del régimen general de acceso a instalaciones de mantenimiento descrito anteriormente, la Ley del Sector Ferroviario incluye una Disposición Adicional Decimosexta que impone a (...) RENFE Mantenimiento la prestación de sus servicios a terceros de forma transparente, objetiva y no discriminatoria (...)”*. Por tanto, dicha Disposición adicional es una obligación asimétrica que regula la prestación de servicios de mantenimiento no recogidos en el marco general y que solo es aplicable a RENFE Mantenimiento.

En definitiva, la prestación de los servicios básicos, complementarios y auxiliares de todos los explotadores de instalaciones de servicio, incluyendo los de RENFE Mantenimiento, debe sujetarse a lo establecido en los artículos 43, 44 y 101 de la Ley del Sector Ferroviario, incluyendo la orientación de sus tarifas a los costes. Además de este marco general, RENFE Mantenimiento debe garantizar el acceso al resto de los servicios que presta de acuerdo con lo establecido con la DA 16^a.

² Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único.

Finalmente, en contra de lo alegado por RENFE Mantenimiento, la CNMC ha supervisado la coherencia de los cánones ferroviarios con lo dispuesto en la normativa vigente como se señaló en las Resoluciones de 30 de enero de 2020³: *“la supervisión realizada en las mencionadas Resoluciones [sobre las propuestas de cánones de los gestores de infraestructuras] se ha encaminado, entre otros aspectos, a supervisar el método de cálculo de los costes directos y a asegurar que los gestores de infraestructuras no incluyan costes no elegibles en la determinación de los cánones ferroviarios”*. Por tanto, más allá del informe a las órdenes ministeriales que eventualmente puedan emitirse sobre aspectos concretos del sistema de cánones previsto en el artículo 96.9 de la Ley del Sector Ferroviario, la CNMC ha dictado Resoluciones para garantizar, como en este caso, que los cánones cumplan con lo dispuesto en el marco regulador.

II. TRÁMITE DE INFORMACIÓN PREVIA

En las actuaciones previas incorporadas a este expediente, la AEFPP denunciaba ante la CNMC que los precios comunicados por RENFE Mantenimiento en respuesta a una solicitud de acceso en autoprestación a determinados servicios de mantenimiento en la “Base de Mantenimiento León Motor”⁴ eran excesivos. Según RENFE Mantenimiento, estos precios se correspondían con los publicados en la ficha descriptiva de la instalación y se basarían en una metodología que establece los criterios de orientación a los costes más un beneficio razonable, de conformidad con el artículo 101 de la Ley 38/2105, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario).

En el periodo de información previa se requirió esta metodología de costes utilizada por RENFE Mantenimiento para fijar los precios de los servicios que presta en sus talleres. Dada la importancia de los costes de estos servicios en el transporte ferroviario se consideró necesario analizar en profundidad algunos aspectos de dicha metodología, como la valoración de los activos, para asegurar su consistencia con la orientación a costes de los servicios prestados en instalaciones ferroviarias establecida en el marco regulador vigente y la estimación del beneficio razonable,

³ Resoluciones de los procedimientos sancionadores incoados a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y Administrador de Infraestructuras Ferroviarias - Alta Velocidad por el incumplimiento de la 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/2835263_11.pdf

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2835270_16.pdf

⁴ El acceso a esta instalación fue objeto de análisis en el Acuerdo de 10 de marzo de 2020 por el que se archiva la denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas en relación con el acceso a “Base de mantenimiento León Motor” de Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2892195.pdf>

que se establece como un porcentaje sobre el coste unitario de prestación de los servicios.

Por todo lo anterior, se consideró justificada la apertura del actual procedimiento para analizar los criterios con los que se fijan los precios de los servicios de RENFE Mantenimiento en sus instalaciones de acuerdo con el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario.

III. REGULACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE SERVICIO EXPLOTADAS POR RENFE MANTENIMIENTO

RENFE Mantenimiento se creó en virtud del Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios, asumiendo las funciones y obligaciones que hasta esa fecha desarrollaba la unidad de negocio o área operativa de fabricación y mantenimiento dentro de la Entidad Pública Empresarial Renfe Operadora. Con este fin, se transfirió a RENFE Mantenimiento la titularidad y gestión de 106 instalaciones de mantenimiento.

El artículo 42 de la Ley del Sector Ferroviario define como instalaciones de servicio *“e) Las instalaciones de mantenimiento de los vehículos ferroviarios, a excepción de las instalaciones de mantenimiento pesado dedicadas a trenes de alta velocidad o a otros tipos de material rodante que requieran instalaciones específicas”*. De acuerdo con este mismo artículo, tienen la consideración de básicos *“los servicios que se prestan en cualquiera de las instalaciones de servicio enumeradas en este apartado”*. Según el punto 19 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario, el mantenimiento pesado es un servicio auxiliar que, de acuerdo con su artículo 44.3, las *“empresas ferroviarias podrán solicitar (...). El explotador de la instalación de servicio no tendrá obligación de prestar dichos servicios, pero si ofrece su realización a alguna empresa ferroviaria, deberá prestarlos de manera no discriminatoria a cualquier empresa ferroviaria que los solicite”*.

El artículo 4.2.d) del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en adelante, RE 2017/2177) señala que los explotadores de las instalaciones deberán establecer su tipología de los servicios que prestan (básicos, complementarios y auxiliares).

Por tanto, los talleres de mantenimiento son instalaciones de servicio reguladas, al igual que los servicios que en ellas se prestan, a los que resultan de aplicación las siguientes obligaciones:

- Obligación de acceso. El artículo 43 de la Ley del Sector Ferroviario señala que los *“administradores de infraestructuras ferroviarias y los restantes explotadores de las instalaciones de servicio facilitarán, de modo no discriminatorio, a todas*

las empresas ferroviarias y a los demás candidatos el acceso, incluido el acceso por vía férrea, a dichas instalaciones y a los servicios que se prestan en ellas”.

- Obligación de orientación de los precios a los costes. El artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario establece que los *“precios de los servicios básicos no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable”* mientras que, los precios de los servicios complementarios y auxiliares podrán ser libremente acordados entre las partes salvo que *“tales servicios sean prestados por un solo proveedor, los precios que éste aplique no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable”*.
- Obligación de transparencia. El Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario, que señala el contenido mínimo de la Declaración sobre la Red de los administradores de infraestructuras, se refiere, en su punto 6, a la información que debe publicarse sobre las instalaciones de servicio, incluyendo *“información sobre los precios para el acceso a la instalación y para la prestación de servicios, así como información sobre las condiciones de acceso técnico”*.

El RE 2017/2177 impone a los explotadores de instalaciones de servicio la obligación de publicar una ficha descriptiva que incluya, entre otros aspectos, la tipología de los servicios que se prestan (básicos, complementarios o auxiliares) e información sobre los precios, incluyendo *“información sobre los principios que rigen los sistemas de descuento ofrecidos a los candidatos, respetando los requisitos de confidencialidad comercial”*⁵.

En cumplimiento de las obligaciones anteriores, RENFE Mantenimiento ha publicado las fichas descriptivas de sus instalaciones de servicio en la Declaración sobre la Red incluyendo un catálogo de sus servicios⁶, de precios⁷ y de las condiciones generales de contratación⁸.

De acuerdo con estos documentos, el mantenimiento ligero es un servicio básico que *“comprende las operaciones de mantenimiento preventivo y correctivo que permiten la adecuada conservación de un tren (...) que no conlleven una inmovilización del tren o vehículo en estadías superiores a 7 días”*. La prestación

⁵ El artículo 2.1 del RE 2017/2177 prevé que los explotadores de instalaciones de servicio puedan solicitar al organismo regulador la exención de parte de las obligaciones de transparencia establecidas en su artículo 4. Mediante Resolución de 10 de octubre de 2019, y previa solicitud de RENFE Mantenimiento, la CNMC otorgó la exención a 23 instalaciones de mantenimiento de los artículos 4.2., letras f-k y n, 6.2 6.3 y 12.3 del RE 2017/2177.

⁶ <https://www.renfe.com/content/dam/renfe/es/Grupo-Empresa/Sociedad-Renfe-fabricacion/PDF-y-otros/Catalogo%20servicios%20mantenimiento%2014112019.pdf>

⁷ <https://www.renfe.com/content/dam/renfe/es/Grupo-Empresa/Sociedad-Renfe-fabricacion/PDF-y-otros/Precios%20prestacion%20de%20servicios%2014112019.pdf>

⁸ <https://www.renfe.com/content/dam/renfe/es/Grupo-Empresa/Sociedad-Renfe-fabricacion/PDF-y-otros/Proceso%20solicitud%20prestacion%20de%20servicios%2014112019.pdf>

de este servicio puede realizarse en régimen de autosuministro, *“bajo el cual se facilita el acceso a las instalaciones de mantenimiento para la realización de las intervenciones de mantenimiento ligero por parte de los proveedores de servicios de mantenimiento de la empresa ferroviaria o candidato solicitante o con sus propios recursos”* o bien en régimen de prestación de servicio por RENFE Mantenimiento, *“bajo el cual el mantenimiento ligero se realiza directamente por Renfe Fabricación y Mantenimiento y que contempla la aportación de instalaciones y mano de obra”*.

Además del servicio de mantenimiento ligero, RENFE Mantenimiento ofrece otros servicios básicos en sus instalaciones: i) servicio de maniobras; ii) servicio de espera de intervención; iii) servicio de lavado/limpieza y arenado; iv) servicio de torneado de ejes; y v) servicio de cambio de ejes.

Por su parte, se califican como servicios auxiliares el mantenimiento pesado, que se refiere a *“grandes intervenciones y reparaciones de carácter general que obligan al inmovilizado del vehículo y en las que se desmonta completamente los diferentes elementos que componen el tren o vehículo”* y el servicio de torneado de confort a tren completo.

El punto 3.5 del catálogo de precios de RENFE Mantenimiento establece las tarifas aplicables a cada uno de los servicios básicos anteriores mientras que, para los servicios auxiliares, incluyendo el mantenimiento pesado, se señala que es necesario un análisis del alcance de la actividad a desarrollar para, posteriormente, elaborar un presupuesto individual para cada operación.

IV. METODOLOGÍA DE RENFE MANTENIMIENTO PARA LA ORIENTACIÓN A LOS COSTES DE LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS

IV.1. Costes contemplados en los precios de los diferentes servicios e instalaciones

El catálogo de precios publicado por RENFE Mantenimiento señala que en las tarifas establecidas se repercuten los costes de las *“instalaciones que configuran una instalación de mantenimiento tales como: vías de acceso y operativas para la circulación y espera del material rodante ferroviario, posiciones de mantenimiento y limpieza para ejecución de intervenciones sobre un tren o vehículo y el equipamiento específico (tornos, baja bogíes, acceso a techos, etc.) que complementan la actividad de mantenimiento”*. Además de los activos físicos, los precios de los servicios de mantenimiento incluyen, en algunos casos, los costes de personal y materiales para la prestación de los servicios realizados por RENFE Mantenimiento.

De acuerdo con lo anterior, para la determinación de los precios que rigen los diferentes servicios, RENFE Mantenimiento tiene en cuenta los siguientes costes:

- Los precios de los servicios en autoprestación, en los que RENFE Mantenimiento únicamente ofrece el acceso y uso de los talleres reflejan: i) los costes de las posiciones, esto es, de los espacios en los talleres y sus instalaciones, como las vías, fosos, etc.; y ii) los costes de activos específicos, como grúas o plataformas elevadoras, que pueden ser utilizados por los operadores en caso que las operaciones de mantenimiento los requieran.
- RENFE Mantenimiento considera que en los servicios que presta directamente, por su dificultad técnica, valor estratégico o importancia de los activos, ha de valorar tanto los equipamientos como la mano de obra necesaria para la operación de mantenimiento. Por ello, los precios en esta categoría incluyen los costes de los equipos (activos específicos), la mano de obra y los materiales necesarios.

De acuerdo con RENFE Mantenimiento, el valor de los activos asociados a las diferentes posiciones varía en función del tipo de instalación. Por este motivo, los precios asociados a este concepto son distintos según sean instalaciones de alta velocidad, de autopropulsados, de locomotoras, de vagones y de ancho métrico. Por el contrario, los precios por utilización de los activos específicos y la prestación de los servicios tienen un precio único para todas las instalaciones.

IV.2. Cálculo de los costes de los servicios

La contabilidad analítica de RENFE Mantenimiento le permite obtener la información sobre los costes directos asociados a determinados servicios (p.ej., mano de obra o equipamientos necesarios para las operaciones); cuando ello no es posible, como en el caso de los costes de estructura o comunes a varios servicios, se utilizan fuentes de información alternativas, como los contratos con terceros, el inventario de las instalaciones y activos o el criterio de expertos.

De acuerdo con lo anterior, se diferencian las siguientes categorías de costes:

A. Amortización de los activos.

RENFE Mantenimiento cuenta con más de 20.000 activos involucrados en la prestación de los servicios de mantenimiento. Para el cálculo de sus costes, la empresa ha eliminado activos en desuso, como talleres en los que no se prestan servicios, o maquinaria obsoleta (adquirida antes de 1980); además, se han eliminado aquellos elementos que no se requieren para la prestación de los servicios de mantenimiento, como locomotoras o vagones titularidad de RENFE Mantenimiento (a excepción de los tractores de maniobras).

De los activos asignados a la prestación de los servicios de mantenimiento, RENFE Mantenimiento ha actualizado los costes de adquisición a los precios actuales, como aproximación a los costes de reposición, aplicando los siguientes índices: i) índice de precios de mano de obra de construcción publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para la actualización de las edificaciones y los talleres; ii) índice de precios industriales publicado por el INE para las infraestructuras de vía, catenaria y resto de maquinaria y equipos; y iii) el valor catastral de los terrenos donde se ubican las instalaciones de mantenimiento.

Una vez calculados los costes de amortización totales de acuerdo con los criterios anteriores, se identifican qué activos son empleados en la autoprestación, diferenciando entre:

- Activos generales o comunes asociados a las posiciones de mantenimiento o de limpieza, como los terrenos, edificios o instalaciones de climatización. Estos elementos son utilizados para todas las operaciones de mantenimiento por lo que se facturan siempre en función del tiempo de ocupación de la posición.
- Activos específicos, en general de elevado valor, asociados a un tipo concreto de operaciones de mantenimiento.

El total de costes directos de amortización de los activos supone un total de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, de acuerdo con la valoración establecida en la metodología. De estos, aproximadamente el **[CONFIDENCIAL]**% se corresponden con los activos que componen las posiciones, correspondiendo el resto a los activos específicos.

B. Costes directos.

Los costes directos incluyen todas las categorías de costes que son causadas de forma directa por cada uno de los servicios prestados y se obtienen directamente de la contabilidad analítica de RENFE Mantenimiento. Estos costes no resultan de aplicación al acceso en autoprestación, ya que incluyen la mano de obra y los materiales necesarios para realizar las operaciones.

La metodología de RENFE Mantenimiento calcula los costes asociados a los diferentes servicios que presta (arenado, baja-bogies, maniobras, torneado de ejes, cambiador de ancho y túnel de lavado) de acuerdo con estimaciones del tiempo de la intervención, lo que permite repercutir los costes de los activos que se necesitan, de la mano de obra y de los materiales necesarios para la intervención.

De forma global, el coste directo incurrido por RENFE Mantenimiento, incluyendo coste de mano de obra y materiales, asciende a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros.

C. Costes indirectos.

Los costes indirectos son todos aquellos que no se relacionan de forma directa con los servicios prestados, por lo que requieren criterios para su imputación. En esta categoría se engloban costes de muy diversa naturaleza, tanto generados en las propias instalaciones, como los de seguridad y limpieza, como servicios que prestan otras empresas del grupo o de estructura.

La metodología diferencia la imputación de los costes indirectos cuando el acceso se produce en autoprestación de cuando el servicio lo realiza la propia RENFE Mantenimiento. En función de las diferentes tipologías de costes, como mano de obra, consumo de materiales, etc., RENFE Mantenimiento indica que se han definido criterios de imputación a través de estudios contables.

Los costes indirectos identificados en la metodología ascienden a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, de los cuales el **[CONFIDENCIAL]**% se corresponden con los servicios en autoprestación en las instalaciones.

D. Beneficio razonable.

RENFE Mantenimiento manifiesta que: i) los beneficios antes de impuestos de 22 empresas del sector ferroviario (mantenedores, fabricantes y operadores) con resultados positivos que, según su comparativa, se situarían en media en el 7,1%; y ii) el margen obtenido por las empresas incluidas el código NACE 33 calculado por EUROSTAT correspondiente a "Reparación e instalación de maquinaria y equipamiento pesados", se situaría de media en el 9,8% para el conjunto de la Unión Europea y en el 8,7% en España.

Además, esta empresa indica que *“la CNMC ha aceptado y considerado como razonable el margen de beneficio de 5% incorporado por ADIF en sus tarifas para los servicios complementarios”*, citando la Resolución de 28 de junio de 2018 sobre las propuestas de tarifas de los servicios complementarios prestados por ADIF y ADIF Alta Velocidad⁹.

Por todo lo anterior, RENFE Mantenimiento señala que *“[T]omando como referencia los análisis realizados y en base a su situación y características propias (...) ha definido un margen objetivo de beneficio antes de impuestos de un **[CONFIDENCIAL]**, que puede considerarse razonable en base a las comparaciones y análisis realizados”*. La aplicación de este margen de beneficio

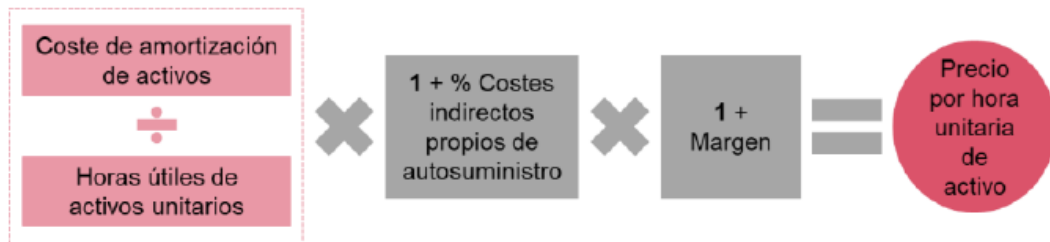
⁹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2100627_1.pdf

antes de impuestos supone incrementar los costes calculados de acuerdo con los criterios anteriores en un **[CONFIDENCIAL]**.

IV.3. Cálculo del precio unitario de los servicios de mantenimiento

La metodología utilizada por RENFE Mantenimiento emplea un criterio diferente para cada servicio:

- Posiciones de mantenimiento, estacionamiento y lavado, y activos específicos. El valor de los activos asociados a las posiciones de mantenimiento, estacionamiento y lavado incluyendo, en su caso, el de los equipos necesarios para realizar una determinada operación, se divide entre el número de horas útiles de los activos. En el caso de las posiciones se utiliza el número de horas que conforman el horario de apertura de los talleres. De esta forma, el coste se divide entre la capacidad teórica de las instalaciones. Para los activos específicos se utiliza una estimación de las horas o número de intervenciones por activos según criterio de experto. A estos costes se le añaden los costes indirectos y el beneficio razonable para obtener el precio por hora de uso:



Fuente. RENFE Mantenimiento.

- Prestación de los servicios por RENFE Mantenimiento. En este caso, el precio de los servicios se corresponde con el coste de mano de obra por hora, los materiales utilizados y el coste unitario de los activos necesarios para su prestación. Además, como en el caso anterior, deben añadirse el coste indirecto estimado y el beneficio razonable:



Fuente. RENFE Mantenimiento.

V. VALORACIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA POR RENFE MANTENIMIENTO

V.1. Valoración de los activos y coste de amortización

La metodología aplicada por RENFE Mantenimiento, como se ha señalado anteriormente, actualiza el valor de los activos utilizados para la prestación de los servicios de mantenimiento para aproximarlos a su coste de reposición. Para la actualización de los valores presentes en la contabilidad se utilizan, como se ha indicado anteriormente, diferentes métodos¹⁰.

A partir de esta valoración, se imputa a los precios de mantenimiento la anualidad de la amortización de los activos según su vida útil.

El coste de amortización así calculado supone **[CONFIDENCIAL]** millones de euros frente a los **[CONFIDENCIAL]** millones de euros resultantes de los importes de los activos registrados en la contabilidad de RENFE Mantenimiento.

La metodología aportada por RENFE Mantenimiento reconoce que existen distintos criterios para la valoración de los activos, como son los costes pendientes de amortizar, los históricos y los de reposición. La decisión de optar por el coste de reposición se justifica en que *“permite incentivar la competitividad y la inversión en el mercado a largo plazo”*, al reflejar mejor el coste eficiente de prestación de los servicios de mantenimiento.

Además, considera que la aplicación a los activos del valor de reposición limita la dependencia a largo plazo de las empresas ferroviarias alternativas dado que el precio de estos servicios daría incentivos para que desarrollasen sus propias instalaciones. Concluye RENFE Mantenimiento que la valoración de los activos a costes históricos no reflejaría *“los costes reales en los que debería incurrir cualquier otro operador ferroviario que decidiera comenzar a prestar servicios de mantenimiento (...)”*.

A. Análisis de la imputación de los costes a las tarifas de los servicios en instalaciones ferroviarias

El artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario regula los precios en las instalaciones de servicio e indica que *“no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable”*. La CNMC, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 102 de la Ley del Sector Ferroviario en su redacción

¹⁰ En el caso de los terrenos, la metodología computa como amortización el coste medio anual que tendría en la actualidad su financiación según el valor catastral, para lo que aplica un tipo de interés de referencia.

original¹¹, ha analizado en diferentes ocasiones si las tarifas de los servicios prestados en instalaciones ferroviarias estaban orientadas a los costes.

A modo ilustrativo, la Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre las propuestas de tarifas para los servicios complementarios prestados en instalaciones de servicio y por la que se adoptan medidas para próximas modificaciones de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio¹², al analizar la propuesta tarifaria realizada por ADIF, señaló que *“la Ley 38/2015 reconoce el derecho del explotador de la instalación a recuperar la totalidad de los costes en que incurre, incluyendo un beneficio razonable, siendo éste el umbral máximo para sus tarifas”*. El gestor aportó un modelo de costes con características similares a las de RENFE Mantenimiento, diferenciando también entre costes directos imputables a los servicios e indirectos, si bien se repercutían a las tarifas únicamente los costes de reposición y los consumos de las instalaciones necesarias para la prestación de los servicios.

Por su parte, en la Resolución de 23 de febrero de 2017 sobre la propuesta de tarifas para los servicios complementarios prestados por la Terminal Catalunya, S.A.U. en la instalación del Muelle del Prat en el Puerto de Barcelona¹³ se analizaron las tarifas de un explotador que debió invertir en la construcción de la terminal señalando que el modelo de costes *“imputa a esta actividad la amortización de las obras que debió acometer para construir la propia terminal así como el mantenimiento de las infraestructuras ferroviarias”*.

El criterio que ha seguido la CNMC en relación con la valoración de estos activos ha sido, como puede observarse, imputar a las tarifas la amortización anualizada correspondiente a los costes de adquisición. Efectivamente, los costes de amortización reflejados en la contabilidad de los explotadores son los que reflejan más fielmente aquellos en los que se incurre para prestar los servicios ferroviarios, lo que se adecúa a lo establecido en el citado artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario.

Por el contrario, la metodología de RENFE Mantenimiento pretende imputar a los servicios de mantenimiento no tanto los costes en que ha incurrido sino los de un

¹¹ El artículo 102 de la Ley del Sector Ferroviario, según su redacción original, señalaba que las *“tarifas de los servicios complementarios prestados en las instalaciones de servicio, independientemente de quién sea su titular, serán aprobadas por el explotador de la instalación de servicio, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, quién deberá informar en un plazo de un mes. Si en dicho plazo no se hubiera emitido el informe, éste se considerará favorable”*. Este proceso de autorización previa de las tarifas para los servicios complementarios ha sido eliminado en la modificación de este artículo por Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

¹² https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171356_10.pdf

¹³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1556662_10.pdf

explotador hipotético que comprara los activos necesarios para su prestación a los precios actuales incluyendo los talleres, los edificios y demás maquinaria. Este enfoque supone un incremento del coste asociado a la amortización de los activos respecto del coste real afrontado por RENFE Mantenimiento.

En definitiva, la metodología aplicada por RENFE Mantenimiento no refleja sus costes de prestación del servicio sino los de un explotador hipotético, lo que es contrario al artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario que establece que los precios de los servicios en instalaciones ferroviarias *“no podrán superar el coste de su prestación más un beneficio razonable”*.

B. Papel de los precios de los servicios en instalaciones ferroviarias.

RENFE Mantenimiento adjudica a los precios de los servicios prestados en instalaciones ferroviarias un papel incentivador de *“la competitividad y la inversión en el mercado a largo plazo”* que no está contemplado en la Ley del Sector Ferroviario. Tampoco el artículo 101 señala que las tarifas de los servicios deban *“reflejar el coste eficiente de prestar los servicios”*, como pretende RENFE Mantenimiento, al contrario de lo que sí sucede en otras normativas sectoriales, como la de las telecomunicaciones¹⁴.

Además, esta empresa pretende que, por valorar los activos a sus costes de reposición, estos resulten eficientes, lo que no puede compartirse. La eficiencia en costes exigiría, además de este ajuste, una revisión en profundidad de la tecnología utilizada y de la configuración de los servicios e instalaciones para valorar si son las más eficientes de acuerdo con las opciones disponibles. Dicho de otra forma, el enfoque de eficiencia de RENFE Mantenimiento supone que el operador entrante asumiría las ubicaciones por las que se optó en el momento que se decidió la inversión y la configuración de los talleres de acuerdo con los estándares operativos vigentes en el momento que se construyeron.

Por todo lo anterior, se concluye que la valoración de los activos a los costes de reposición no es coherente con lo establecido por la Ley del Sector Ferroviario, que en su artículo 101 relaciona los precios de los servicios básicos con su coste de prestación.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

¹⁴ El Anexo II de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas señala, en relación con las tarifas de terminación de llamadas de voz al por mayor que *“estarán basadas en la recuperación de los costes sufragados por un operador eficiente; la evaluación de los costes eficientes se basará en los valores de reposición”*.

En relación con las consideraciones anteriores sobre la regulación establecida en el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario y la valoración de los activos a valor de reposición, RENFE Mantenimiento alega que:

- Existen varios modelos de cálculo de los costes de prestación y, en ausencia de una definición normativa de los mismos, RENFE Mantenimiento debe disponer de un margen de apreciación, por lo que la CNMC *“no puede sustituir ex ante la voluntad de la empresa regulada e imponer sus criterios en materia de cálculo de precios”*, citando un documento del grupo de reguladores ferroviarios independientes (IRG-Rail)¹⁵, que identifica diversas metodologías para la asignación de costes a las actividades y servicios en instalaciones.
- RENFE Mantenimiento habría cumplido con sus obligaciones al desarrollar una metodología que recoge *“uno de los modelos de contabilidad de costes generalmente aceptado en la práctica regulatoria nacional e internacional, como es el de los costes de reposición”*. Para sustentar esta afirmación, la empresa cita la STJUE de 24 de abril de 2008¹⁶, que señala que, para determinados servicios en el sector de telecomunicaciones, la Autoridad Nacional de Reglamentación debe tener en consideración los costes reales, lo que incluiría los costes históricos y los prospectivos. En ausencia de Reglamento que desarrolle el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario, *“los criterios de cálculo de costes utilizados por RENFE MANTENIMIENTO resultan plenamente adecuados y en línea con el marco normativo vigente, que no indica preferencia por un modelo u otro siempre que se atienda a costes reales, y los costes prospectivos son considerados costes reales”*.
- El modelo de costes utilizado por RENFE Mantenimiento establece un precio único para el acceso a las instalaciones, diferenciando en función del tipo de material (alta velocidad, autopropulsado, etc.). De aplicarse el criterio de valoración de los activos a coste histórico, RENFE Mantenimiento *“debería definir un precio diferenciado por cada servicio prestado, según la instalación en la que se ejecute y conforme al diferente grado de amortización que presenten sus activos en la contabilidad”*. Ello implicaría que los precios oscilaran entre instalaciones según su grado de amortización, llegando a cero en algunos casos, lo que provocaría distorsiones en el reparto de determinados costes indirectos.
- La valoración a coste histórico de los activos conllevaría *“incentivos perversos para las inversiones de RENFE Mantenimiento”*, ya que los precios deberían actualizarse conforme se comience a computar la amortización de los nuevos elementos, lo que llevaría a *“desechar activos y sustituirlos por otros de nueva*

¹⁵ *“Initial report on the charging principle of Article 31 (7) of Directive 2012/34/EU”* (25. November 2019). [IRG Rail \(irg-rail.eu\)](http://irg-rail.eu)

¹⁶ Asunto C-55/06, *Arcor*, ECLI:EU:C:2008:244

adquisición que permitan mantener unos precios acordes a sus valores de reposición”.

- El mercado de servicios de mantenimientos es contestable, y la obligación de aplicar el criterio de valoración a coste histórico implicaría establecer precios no replicables para los operadores en competencia.
- Finalmente, la empresa alega que la CNMC impondría una obligación de imposible cumplimiento en el plazo de dos meses, ya que supondría una modificación en profundidad de su módulo de contabilidad analítica.

En relación con estas alegaciones es necesario recalcar que el artículo 101 no precisa de desarrollo reglamentario para su aplicación y que el régimen establecido es claro al determinar que el precio de los servicios básicos no podrá superar el coste de prestación más un beneficio razonable.

En este sentido, esta Sala comparte la visión de la empresa en relación con la necesidad de que el explotador de la instalación disponga de un margen de apreciación a la hora de calcular los costes de la actividad. En esta línea también se pronuncia el documento del IRG-Rail citado por la empresa, reconociendo la existencia de diversas metodologías de estimación de los costes.

Sin embargo, este margen de actuación no puede vaciar, de *facto*, la orientación de las tarifas de los servicios a sus costes de prestación, de forma que se trasladen al mercado, como se ha señalado, los costes en que incurriría un operador hipotético. Por este motivo se cuestiona la valoración de los activos para el cálculo de los costes y no la metodología utilizada para su asignación a las diferentes actividades y servicios en las instalaciones o para el cálculo de los precios unitarios.

Tal y como indica RENFE Mantenimiento, la valoración de los activos sobre la base del coste de reposición es un método aplicado en otros sectores regulados, como las telecomunicaciones. Sin embargo, como se ha señalado, su aplicación viene, en general, predeterminada por imperativo legal¹⁷, como es el caso de las tarifas de terminación de llamadas de voz al por mayor en el sector de las telecomunicaciones. El marco regulador ferroviario no prevé una disposición en relación con este aspecto.

Por otra parte, la valoración de los activos en función de su coste de reposición responde a la necesidad de aproximar los costes a los de un operador eficiente. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, no puede aceptarse, como pretende RENFE Mantenimiento, que esta aproximación se limita a actualizar los valores de los activos, que en este caso supone un incremento sustancial de los costes, obviando otros aspectos que determinan también la eficiencia del operador, como

¹⁷ Ver nota al pie 4.

la tecnología o la configuración de los servicios e instalaciones. De hecho, esta empresa pretende, al valorar los activos a costes de reposición, que se incluyan costes de elementos no amortizables, como los terrenos, y costes en los que no incurre de forma efectiva, como su financiación.

En definitiva, RENFE Mantenimiento no puede sostener que el incremento artificial de los costes de prestación de los servicios de mantenimiento mediante la valoración de los activos a costes de reposición, la inclusión de costes no amortizables y costes financieros inexistentes, esté amparado por la normativa vigente en otros sectores regulados, que permite la actualización de los activos a los costes de reposición como requisito de un operador eficiente.

Por otro lado, la decisión de establecer un precio único por tipo de servicio es un aspecto metodológico por el que ha optado RENFE Mantenimiento que no está vinculado, como pretende, con la valoración de los activos a costes históricos o de reposición. Tanto en un caso como en otro el valor de las edificaciones y materiales en cada ubicación difiere por lo que estaría justificada, tanto su diferenciación por instalación como su promediación, opción elegida en la metodología elaborada por RENFE Mantenimiento.

Modificar los costes totales de prestación de los servicios de mantenimiento para incluir únicamente aquellos en los que efectivamente se incurre, de acuerdo con lo establecido en el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario, es compatible con una asignación promediada a todas las instalaciones. Sin perjuicio de lo anterior, RENFE Mantenimiento puede optar por desagregar sus costes y fijar precios diferentes para cada instalación y servicio, si bien esta decisión derivará de sus decisiones empresariales y no de la presente Resolución.

Al contrario de lo alegado, la aplicación de la metodología diseñada por RENFE Mantenimiento es la que generaría incentivos perversos sobre las inversiones. Como se ha justificado, RENFE Mantenimiento imputa costes y un beneficio razonable incluso por activos completamente amortizados por lo que el incentivo para su reposición es nulo. Por el contrario, una valoración coherente con el artículo 101 permitirá a esta empresa recuperar los costes en que incurra efectivamente.

Tampoco se comparten las alegaciones sobre los efectos negativos de una valoración de los activos a costes históricos sobre la contestabilidad del mercado. RENFE Mantenimiento no cuenta con la información necesaria para evaluar la capacidad de las empresas alternativas para igualar sus costes dado que estos se basarían en una estructura de instalaciones dimensionada de acuerdo a las necesidades de la prestación del servicio y no sobre la base de la estructura empresarial del operador incumbente, cuya configuración e inversiones responden a los estándares operativos del momento de su construcción.

Finalmente, no se considera necesario ampliar el plazo hasta doce meses para remitir las modificaciones que señala la empresa en sus alegaciones. Es preciso reiterar, de nuevo, que esta Resolución no obliga a modificar la metodología de imputación de costes y determinación de un precio medio por servicio, sino que únicamente determina que se modifique la valoración otorgada a los costes de amortización de los activos. Dado que RENFE Mantenimiento dispone del valor en libros de estos elementos, no sería necesario incurrir en un periodo tan dilatado de estimación de los importes.

V.2. Beneficio razonable

RENFE Mantenimiento ha fijado como aproximación al beneficio razonable un margen sobre los costes del **[CONFIDENCIAL]**%. Como se ha señalado anteriormente, RENFE Mantenimiento considera que este beneficio resulta razonable por las comparativas que ha realizado entre diferentes empresas del sector. Además, esta empresa señala que la CNMC *“ha aceptado y considerado como razonable el margen de beneficio del 5% incorporado por ADIF en sus tarifas para los servicios complementarios”* en la Resolución de 28 de junio de 2018 sobre las propuestas de tarifas de los servicios complementarios prestados por ADIF y ADIF Alta Velocidad¹⁸.

El Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados modificó la redacción original de la Ley del Sector Ferroviario incorporando el punto 32 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario que define el beneficio razonable como *“un índice de remuneración del capital propio que tenga en cuenta el riesgo, incluido el riesgo que afecta a los ingresos, o la inexistencia del mismo, soportado por el explotador de la instalación de servicio y que esté en consonancia con el índice medio registrado en el sector durante los últimos años”*.

Esta modificación de la Ley del Sector Ferroviario implica que la determinación del beneficio razonable debe tener en cuenta el riesgo que afronta la empresa regulada. Por tanto, de acuerdo con esta nueva redacción, para establecer la razonabilidad del beneficio no resulta suficiente la contextualización de los márgenes de empresas diferentes, aunque pertenezcan a un mismo sector, como propone RENFE Mantenimiento.

Por ello, resulta necesario recordar, como se señalaba en la Resolución de 23 de febrero de 2017, que *“para calcular el beneficio razonable, entendido como el coste de capital, el método más comúnmente utilizado y aceptado es el Coste Medio Ponderado del Capital (WACC, en terminología inglesa)”*. Esta metodología estima los riesgos que afrontan los explotadores de instalaciones de servicio, como se señalaba en dicha Resolución: *“en relación a la estimación del coste de los recursos*

¹⁸ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2100627_1.pdf

proprios (k_e), la metodología aplicada por la CNMC se sustenta en la aplicación de la teoría Capital Asset Pricing Model (CAPM), según la cual, la rentabilidad exigida por un inversor a un activo determinado estará en función del riesgo sistemático (aquel no eliminable por la diversificación) que implica la inversión en dicho activo. En este sentido, la rentabilidad de dicho activo vendrá determinada por la tasa libre de riesgo más una prima adicional que compense al inversor por asumir un mayor riesgo. Esta prima vendrá determinada por la rentabilidad esperada de mercado y la beta del activo, que representa la sensibilidad de dicho activo a los movimientos del mercado”.

Para el cumplimiento de sus funciones de supervisión de tarifas en diferentes sectores, la CNMC ha publicado distintas metodologías¹⁹ de cálculo del WACC, que, si bien son coherentes y consistentes con la regulación sectorial nacional y europea correspondiente, presentan particularidades sectoriales en aquellos parámetros que así lo requieren. Además, la Comisión Europea ha publicado recientemente una Comunicación²⁰ en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, que busca homogeneizar los cálculos del WACC entre los distintos reguladores comunitarios para evitar la dispersión en las estimaciones.

Por tanto, teniendo en cuenta que la CNMC está adaptando su metodología de cálculo del coste medio del capital en diversos sectores a lo recogido en dicha Comunicación, la tasa de beneficio razonable aplicable al presente procedimiento incorpora, para aquellos parámetros no sectoriales relacionados con la economía general (tasa libre de riesgo y prima de mercado), lo establecido en la misma para su cálculo. Para el resto de parámetros que configuran la fórmula de cálculo del WACC se atenderá a lo establecido en el Anexo de la Resolución de 23 de febrero de 2017.

En definitiva, para el cálculo del beneficio razonable será de aplicación la metodología del coste medio del capital (WACC) calculada atendiendo a la siguiente fórmula:

$$WACC = k_e * \frac{E}{D + E} + k_d * (1 - t) * \frac{D}{D + E}$$

Donde:

¹⁹ Como son: i) CIR/DE/011/19, Memoria explicativa de la Circular de la CNMC, por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural. En esta circular se recoge la tasa de remuneración que aplica al periodo regulatorio 2020-2025; y ii) WACC/DTSA/012/17/WACC 2017 OP INTEGRADOS, Resolución relativa a la tasa anual de coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes de TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U., TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U, VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. y ORANGE ESPAGNE, S.A.U. del ejercicio 2017.

²⁰ Notice and Working Document on the Calculation of the Cost of Capital for legacy Infrastructure. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-publishes-notice-calculation-cost-capital-legacy-infrastructure>

k_e : Coste de los recursos propios
 k_d : Coste de los recursos ajenos
 E : Valor de los fondos propios
 D : Valor de la deuda
 t : Tipo impositivo

De conformidad con los cálculos aportados por la propia RENFE Mantenimiento, la aplicación de las tarifas actuales por parte del explotador, incluyendo el beneficio razonable establecido por esta empresa, supondría una rentabilidad de las inversiones realizadas para la prestación de los servicios de mantenimiento del **[CONFIDENCIAL]**% en 2020. Este porcentaje sería del **[CONFIDENCIAL]**% en el caso de los talleres de mantenimiento de locomotoras y del **[CONFIDENCIAL]**% en el caso de los talleres de alta velocidad.

El beneficio razonable calculado a partir de la fórmula del coste de capital señalada anteriormente aplicando los valores establecidos en el Anexo de la Resolución de 23 de febrero de 2017 (salvo para la tasa libre de riesgo y la prima de mercado, a las que corresponde un 1,30% y 5,31% respectivamente) es del 6,4%.

Por tanto, la rentabilidad de los activos que obtiene RENFE Mantenimiento en aplicación del margen sobre costes previsto en su metodología de costes es muy superior al coste de capital calculado, por lo que el beneficio aplicado por RENFE Mantenimiento a sus tarifas no puede considerarse razonable, no cumpliendo con lo establecido en el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

En relación con la determinación del beneficio razonable mediante la aplicación del WACC, RENFE Mantenimiento alega que:

- El criterio de determinación del beneficio razonable mediante la comparativa con otras empresas del sector no resulta incompatible con la regulación del artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario ya que *“es una aproximación internacionalmente reconocida, académicamente aceptada y jurisprudencialmente utilizada para la determinación del beneficio razonable”*.

Para apoyar esta afirmación, la empresa argumenta que *“[e]s habitual que la Comisión Europea [CE] y el Tribunal de justicia de la Unión Europea utilicen esta metodología”*, y cita una Comunicación de la CE de interpretación del Reglamento (CE) no 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, en la que se señala que, en ausencia de licitación, la remuneración de mercado ofrece la

mejor referencia de comparación para el cálculo de la compensación en contratos de servicio público.

- La metodología del WACC es popular en el sector de las telecomunicaciones, en el que, *“de forma excepcional, los criterios de cálculo de costes a utilizar por las empresas reguladas no son fijados en las normas”*. Según la empresa, este modelo no aplicaría al sector ferroviario.
- El modelo señalado por la CNMC es más beneficioso para la empresa, *“al resultar en un porcentaje de beneficio algo superior al propuesto por RENFE MANTENIMIENTO”*.

Esta Sala considera, sin perjuicio de lo establecido en la regulación de otros sectores, que la aplicación del beneficio razonable en el marco del sector ferroviario debe responder a los elementos señalados por la definición introducida en la Ley del Sector Ferroviario por el mencionado Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre. En consecuencia, el beneficio razonable debe tener en cuenta el riesgo (o la ausencia del mismo) que afronta la empresa e incluso el riesgo que afecta a los ingresos, por lo que su cálculo no puede limitarse a la promediación de los beneficios de otras empresas, debiéndose considerar también la inversión realizada por la empresa para la prestación de los servicios.

Por tanto, el criterio para la determinación del beneficio razonable aplicado por RENFE Mantenimiento no se ajusta a su definición según el ya citado punto 32 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario, al no incorporar adecuadamente el riesgo que afecta a la empresa regulada.

Por otra parte, la aplicación de la WACC está ampliamente extendida en el sector ferroviario, al contrario de lo señalado por RENFE Mantenimiento. En primer lugar, el documento del IRG-Rail citado la propia RENFE Mantenimiento en su escrito de alegaciones señala que, en la Unión Europea, el cálculo del WACC es la principal metodología para evaluar la tasa de retorno permitida sobre el capital. Así mismo, este documento reconoce que la metodología CAPM es la metodología más extensamente utilizada por reguladores y explotadores de servicio para el cálculo del coste de los recursos propios. La Resolución de 23 de febrero de 2017 señalaba, en el mismo sentido, que *“otros reguladores ferroviarios también aplican esta aproximación [WACC] para estimar el beneficio razonable en el contexto de las terminales ferroviarias, como el alemán o francés”*.

Finalmente, esta Sala considera que el beneficio razonable que puede incluir RENFE Mantenimiento en sus tarifas por la prestación de servicios básicos debe reflejar el coste de capital empleado. En consecuencia, esta metodología no sería, sin más, como señala la empresa, más favorable para el explotador, ya que, a diferencia de la metodología aplicada por este, la tasa de retorno debe aplicarse sobre el valor del capital empleado y no como un margen sobre el coste unitario.

De hecho, como se ha señalado anteriormente, la rentabilidad de RENFE Mantenimiento sobre las inversiones realizadas es muy superior al beneficio razonable estimado según la metodología del WACC.

VI. VALORACIÓN DE LA SOLICITUD DE CONFIDENCIALIDAD DE RENFE MANTENIMIENTO

En su escrito de 2 de diciembre de 2020, RENFE Mantenimiento ha solicitado la confidencialidad de diferentes partes de su escrito de 25 de noviembre de 2020, de respuesta al trámite de audiencia, relativas a su modelo de costes y previsiones de inversión por constituir secretos comerciales con arreglo al artículo 28.2 de la LCNMC. A este respecto, el escrito de 2 de diciembre de 2020 adjunta de nuevo el escrito de respuesta mencionado tachando del mismo (a modo de versión no confidencial) ciertos párrafos o frases ubicados en sus páginas 11 a 14, 16 y 18.

Efectivamente, tanto la LCNMC, en su artículo 28.2, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 14.1.h) y j), limita el derecho de acceso a la información que suponga un perjuicio para los intereses económicos o comerciales, o que esté amparada por el secreto comercial o protegida como propiedad intelectual o industrial.

En atención a la normativa citada, esta Sala debe analizar si efectivamente la difusión de la información cuya confidencialidad se solicita podría perjudicar a RENFE Mantenimiento, por afectar a su secreto comercial o industrial. A la vista de la información contenida en el documento remitido, y en atención al principio de proporcionalidad entre el interés de que dicha información tenga carácter confidencial y el beneficio posible de los interesados a conocer esta información, y considerando asimismo los intereses públicos sobre la transparencia en la explotación de las instalaciones ferroviarias, se ha procedido a valorar detenidamente la confidencialidad del citado escrito, concluyéndose que:

- La información contenida en las páginas 11, 12, 14 y 18 del escrito de 25 de noviembre de 2020, de respuesta al trámite de audiencia, no puede ser considerada confidencial dado que se limita a una descripción genérica de algunos aspectos del modelo de costes de RENFE Mantenimiento. La transparencia de estos aspectos no revela información sensible para esta empresa, si bien resulta esencial para las empresas ferroviarias y demás candidatos que deben abonar los precios regulados de los servicios prestados por RENFE Mantenimiento y deben poder conocer, al menos de forma general, los criterios utilizados para orientar los precios a los costes.
- La información contenida en la página 16 sobre la estimación del beneficio razonable tampoco es confidencial, dado que únicamente señala, a efectos ilustrativos, un ejemplo de las empresas que RENFE Mantenimiento ha incluido en su comparativa para realizar su propuesta de beneficio razonable.

- La información contenida en la página 13 resulta confidencial, porque incluye los planes concretos de inversión de RENFE Mantenimiento durante los próximos años.

La confidencialidad declarada tiene un alcance absoluto, no pudiendo ser revelada a nadie salvo al solicitante de la misma. No obstante, la información declarada confidencial podrá ser puesta a disposición de otros órganos u organismos administrativos o del poder judicial del Estado o de la Unión Europea para el ejercicio de las funciones que las leyes les atribuyen y para el cumplimiento de las finalidades para las que fueron creados.

VII. CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto anteriormente en relación con los precios establecidos por RENFE Mantenimiento y su metodología de orientación a costes, se concluye que:

- 1) La metodología de orientación de los precios a los costes aplicable al acceso y los servicios prestados en instalaciones ferroviarias debe ser conforme con el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario que establece que el explotador tiene derecho a recuperar los costes de prestación más un beneficio razonable. Según el punto 39 del Anexo I de dicha Ley, el beneficio razonable deberá considerar el riesgo que afronta el explotador.
- 2) La valoración de los activos a su coste de reposición supone un incremento de los costes imputados a las tarifas aplicables al acceso y prestación de los servicios de mantenimiento que no se corresponde con sus costes de prestación, lo que es contrario al artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario. La valoración de los activos coherente con el coste real de prestación es a valor histórico, tal y como se refleja en la contabilidad de la empresa.
- 3) La aplicación de un margen sobre los beneficios antes de impuestos sobre la base de una comparativa de las rentabilidades de diferentes sectores y empresas no tiene en consideración el riesgo que afronta la empresa regulada, tal y como señala en mencionado punto 39 del Anexo I de la Ley del Sector Ferroviario.

Por ello, para estimar el beneficio razonable resulta imprescindible la aplicación de la metodología del Coste Medio Ponderado del Capital.

Esta metodología fue aplicada a las tarifas de los servicios en instalaciones ferroviarias en la Resolución de 23 de febrero de 2017 si bien resulta necesario adaptarla en lo que se refiere al cálculo de los parámetros no sectoriales relacionados con la economía general (tasa libre de riesgo y

prima de mercado) para que resulte homogénea con la aplicada en otros sectores regulados.

Los cálculos aportados por RENFE Mantenimiento permiten concluir que la aplicación del margen de beneficio establecido en su metodología de orientación a costes supera con mucho el umbral anterior, por lo que no puede considerarse razonable, siendo, por tanto, contrario a lo establecido en el artículo 101 de la Ley del Sector Ferroviario.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que las tarifas aplicables al acceso y prestación de los servicios de mantenimiento establecidas por Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. no se ajustan a lo establecido en el artículo 101 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

SEGUNDO.- Requerir a Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. para que modifique las tarifas aplicables al acceso y prestación de los servicios de mantenimiento ajustando los costes imputados de acuerdo con el valor de los activos reflejado en su contabilidad.

TERCERO.- Requerir a Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. para que modifique las tarifas aplicables al acceso y prestación de los servicios de mantenimiento aplicando un margen de beneficio coherente con el umbral señalado en la conclusión tercera del epígrafe VII.

CUARTO.- Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. deberá publicar las tarifas modificadas en virtud de los apartados anteriores en el plazo de dos meses en la Declaración sobre la Red, resultando de aplicación al acceso y prestación de los servicios de mantenimiento a todas las empresas ferroviarias y candidatos.

QUINTO.- Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.M.E., S.A. deberá remitir a esta Comisión las tarifas modificadas así como el detalle de los ajustes realizados para dar cumplimiento a los apartados anteriores.

SEXTO.- Estimar parcialmente la solicitud de confidencialidad presentada por RENFE mediante escrito de fecha 2 de diciembre, en los términos señalados en el epígrafe VI de esta 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.