

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE DETERMINACIÓN DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS PARA 2024 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD

(STP/DTSP/050/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 18 de enero de 2024

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), y del artículo 100 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), la Sala de la Supervisión Regulatoria, emite el siguiente informe:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	4
III. CUESTIONES PRELIMINARES.....	4
IV. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS	6
V. COSTE DIRECTO DEL SERVICIO FERROVIARIO POR UTILIZACIÓN DE LÍNEAS FERROVIARIAS	8
Primero. Costes directos del ejercicio 2022.....	8
Segundo. Costes directos del ejercicio 2024	11
Tercero. Asignación de los costes a los servicios	12
VI. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO	15
Primero. Líneas de alta velocidad (líneas A)	15
A. Propuesta de los administradores	15
B. Cánones ferroviarios del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario.....	16
C. Adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias (adición a la Modalidad B).....	22
D. Reclasificación de algunos servicios VL2 en VL1	24
E. Bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario	29
Segundo. Líneas convencionales (líneas no A)	34
A. Cánones ferroviarios del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario.....	34
B. Adición a la modalidad B del servicio VCM	36
VII. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO	37
Primero. Modalidad A: Canon por la utilización de las estaciones de transporte de viajeros	37
Segundo. Resto de modalidades del canon del artículo 98	38
VIII. CONCLUSIONES.....	39

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 26 de septiembre de 2023, las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) remitieron, a través del registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), el Proyecto de Reglamento de determinación de los cánones ferroviarios para 2024 (en adelante, Proyecto de Reglamento), así como 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, y comunicaron el inicio del procedimiento de consultas previsto en el artículo 100 de la misma ley. En esa misma fecha estos administradores remitieron el Proyecto de Reglamento a las empresas ferroviarias y la publicaron en su página web, abriendo un periodo de audiencia durante quince días naturales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 100.2 de la Ley del Sector Ferroviario.
2. Con fecha 3 de octubre de 2023 ADIF y ADIF AV convocaron las reuniones para informar a las empresas ferroviarias del contenido del Proyecto de Reglamento.
3. Con fecha 10 de octubre de 2023 la CNMC requirió a ADIF y ADIF AV determinada información adicional, a lo que los administradores respondieron con fecha 2 de noviembre.
4. Con fecha 8 de noviembre de 2023 ADIF y ADIF AV solicitaron a la CNMC el informe previsto en el artículo 100.2 de la Ley del Sector Ferroviario y remitieron una nueva versión del Proyecto de Reglamento, el análisis de las alegaciones recibidas¹ y la versión actualizada de la memoria económica que incorpora las justificaciones requeridas en las alegaciones.
5. 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.

¹ Realizaron alegaciones a trámite de consulta pública la Comunidad Autónoma de Extremadura, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. y Renfe Mercancías, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE), Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, ILSA) y Ouigo España, S.A. (en adelante, OUIGO).

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

6. De conformidad con lo previsto en el artículo 11.1.g) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), esta Comisión está habilitada para *“realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por ley o por norma reglamentaria”*. El artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación del Reglamento de determinación de los cánones ferroviarios señala en el apartado 2 que *“la versión final de la propuesta será sometida a informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, quien supervisará que se respeta lo establecido en el marco previsto por el Derecho de la Unión Europea y en esta ley”*.
7. El artículo 100.3 de la Ley del Sector Ferroviario señala que *“la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá ejercer las competencias que su ley de creación prevé para supervisar la cuantía de los cánones”*. Por tanto, la aprobación del presente informe debe entenderse sin perjuicio de las posibles medidas que la CNMC pueda adoptar de acuerdo con las competencias previstas en el artículo 11.1.i), 11.2.b), 11.2.d) y 12.1.f) de la LCNMC relativas al control y supervisión, por iniciativa propia o de parte, del sistema, la cuantía y estructura de los cánones ferroviarios, así como el proceso de consultas previo a la fijación de los cánones. Por tanto, la CNMC está habilitada para informar el Proyecto de Reglamento a que hace referencia el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario.
8. Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el órgano decisorio competente para emitir el presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. CUESTIONES PRELIMINARES

9. El artículo 96.1 de la Ley del Sector Ferroviario, en su redacción original, definió los ingresos que reciben los administradores de infraestructuras por el uso de las infraestructuras ferroviarias y estaciones como *“tasas reguladas que recibirán el nombre de cánones ferroviarios”*. La Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley del Sector Ferroviario modificó la naturaleza jurídica de los cánones ferroviarios para definirlos como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, y desvinculó su determinación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dictando que se aprobarán mediante un “Reglamento” adoptado por el Consejo de Administración de los gestores de infraestructuras.

10. Esta reforma se hizo, según explica la Exposición de motivos de la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, para *“conciliar las exigencias que impone la legislación comunitaria en cuanto a la independencia de gestión de los administradores de infraestructuras, con el principio de reserva de ley del artículo 31.3 de la Constitución (...)”*. Efectivamente, el artículo 4 de la Directiva 2012/34/UE de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Directiva RECAST) exige que, *“respetando el marco y las normas específicas establecidas por los Estados miembros en materia de cánones y de adjudicación, el administrador de infraestructuras será responsable de su gestión, administración y control interno”*.
11. Por otro lado, el artículo 56 de la Directiva RECAST establece que el organismo regulador supervisará la cuantía y la estructura de los cánones ferroviarios, tanto de parte como de oficio, velará por que los cánones establecidos por el administrador cumplan lo dispuesto en la regulación, y tomará las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, entre otros motivos, en relación con los cánones ferroviarios.
12. Sobre este papel del regulador, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de septiembre de 2021 (caso C-144/20)² aclaró que el organismo regulador está habilitado para tomar decisiones vinculantes en el ejercicio del control de legalidad de los cánones de los administradores de infraestructuras. Este carácter vinculante ha sido ratificado por las Sentencias de la Audiencia Nacional de 19 de septiembre de 2022³ que confirmaron las actuaciones de la CNMC en esta materia de cánones.
13. La habilitación a los administradores para fijar los cánones ferroviarios mediante un Reglamento es novedosa en el contexto europeo, siendo el instrumento común el de decisión de los administradores, pero cualquier sistema que se establezca para la determinación de los cánones ferroviarios en el ámbito comunitario debe asegurar, para cumplir con la Directiva, la independencia de los administradores en la determinación de los cánones y la supervisión vinculante de la legalidad por el organismo regulador.

² STJUE de 9 de septiembre de 2021. ECLI:EU:C:2021:717.

³ ECLI:ES:AN:2022:4400 y ECLI:ES:AN:2022:4406.

IV. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS

14. Los costes de ADIF han crecido más que sus ingresos en 2022⁴ (11% y 10%, respectivamente), por lo que el beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA) ha empeorado respecto de 2021, registrando un valor negativo de 42 millones de euros. Los ingresos de ADIF AV se han incrementado en un 52%, mucho más que los costes (+36%), por lo que su EBITDA ha sido un 311% superior al de 2021, alcanzado los 229 millones de euros positivos. Tenidos en cuenta los costes de amortización y los intereses de la deuda, el resultado de ADIF fue de pérdidas de 79 millones y el de ADIF AV de pérdidas de 297 millones en 2022. Respecto de 2021, el resultado de ADIF ha empeorado en 107 millones y el de ADIF AV ha mejorado en 128 millones.

Tabla 1. Situación financiera de los gestores de infraestructuras

Millones euros	ADIF				ADIF AV			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Cánones	664	548	571	599	611	327	390	563
Otros ingresos	655	630	787	891	447	356	589	921
Total ingresos	1.319	1.178	1.358	1.490	1.057	683	979	1.484
Costes de explotación	-1.352	-1.336	-1.376	-1.532	-781	-692	-924	-1.256
EBITDA	-33	-158	-18	-42	276	-9	56	229
Amort., subv., enaj. Y otros	-51	-27	51	-25	-248	-250	-258	-281
Resultado financiero	1	-8	-5	-12	-207	-201	-223	-244
Rdo. Antes de impuestos	-84	-194	28	-79	-179	-46	-425	-297

Fuente. Cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

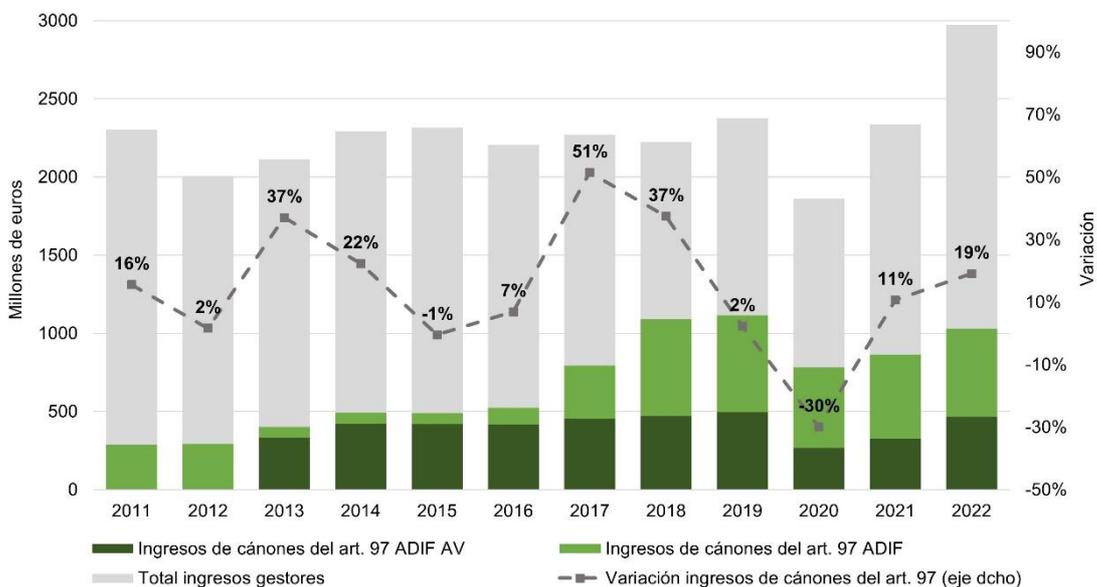
15. En el primer semestre de 2023⁵ ADIF AV ha conseguido un EBITDA de 200 millones de euros frente a los 86,2 millones del primer semestre del año anterior. Los ingresos por cánones ferroviarios y tasas se han incrementado en 92,4 millones, de forma que el beneficio operativo (descontando las amortizaciones netas de subvenciones) alcanzó los 51,6 millones de euros, frente a las pérdidas de 54 millones del primer semestre de 2022. El resultado antes de impuestos también mejora, aunque empeoran los resultados financieros.

⁴ El último ejercicio auditado.

⁵ Ver estados financieros intermedios de ADIF AV del primer semestre de 2023: <https://www.adifaltavelocidad.es/documents/34745/4849378/EEFF+ADIF+AV+30.06.2023+con+Informe.pdf/16677bf1-0a77-3010-6ab2-6e246f1b94d6?t=1697013024893>

16. Los ingresos por los cánones ferroviarios regulados en el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, en el caso de ADIF AV han aumentado un 43% y en el caso de ADIF un 5%. Los ingresos por cánones por utilización de la infraestructura ferroviaria de los dos administradores totalizan 1.030 millones de euros en 2022, por debajo de los 1.116 millones de 2019.
17. También es de destacar el incremento de ingresos por el servicio de suministro de energía eléctrica de tracción (+43%) derivado del incremento de los precios de la electricidad en 2022, lo que también se refleja en los costes soportados⁶.

Gráfico 1. Evolución de los ingresos por cánones ferroviarios por utilización de líneas⁷ y de los ingresos totales⁸



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

18. El 26 de julio de 2021 el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA)⁹ suscribió sendos convenios con ADIF y ADIF AV, que recogían las

⁶ El administrador se limita a repercutir a las empresas ferroviarias el coste de la energía más un corte de gestión.

⁷ Los ingresos por cánones por utilización de líneas se incluyen en el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario. No incluyen por tanto los cánones por utilización de instalaciones de servicio que se recogen en el artículo 98 de esta Ley.

⁸ 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.

⁹ El MITMA es ahora el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

previsiones de ingresos y gastos de los administradores en el periodo 2021-2025, así como las aportaciones del MITMA que serían necesarias para equilibrar sus cuentas y acometer inversiones. Las cuentas anuales de 2022 de ADIF y ADIF AV muestran desviaciones con las cifras previstas en estos convenios: ADIF ha perdido un 4% menos de lo previsto, y ADIF AV un 52% más de lo previsto.

Tabla 2. Cumplimiento de las previsiones de los convenios (2022)

Millones euros	ADIF			ADIF AV		
	Convenio	2022	Diferencia	Convenio	2022	Diferencia
Importe neto cifra de negocios	653,96	602,94	-8%	685,78	563,51	-18%
Otros ingresos	870,85	887,29	2%	587,27	920,92	57%
Total ingresos	1.524,81	1.490,24	-2%	1.273,05	1.484,43	17%
Costes de explotación	-1.567,47	-1.532,21	-2%	-966,64	-1.255,83	30%
EBITDA	-42,66	-41,98	-2%	306,41	228,60	-25%
Amort., subv., enaj. Y otros	-35,24	-25,27	-28%	-289,53	-280,97	-3%
Costes financieros	-4,60	-11,62	153%	-212,21	-244,42	15%
Rdo. Antes de impuestos	-82,50	-78,86	-4%	-195,33	-296,79	52%

Fuente. Elaboración propia a partir de los convenios y cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

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

Primero. Costes directos del ejercicio 2022

19. Los “costes imputables a los cánones ferroviarios” son los asociados a la provisión del “paquete de acceso mínimo”, recogido en el Anexo II.1 de la Directiva RECAST y traspuesto en el artículo 20.1 de la Ley del Sector Ferroviario. 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 la distribución de la energía eléctrica de tracción.
20. En consecuencia, ADIF y ADIF AV consideran costes imputables a los cánones todos los costes relacionados con el desarrollo de estas actividades, a excepción de determinadas partidas que identifican como costes recuperables por la adición según la Ley del Sector Ferroviario, 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 servicio¹⁰.

21. 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, Reglamento 2015/909) define los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria.
22. Los costes imputables a los cánones ferroviarios, según los administradores, ascendieron a 1.249 millones de euros en 2022, lo que supone un aumento con respecto a 2021 del 6,7%. Entre 2018 y 2022, estos costes se han incrementado en un 19,5%.

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

2018	2019	Δ 2019-2018	2020	Δ 2020-2019	2021	Δ 2021-2020	2022	Δ 2022-2021	Δ Acum. 2022-2018
1.045	1.089	4,3%	1.083	-0,5%	1.170	8,0%	1.249	6,7%	19,5%

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

23. Una vez establecidos los costes imputables a los cánones ferroviarios deben determinarse los “costes directamente imputables al servicio ferroviario” o “costes directos”, que son los únicos que pueden ser recuperados a través del canon de acceso a las infraestructuras ferroviarias de acuerdo con la normativa europea y española. Estos costes son, como se ha reiterado en Resoluciones de cánones de ejercicios anteriores¹¹, 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.
24. Para el cálculo de estos costes, el artículo 3.1 del Reglamento 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

¹⁰ La Ley 26/2022 que modifica la Ley del Sector Ferroviario suprimió el canon por paso por cambiadores de ancho, quedando estos elementos contenidos en el paquete de acceso mínimo y sus costes ya no son deducidos de los costes imputables a los cánones.

¹¹ Por todas, ver Resolución de 22 de septiembre de 2021 sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2022 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3705131_80.pdf

son, esencialmente, los que no son variables con el tráfico ferroviario. De esta forma, los costes no elegibles han de detrarse de los costes imputables a los cánones ferroviarios para que el cálculo de los costes directos cumpla con lo establecido en el Reglamento 2015/909.

25. ADIF y ADIF AV calculan costes directos diferenciados para las líneas tipo A (red de alta velocidad) y el resto de las líneas (red convencional), como permite el Reglamento 2015/909, siempre que los costes imputables de las dos redes sean sustancialmente diferentes (artículo 4.1, segundo párrafo).
26. De acuerdo con la información suministrada por los administradores, los costes directos en el conjunto de la red ascendieron a 1.043,07 millones de euros en 2022, de los cuales el 40,8% se imputa a las líneas A.

Tabla 4. Costes directamente imputables al servicio ferroviario (2022)

Millones de euros	Líneas A	Líneas no A	Total
Costes imputables a los cánones ferroviarios (1)	469,99	778,73	1.248,72
Costes no elegibles Reglamento 2015/909 (2)	44,13	161,53	205,66
Costes imputables al servicio ferroviario o costes directos (3) = (1) – (2)	425,86	617,20	1.043,07

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

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

Tabla 5. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario

Millones de euros	2018*	2019	2020	2021	2022	Δ 2022- 2021	Δ Acum. 2022- 2018
Costes imputables a los cánones ferroviarios	1.044,6	1.089,2	1.083,4	1.170,4	1.248,7	6,7%	19,5%
Costes no elegibles Reglamento 2015/909	172,5	179,8	195,0	201,3	205,7	2,2%	19,3%
Costes directos	872,1	909,5	888,4	969,1	1.043,1	7,6%	19,6%

(*) 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.

28. Desde 2018 los costes se han incrementado alrededor de un 19,5%. Entre 2021 y 2022 los costes no elegibles crecieron menos (2,2%) que los costes imputables

(6,7%) y que los costes directos (7,6%). En las líneas A, el coste directo se incrementó en un 9,4%, más que los costes no elegibles (8,2%)¹².

Tabla 6. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario por tipo de línea (2020-2022)

Millones de euros	Líneas A				Líneas no A			
	2020	2021	2022	Δ 2022-2021	2020	2021	2022	Δ 2022-2021
Costes imputables	391,85	430,00	469,99	9,3%	691,59	740,44	778,73	5,2%
Costes no elegibles	35,78	40,77	44,13	8,2%	159,25	160,55	161,53	0,6%
Costes directos	356,07	389,24	425,86	9,4%	532,33	579,90	617,20	6,4%

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

29. En el caso de las líneas no A, el coste directo aumentó un 6,4%, menos los costes no elegibles (0,6%)¹³.

Segundo. Costes directos del ejercicio 2024

30. Hasta recientemente ADIF y ADIF AV venían calculando los costes directos en base a los costes históricos del último ejercicio auditado, pero ahora lo hacen en base a las previsiones de costes contenidas en los convenios firmados con el MITMA¹⁴.
31. Según han explicado los administradores, los convenios incluyen una previsión agregada de los costes de administración de la red de las líneas A y no A, y para calcular el coste directo de los servicios y modalidades del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, suponen que en 2024 la distribución de costes será la

¹² En los costes no elegibles, cabe destacar el incremento de los costes asociados a los equipos de suministro de corriente de tracción (+16,8%), de los costes relacionados con incidencias y perturbaciones del tráfico (+9,5%) y de aquellos costes fijos que el administrador debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes (+7,8%).

¹³ En los costes no elegibles, destaca el crecimiento de los costes relacionados con incidencias y perturbaciones del tráfico (+21,2%), los gastos generales a escala de red (+19,8%) y los costes fijos que el administrador debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes (+7,3%).

¹⁴ Si bien el artículo 3.3 del Reglamento 2015/909 establece como estándar para el cálculo de los costes directos los valores históricos, admite que los administradores pueden utilizar los costes estimados cuando estos puedan “*medirse de manera transparente, rigurosa y objetiva y justificarse debidamente ante el organismo regulador*”. El Considerando 7 de ese Reglamento de Ejecución señala que “*[l]a aplicación de previsiones de costes y de niveles de prestación no debe dar lugar, en circunstancias empresariales normales, a unos costes directos y cánones de acceso por vía férrea más elevados ni, por ende, a un uso ineficaz de la red*”.

misma que en el último ejercicio cerrado, 2022. Así, los costes directos imputables a los cánones ferroviarios ascenderían al 72% de los costes de administración de la red.

32. De acuerdo con la memoria económica, los costes imputables a los cánones ferroviarios pasarían de 1.249 millones en 2022 a 1.427 millones en 2024, lo que supone un incremento del 14,3%. Dentro de estos costes, los no elegibles se incrementarían en un 9,5% y el coste directo de las líneas A y no A en un 15,2%, pasando de 1.043 millones de euros en 2022 a 1.202 millones de euros en 2024.

Tabla 7. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario por tipo de línea (2022-2024)

Millones de euros	Líneas A			Líneas no A			Total		
	2022	2024	Δ 2024- 2022	2022	2024	Δ 2024- 2022	2022	2024	Δ 2024- 2022
	Costes imputables	470,0	536,1	14,1%	778,7	890,9	14,4%	1.248,7	1.427,1
Costes no elegibles	44,1	51,0	15,5%	161,5	174,1	7,8%	205,7	225,1	9,5%
Costes directos	425,9	485,2	13,9%	617,2	716,8	16,1%	1.043,1	1.202,0	15,2%

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

33. Por otro lado, las previsiones de costes para 2024 realizada ahora, apenas ha variado respecto a la estimación realizada, para ese mismo ejercicio, en 2022.

Tabla 8. Comparación de las previsiones de costes para 2024 realizadas en 2022 vs 2023

Millones de euros	Líneas A			Líneas no A			Total		
	2024 (prev. 2022)	2024 (prev. 2023)	Dif.	2024 (prev. 2022)	2024 (prev. 2023)	Dif.	2024 (prev. 2022)	2024 (prev. 2023)	Dif.
Costes imputables	540,0	536,1	-0,7%	889,0	890,9	0,2%	1.429,0	1.427,1	-0,1%
Costes no elegibles	49,9	51,0	2,3%	172,8	174,1	0,8%	222,6	225,1	1,1%
Costes directos	490,2	485,2	-1,0%	716,2	716,8	0,1%	1.206,4	1.202,0	-0,4%

Fuente. Elaboración propia a partir de las previsiones de costes de ADIF y ADIF AV realizadas en 2022 vs las elaboradas en 2023.

Tercero. Asignación de los costes a los servicios

34. Los costes directos de las líneas de alta velocidad (líneas A) y de la red convencional (líneas no A) se distribuyen entre los diferentes tipos de servicios

ferroviarios. Para ello, se parte de los costes directos correspondientes a cada una de las modalidades de canon¹⁵, utilizando como criterio de reparto el porcentaje de tráfico que representa cada uno de estos servicios sobre el total de tren.km en el ejercicio¹⁶.

Tabla 9. Costes directos por modalidad de canon y tipo de línea

Modalidad	2022		2024	
	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A
A	111,60	211,09	127,79	229,78
B	261,89	337,14	297,47	403,50
C	52,38	68,98	59,90	83,55
Total	425,86	617,21	485,15	716,82

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

35. En el caso del reparto de los costes de la modalidad B, relacionados con el mantenimiento y la conservación de la infraestructura, los administradores utilizan un criterio adicional de reparto, que pondera los tráficos de cada servicio en base al mayor desgaste sobre las líneas que producen los distintos tipos de material rodante utilizados por cada servicio. Para ello, utilizan los criterios técnicos establecidos por la ficha 714 R de la UIC, que permite calcular la contribución al desgaste de la infraestructura del material rodante, según el peso y la concentración sobre los ejes, el número de ejes motores y remolcados, la tracción y la velocidad. De esta forma, obtienen un tráfico virtual que otorga un mayor peso a aquellos servicios en los que operan trenes que producen mayor desgaste sobre la vía.
36. A este respecto, en esta propuesta los parámetros utilizados en el cálculo del tráfico virtual son los mismos que en 2023, los cuales fueron objeto de análisis en la Resolución de 22 de septiembre sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2023 y por la que se adoptan medidas para el próximo

¹⁵ De acuerdo con el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, la modalidad A del canon cubre los costes por el servicio de adjudicación de capacidad para circular por la Red Ferroviaria de Interés General, la modalidad B los costes por el uso de las líneas ferroviarias y la modalidad C los costes por utilización de las instalaciones de electrificación.

¹⁶ Para la asignación de los costes de la modalidad A se aplica el tráfico medido como tren.km reservado; para los costes de la modalidad B, el tráfico como tren.km circulado; y para los costes de la modalidad C, el tráfico como tren.km circulado en tracción eléctrica.

ejercicio de supervisión de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio¹⁷ (en adelante, Resolución de cánones de 2023).

37. Los administradores no han actualizado la ponderación de los tipos de trenes para el cálculo de los costes de 2024 a pesar de la evolución prevista del tráfico y la propuesta de reclasificación de algunos servicios VL2 a ser considerados VL1, aunque utilizan trenes de menor velocidad. El reparto de los costes correspondiente a las tres modalidades del canon es el siguiente:

Tabla 10. Costes directos por tipo de servicio y tipo de línea¹⁸

Millones de euros	2022		2024	
	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A
VL1	254,80	28,39	399,12	25,34
VL2	91,45	31,18	22,03	20,72
VL3	17,68	11,62	19,81	9,58
VCM	39,41	357,14	36,55	472,36
VOT	16,66	11,46	5,58	8,09
M	5,86	177,41	2,05	180,72
Total	425,86	617,20	485,15	716,82

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

38. Como se puede observar, el coste directo del servicio VL1 aumenta considerablemente en 2024 debido al aumento del tráfico derivado de la liberalización y, en menor medida, a la reclasificación de servicios.

¹⁷ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4332354.pdf>

¹⁸ El Anexo I del Proyecto de Reglamento mantiene la definición tanto de los tipos de línea como de los servicios ferroviarios establecidos en el artículo 97.7 de la Ley del Sector Ferroviario en su redacción original:

- Tipos de línea: i) líneas A son aquellas que permiten una velocidad máxima superior a 200 kilómetros/hora en 2/3 de su longitud; ii) líneas no A son el resto de las líneas.
- Tipos de servicio: 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).

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

Primero. Líneas de alta velocidad (líneas A)

A. Propuesta de los administradores

39. La modificación del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario permite que los administradores definan la estructura de los cánones ferroviarios y que introduzcan criterios de modulación de los costes directos en función del desgaste de cada servicio de acuerdo con los parámetros establecidos en el Reglamento 2015/909. Sin embargo, el Proyecto de Reglamento mantiene los mismos tipos de líneas y servicios vigentes, salvo la ya mencionada reclasificación de algunos servicios VL2.
40. El Proyecto de Reglamento también fija, como en los cánones establecidos en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de Estado, unas tarifas puramente instrumentales -relevantes para la determinación de la compensación por la reducción de tarifas prevista en los convenios-, en el Título II, y otras, que serán las efectivamente vigentes en 2024, en la Disposición transitoria primera. En ambos casos, ADIF y ADIF AV proponen su congelación respecto de las de 2023:

- Cánones ferroviarios del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario:

<i>Euros por tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Cánones establecidos en el art. 4 del Proyecto de Reglamento						
Modalidad A	1,6767	1,4873	1,7350	1,6069	1,7776	0,5091
Modalidad B	3,6414	3,0043	3,7855	2,3316	0,9797	1,3512
Modalidad C	0,4865	0,4315	0,5044	0,4665	0,5292	0,1982
Total	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	2,0585
Reducción temporal del canon (Disposición transitoria primera)						
Modalidad A	1,6767	1,4873	1,7350	1,6069	1,7776	0,4446
Modalidad B	3,6414	3,0043	3,7855	2,3316	0,9797	1,1055
Modalidad C	0,4865	0,4315	0,5044	0,4665	0,5292	0,1855
Total	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	1,7356

- Adición al canon del artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario:

<i>Euros por 100 Plazas.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Adición establecida en el art. 4 del Proyecto de Reglamento						
Madrid-Barcelona-Frontera francesa	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
Reducción temporal de la adición (Disposición transitoria primera)						
Madrid-Barcelona-Frontera francesa	1,7611	0	0,3023	0,4959	0	0
Madrid-Sevilla/Málaga	0,8647	0	0,1962	0,3218	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0

41. También proponen los administradores, como se ha avanzado antes, la reclasificación de algunos servicios VL2 en VL1. A este respecto señalan que la mejora en las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad *“ha posibilitado que los tiempos de viaje de los servicios definidos como VL2 en la Declaración sobre la Red, en algunas relaciones hayan mejorado significativamente, por lo que se procede la reclasificación de los servicios VL2 para aquellos trenes que tienen prestaciones similares a los VL1, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2012/34/CE, que establece servicios de naturaleza semejante abonen cánones equivalentes”*. Pasarían a ser servicios VL1 aquellos servicios que realizan un 75% o más de su recorrido por líneas A y B1, siempre y cuando al menos el 50% del recorrido se realice en líneas A.
42. Finalmente, los administradores proponen incrementar del 25 al 35% la bonificación máxima en la línea Madrid-Barcelona-Frontera francesa y mantener los tráficos de referencia establecidos para 2023 *“homogeneizados a la nueva definición de los servicios VL2”*.

B. Cánones ferroviarios del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario

43. ADIF y ADIF AV han calculado el coste directo medio por servicio resultante de sus previsiones de costes y tráfico para 2024¹⁹.

¹⁹ El coste directo de la modalidad A del servicio VOT es diferente a la del resto de servicios (1,7776 euros/tren.km frente a 1,7405 euros/tren.km) lo que carece de sentido dado que el cálculo del canon de las modalidades A y C es proporcional al tráfico previsto para cada servicio, por lo que los importes de estas modalidades no debieran diferir según el tipo de servicio.

Tabla 11. Tarifas para la cobertura total de los costes directos previstos para 2024 de las modalidades de canon ferroviario en líneas A

Servicios / Euros tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	1,7405	1,7405	1,7405	1,7405	1,7776	1,7405
Mod. B	4,4041	3,1421	4,4099	2,4989	0,9797	7,2306
Mod. C	0,8210	0,8210	0,8210	0,8210	0,8210	0,8210
Total	6,9656	5,7036	6,9714	5,0604	3,5783	9,7921

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

44. Las tarifas efectivas propuestas (las de la Disposición transitoria del Proyecto de Reglamento) serían inferiores a los costes directos previstos para 2024, alcanzando una cobertura superior al 85%, salvo en el caso de los tráficos de mercancías, que no alcanzaría el 20%²⁰.

Tabla 12. Costes directos, propuesta de cánones para 2024 y grado de cobertura de las líneas A

Euros/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas propuestas (Disposición transitoria)	5,8046	4,9231	6,0249	4,405	3,2865	1,7356
Costes directos según costes previstos de 2024	6,9657	5,7037	6,9711	5,0606	3,3411	9,7921
Grado de cobertura (%)	83,33%	86,32%	86,43%	87,05%	98,79%	18,10%

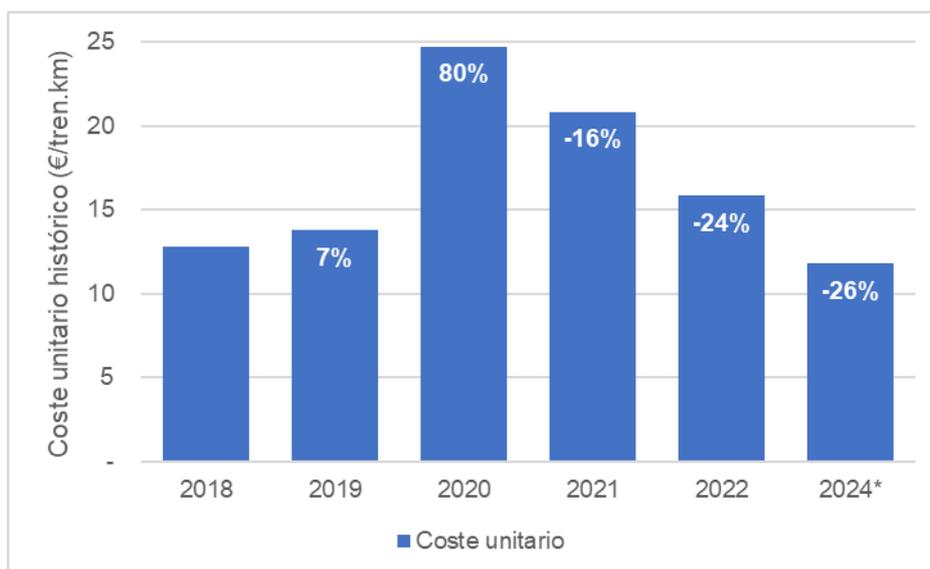
Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF y ADIF AV.

45. Los administradores señalan el especial esfuerzo que supone congelar las tarifas en un contexto de elevada inflación²¹. Sin embargo, el coste medio total de las líneas A (no solo el coste directo) se ha reducido desde 2020, y para 2024 se prevé una reducción del 26% con respecto a 2022. Con más perspectiva, el coste medio en 2024 será un 9% inferior al de 2018, a pesar del incremento de los costes totales, que ha sido del 40% en ese mismo periodo. Por tanto, si bien es cierto que la inflación incide en los costes, los costes medios, que son los relevantes para la determinación de los cánones ferroviarios, se han reducido gracias al incremento del tráfico derivado de la liberalización de los servicios ferroviarios.

²⁰ Como los costes de 2022 son más altos que los previstos en 2024, las tarifas propuestas quedan también por debajo de esos costes de 2022.

²¹ Ver nota de prensa: <https://www.adifaltavelocidad.es/-/adif-congela-por-cuarto-a-a-c3%b1o-los-c3%a1nones-ferroviarios-para-seguir-impulsando-la-liberaci3%b3n-y-la-competitividad-de-los-precios?pageFromPliid=265>

Gráfico 2. Evolución del coste total y el coste unitario

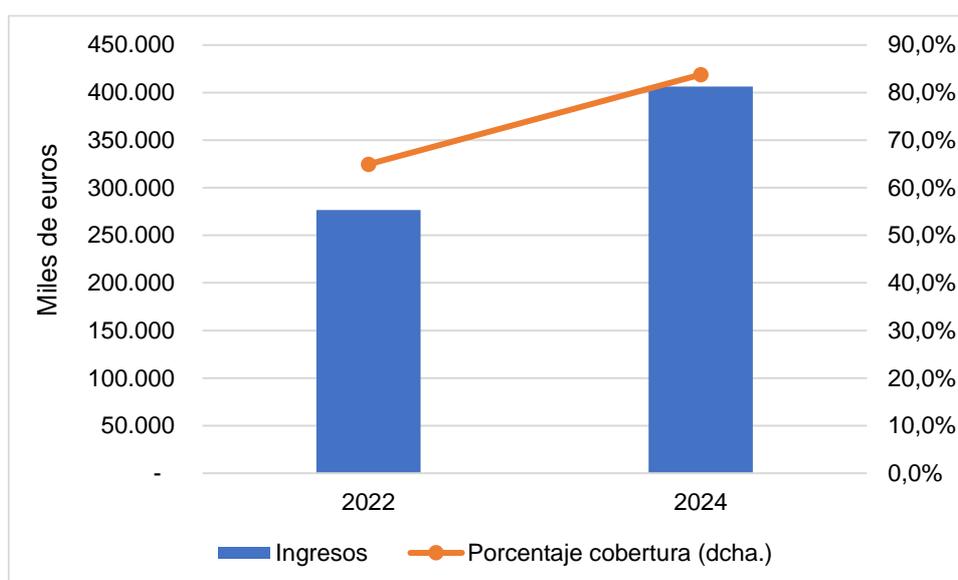


Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF y ADIF AV.

(*) Costes y tráfico históricos, salvo para 2024 que son previstos (y el incremento es respecto del último ejercicio cerrado, 2022). El coste total refleja los costes de administración de red incluyendo los costes financieros.

46. Además, a pesar de la congelación de los cánones ferroviarios para 2024, los administradores prevén un incremento de su recaudación por cánones ferroviarios de más de 125 millones de euros con respecto a 2022 (desde 380,7 hasta 406,4 millones de euros), y del grado de cobertura de los costes en casi 20 puntos porcentuales.

Gráfico 3. Evolución ingresos por cánones y grado cobertura coste directo (líneas A).



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

47. Por otro lado, en esta propuesta se mantiene la complejidad que supone presentar unas tarifas instrumentales que no se corresponden con los costes directos y otras tarifas, que serán las que se aplicarán efectivamente. Reconociendo el motivo de esta situación, como se señaló en la Resolución de cánones de 2022, para mejorar la transparencia del sistema de cánones y asegurar que se cubren las pérdidas de los gestores, las tarifas instrumentales de los artículos 3.c), 4.3) y 5.3) deberían reflejar los costes directos.
48. La Resolución de cánones de 2023, ante la propuesta de cambiar la metodología de determinación de los cánones para basarlos en los costes estimados en lugar de en los últimos costes auditados, como venían haciendo, advirtió a los administradores que la elección de una metodología debe hacerse con vocación de permanencia²² y que el uso de los costes previstos debía estar justificado, y les requirió para que actualizaran la declaración sobre la red, detallando la nueva metodología y el periodo en el que dicha metodología sería de aplicación, así como que facilitaran determinada información a la CNMC, necesaria para la supervisión de los cánones.
49. Las empresas ferroviarias han reclamado en sus alegaciones mayor transparencia y acceso a los modelos de costes y las previsiones utilizadas por los administradores para establecer los costes directos. Sin embargo, el artículo 96.9 de la Ley del Sector Ferroviario responsabiliza a la CNMC de realizar las comprobaciones necesarias:

“Los administradores de infraestructuras ferroviarias y los explotadores de instalaciones de servicio deberán poder demostrar a las empresas ferroviarias que los ingresos por la utilización de la infraestructura ferroviaria e instalaciones de servicio efectivamente cobrados son conformes a la regulación vigente y a los métodos, normas y, cuando sean de aplicación, los baremos establecidos por los administradores de infraestructuras y publicados en la declaración sobre la red. A este respecto, las empresas ferroviarias podrán acudir a las comprobaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en ejercicio de las funciones referidas anteriormente”

²² La Resolución de cánones de 2023 señalaba que la elección de la metodología de cálculo del coste directo basada en costes históricos o previstos “no puede variar año a año dependiendo de lo que convenga a los gestores de infraestructuras en cada momento (los costes históricos cuando los costes vayan a decrecer y los costes estimados cuando vayan a crecer), sino que es una elección que debe hacerse con vocación de permanencia”.

50. En cumplimiento de la Resolución de cánones de 2023, el 30 de mayo de 2023, ADIF y ADIF AV remitieron a la CNMC el informe de seguimiento de los convenios correspondiente a 2021, junto con los costes reales de 2022 comparados con los costes que se habían previsto para ese ejercicio. También aportaron información que permite la trazabilidad entre los costes incluidos en los convenios, desagregados entre ADIF y ADIF AV, y los costes previstos por tipos de línea, que son los relevantes para la determinación de los cánones, para 2024.
51. En 2022, los costes directos previstos superaron los costes directos auditados en un 9,9% para las líneas A y en un 4,5% para las líneas no A, siendo los costes previstos totales 70 millones de euros superiores a los costes auditados.

Tabla 13. Costes directos previstos y auditados (2022, miles de euros)

Costes directos	Líneas A	Líneas no A	Total
Datos previstos	467.919	645.225	1.113.145
Datos auditados	425.861	617.204	1.043.065
Diferencia	42.058	28.021	70.080

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

52. Esta divergencia entre costes previstos en los convenios y costes auditados se observa igualmente en las partidas de costes del segmento de administración de red de las cuentas de pérdidas y ganancias de los dos administradores. Así, los costes de personal y otros gastos de explotación no se incrementaron en la medida prevista, con una desviación total, entre ambas partidas, superior a los 80 millones de euros²³.

²³ Según los administradores, estas diferencias se deben al retraso en la incorporación de los trabajadores procedentes de la Oferta de Empleo Público y a los menores gastos en reparación y conservación de vía y plataforma.

Tabla 14. Comparativa de los costes históricos auditados y previstos (2022) del segmento de administración de red.

Millones de euros	Costes históricos auditados			Costes previstos en convenios			Diferencia
	ADIF	ADIF AV	Total	ADIF	ADIF AV	Total	
Aprovisionamientos	34,9	0,0	34,9	29,3	0,0	29,3	5,6
Gastos de personal	397,9	0,0	397,9	461,8	0,4	462,2	-64,3
Otros gastos de explotación	273,6	376,6	650,2	265,3	408,1	673,3	-23,2

Fuente. Convenios y memoria económica de ADIF y ADIF AV

53. Como se ha mencionado anteriormente, los convenios son de julio de 2021. Dado el periodo transcurrido desde entonces, las previsiones de costes que subyacen a esos convenios difícilmente pueden servir de referencia para las propuestas de cánones, las cuales requieren de las mejores y más actualizadas previsiones de costes de los administradores para el ejercicio de que se trate. Previsiones que, por otro lado, han de explicarse y justificarse.
54. Finalmente, cabe recordar que algunos de los requerimientos de información de los contenidos en la Resolución de cánones de 2023 se extendían a varios ejercicios, de acuerdo con los Resueltos Tercero, letra b) y Cuarto:
- “ (...) *los informes semestrales de seguimiento previstos en la cláusula octava de los convenios entre la Administración General del Estado y los Administradores de Infraestructuras ADIF y ADIF-Alta Velocidad para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red durante el periodo 2021-2025, los correspondientes a los ejercicios 2022, 2023 y 2024. Los informes deberán aportarse a medida que se vayan finalizando.*
 - *(...) la información relativa a los costes subyacentes resultantes del modelo de costes y el cálculo de los costes directos de los cánones del artículo 97 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario del último ejercicio auditado, y su comparación con las previsiones realizadas, explicando, en su caso, las desviaciones producidas. Esta información deberá aportarse antes del 31 de mayo de cada ejercicio, en 2023, 2024 y 2025” (el subrayado es añadido).*

C. Adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias (adición a la Modalidad B)

55. El artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario establece que los administradores de infraestructuras podrán establecer “*un recargo que permita recuperar hasta el total de los costes asumidos por el administrador de infraestructuras*”. Estos costes ascenderían a 449,3 millones de euros en 2024, un importe bastante superior al consignado en la memoria económica que acompañó a la propuesta de cánones para 2023 porque añade un nuevo concepto - “*sostenibilidad económica (resultado del ejercicio)*” -, cuyo importe asciende a 76,4 millones de euros para 2024.

Tabla 15. Costes recuperables por la adición a la modalidad B en líneas A

<i>Miles de euros</i>	2024
Costes no elegibles Ley 38/2015	125.884
Costes no elegibles Reglamento 909/2015	50.989
Amortizaciones andenes (RECAST art.31)	2.427
Costes financieros	193.687
Sostenibilidad económica (resultado ejercicio)	76.352
TOTAL	449.338

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

56. Siendo la primera vez que aparece este concepto, su origen y los costes que incluye deben explicarse en detalle en la memoria económica que acompaña la propuesta de cánones. De otra forma no es posible su análisis ni la supervisión de su legalidad.
57. Sin perjuicio de lo anterior, dadas la propuesta de congelación y las previsiones de tráfico y plazas.km para 2024, los administradores recaudarían con la adición entre 224 y 233 millones de euros, importe que no superaría los costes no elegibles totales de las líneas A, incluso aunque no se consideraran los costes de “sostenibilidad económica”.
58. En sus alegaciones, las empresas ferroviarias señalan que los administradores no han analizado el mercado para determinar si la adición vigente puede ser aceptada por el mercado.
59. Efectivamente, de acuerdo con el mencionado artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario, que transpone el artículo 32 de la Directiva RECAST, los administradores podrán establecer un recargo basado en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios y podrá aplicarse “*siempre que el mercado*

pueda aceptarlo sin dejar de garantizar la competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario”.

60. Los recargos que se aplicarán en 2024 (incluidos en el punto Dos de la Disposición transitoria primera del Proyecto de Reglamento) se determinaron en 2017 y fueron analizados por esta Comisión en la Resolución de 3 de noviembre de 2016²⁴, que concluyó que, en un contexto no liberalizado, *“los resultados de RENFE podrían ser una estimación adecuada sobre la capacidad del mercado para absorber los recargos propuestos”*, ya que la ausencia de competencia hacía difícil calibrar el impacto del incremento de los cánones en el mercado final.
61. Posteriormente, la Resolución de 5 de marzo de 2020²⁵, que analizó la segunda propuesta de modificación del recargo, concluía que *“ADIF y ADIF AV deberán elaborar una metodología para determinar si sus propuestas de modificación de los recargos vigentes pueden ser aceptados por el mercado de acuerdo con el artículo 96 de la Ley del Sector Ferroviario”²⁶* (el subrayado es añadido). Como se ha dicho, los recargos que se aplicarán en 2024 fueron fijados en 2017, por lo no estaríamos ante una modificación de los recargos.
62. En cualquier caso, ADIF y ADIF AV han contratado un servicio de consultoría para la definición y estructuración económica de las tarifas de adición al canon²⁷ para dar cumplimiento a los requisitos establecidos en la Resolución de 5 de marzo de 2020 y en el Proyecto de Comunicación de la CNMC sobre la

²⁴ Resolución de 3 de noviembre de 2016, sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2017 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171322_10.pdf

²⁵ Resolución de 5 de marzo de 2020, sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2020 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2881513_28.pdf

²⁶ De acuerdo con la señalada Resolución, la metodología para determinar si el mercado puede aceptar los recargos debía incluir la segmentación del mercado, identificando los tráficos o servicios con características comunes desde el punto de vista de la oferta y la demanda, y la capacidad del mercado para asumir el recargo considerando, entre otros factores, la rentabilidad de los operadores, la cobertura de los costes directos, la cuota modal del ferrocarril en el corredor y, finalmente, la competitividad de los segmentos a partir de la elasticidad precio de la demanda.

²⁷ https://www.adifaltavelocidad.es/ca-AD/web/adif/contratacion/detalle-licitacion?p_p_id=es_adif_portlet_ajaxsearch_result_AjaxSearchResultsPortlet&p_p_lifecycle=2&p_p_resource_id=%2Flicitacion%2Fdownload&p_p_cacheability=cacheLevelPage&es_adif_portlet_ajaxsearch_result_AjaxSearchResultsPortlet_file_id=60F18A2FFD331EEDACBB01C14637ADB6

supervisión de los cánones por utilización de las líneas ferroviarias, actualmente en consulta pública²⁸.

D. Reclasificación de algunos servicios VL2 en VL1

63. El artículo 97.7 de la Ley del Sector Ferroviario en su redacción anterior a la modificación introducida por la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, define los servicios VL2 como servicios de larga distancia en relaciones de ancho variable, siempre que al menos un 10 por ciento de su recorrido total discorra por líneas de ancho ibérico, excluidos los designados como VL3²⁹. La Ley 26/2022, de 19 de diciembre, no define los tipos de líneas y servicios, que deberán definirse por los administradores en el Reglamento de cánones.
64. El Proyecto de Reglamento limita los servicios VL2 a aquellos servicios de larga distancia en relaciones de ancho variable siempre que la suma de sus recorridos por trayectos con tipos de línea A y B1 sea inferior al 75% de su recorrido total o su recorrido por líneas tipo A sea inferior al 50%, excluidos los designados como VL3. Según los administradores, la mejora en las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad *“ha posibilitado que los tiempos de viaje de los servicios definidos como VL2 en la Declaración sobre la Red, en algunas relaciones hayan mejorado significativamente, por lo que se procede a la reclasificación de los servicios VL2 para aquellos trenes que tienen prestaciones similares a los VL1, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2012/34/CE, que establece servicios de naturaleza semejante a bonos de cánones equivalentes”*.
65. De acuerdo con la información aportada por ADIF y ADIF AV, pasarán a ser servicios VL1:
- Los servicios Madrid-Cádiz y Madrid-Huelva, que utilizan en una parte sustancial de su recorrido la línea de alta velocidad entre Madrid y Sevilla, y que gracias a la puesta en funcionamiento del sistema de señalización ERTMS en la red de ancho ibérico y el nuevo material rodante reducirán el tiempo de viaje entre 25 y 30 minutos.
 - Los servicios entre Madrid y Galicia, que se han beneficiado de la puesta en servicio de la línea de alta velocidad entre Madrid y Ourense, reduciendo sus tiempos de viaje entre 30 y 56 minutos en función del

²⁸ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/transporte/comunicacion-canones-lineas-ferroviarias>

²⁹ Como se ha señalado en la nota al pie 18, los servicios VL3 son aquellos servicios de larga distancia en relaciones transversales con recorridos superiores a 700 kilómetros y que no tengan origen, destino o parada intermedia en Madrid y sus ramas.

destino, y que utilizan la línea Ourense-Santiago y el Eje atlántico, ambas en ancho ibérico³⁰.

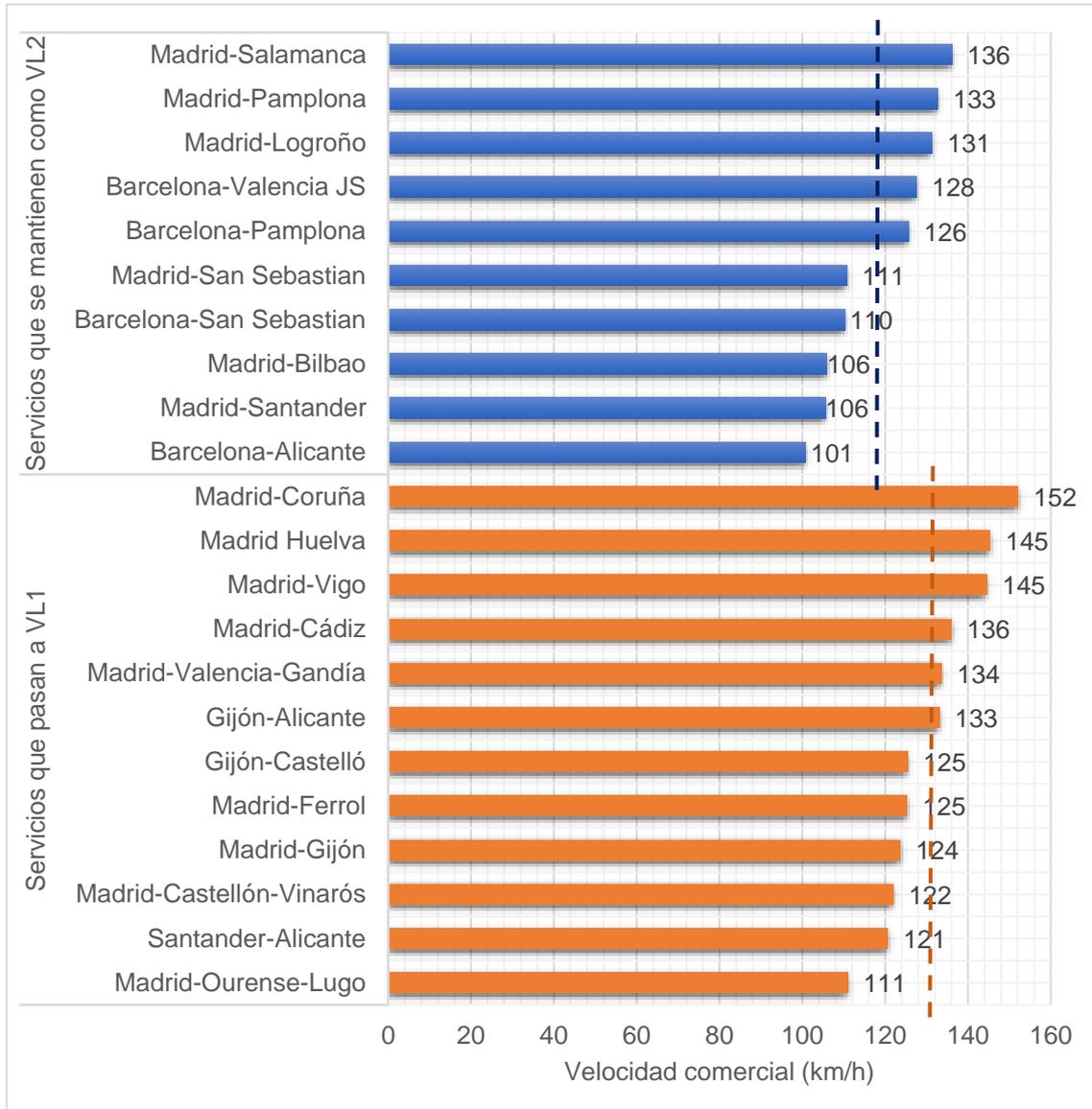
- Los servicios entre Madrid y Asturias, que utilizan la línea de alta velocidad entre Madrid-León y la variante de Pajares, cuya puesta en servicio ha reducido el tiempo de viaje entre 57 y 76 minutos, si bien la infraestructura en Asturias continúa siendo en ancho ibérico.
- Los servicios Madrid-Castellón-Vinarós y Madrid-Valencia-Gandía, que utilizan la línea de alta velocidad Madrid-Valencia y, en su última parte del recorrido, la red de ancho ibérico.
- Los servicios transversales Santander-Alicante, Gijón-Alicante y Gijón-Castellón, que gracias a los túneles Atocha-Chamartín-Torrejón de Velasco y Pajares utilizan en gran medida líneas de alta velocidad si bien en su origen o destino la infraestructura es en ancho ibérico.

66. La definición de los servicios VL2 vigente desde la aprobación de la Ley del Sector Ferroviario en 2015 engloba un conjunto heterogéneo de servicios con tiempos de viaje y velocidades comerciales muy diferentes, como se observa en el gráfico siguiente. El análisis de las velocidades de los servicios que pasan a ser VL1 de acuerdo con el Proyecto de Reglamento revela velocidades comerciales medias (sin considerar los tiempos de parada) muy heterogéneas entre ellos, siendo la velocidad media comercial del conjunto de 132 km/h, no muy alejada de la del conjunto de los servicios que se mantienen como VL2, que es de 119 km/h³¹.
67. Lo cierto es que los servicios VL2 se ven penalizados, no tanto por las velocidades medias que alcanzan en las líneas A, que son relativamente similares en todas las rutas, como se detallará posteriormente, sino por la distancia recorrida en las líneas no A.

³⁰ También pasa a ser VL1 el servicio Madrid-Lugo que discurre por el trazado histórico entre Ourense y Lugo.

³¹ La velocidad media se ha calculado ponderando la velocidad de cada servicio por su número de frecuencias.

Gráfico 4. Velocidades medias comerciales para los servicios VL2 que cambian a VL1 y para los principales servicios que mantienen su clasificación (*)



Fuente. Elaboración propia a partir de la web de empresas ferroviarias.

(*) Las líneas verticales discontinuas muestran el promedio de la velocidad comercial para los servicios VL2 que cambian a VL1 y para los principales servicios que mantienen su clasificación.

68. La reclasificación del servicio VL2 tiene dos efectos que deben ser analizados por separado:
- Por una parte, los servicios que pasan a ser VL1 incrementan su canon en un 15% en la parte del recorrido que discurre en líneas A mientras que apenas varía en las líneas no A.

Tabla 16. Propuesta tarifa cánones 2024

Servicios / Euros tren.km	VL1	VL2	Diferencia
Líneas A	5,8046	4,9231	15,2%
Líneas no A	1,4347	1,4492	-1,0%

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

- Por otra parte, mientras que los servicios VL2 no tienen adición, aquellos que pasan a ser VL1 deben abonar un recargo.
69. En relación con el primero de los efectos, lo relevante para determinar el coste directo no es tanto el tiempo de viaje, que, como se verá, es importante para el recargo, sino el desgaste que producen los trenes en la infraestructura. Los trenes con rodadura desplazable, que prestan los servicios VL2, pueden circular a una velocidad máxima de 250 km/h en las líneas A. Los trenes que alcanzan esta velocidad, de acuerdo con el Reglamento de la Comisión Europea 2015/1100, se consideran trenes de alta velocidad. Por su parte, el administrador italiano fija sus cánones ferroviarios en función de intervalos de velocidades y pesos del tren para modular los diferentes grados de desgaste que el tren produce en la vía, de forma que los trenes que circulan a más de 150 km/h de velocidad comercial abonan unos cánones superiores mientras que para el desgaste de la catenaria este umbral se eleva a 250 km/h³².
70. La reclasificación que plantean ADIF y ADIF AV resulta razonable dado que las velocidades que alcanzan los trenes de rodadura desplazable en las líneas A son equiparables a la definición de alta velocidad que establece la Comisión Europea. Por otra parte, como señalan los administradores, los trenes AVRIL de rodadura desplazable recientemente homologados podrán prestar los servicios VL2 con velocidades máximas de 300 km/h en las líneas A, esto es, a la misma velocidad máxima que los servicios VL1 actuales.
71. Sin embargo, los administradores deberían revisar los costes directos de todos los servicios VL2 porque, como se observa en la tabla siguiente, todos los trenes de rodadura desplazable circulan, en los tramos de línea A, a una velocidad media similar, por lo que también generarán un desgaste sobre la infraestructura similar. Por ejemplo, en la línea Madrid-Burgos y Barcelona-Zaragoza, en la que no se reclasifica ningún servicio, los trenes de rodadura desplazable que prestan

³² Declaración de red de RFI para 2024 (página 132). <https://www.rfi.it/en/railway-infrastructure-access-/Network-statement.html>

los servicios VL2 circulan a más de 160 km/h, una velocidad superior a la de los mismos servicios en la línea Madrid-Sevilla.

Tabla 17. Velocidades medias comerciales en tramos de líneas A de trenes de alta velocidad y de rodadura desplazable

Trayecto	Línea A (km)	¿Servicio VL2 reclasificado a VL1?	Velocidad media en línea A (km/h)
Madrid-Sevilla	462,5	Sí	143,8
Madrid-Córdoba	345,0	Sí	167,5
Madrid-Ourense	462,5	Sí	163,1
Madrid-León	345,0	Sí	156,8
Madrid-Valencia	398,0	Sí	180,9
Barcelona-Zaragoza	315,0	No	160,2
Madrid-Burgos	305,0	No	163,4
Promedio			162,2

Fuente. Elaboración propia a partir de datos web de empresas ferroviarias.

72. El segundo efecto de la reclasificación de los servicios VL2 es que los servicios Madrid-Cádiz y Madrid-Huelva pasarían a soportar la misma adición que los servicios VL1 en el corredor sur, en el tramo de línea A. Estos servicios tienen una velocidad comercial media de 136 y 145 km/h respectivamente, mientras que el servicio de alta velocidad Madrid-Sevilla circula a una media de 172 km/h.
73. La velocidad comercial del servicio y, por tanto, el tiempo de viaje, es una variable relevante que determina la capacidad del mercado para aceptar un recargo. Los servicios de altas prestaciones con menores tiempos de viaje incrementan la demanda del modo ferroviario y son más competitivos con otros modos de transporte, aumentando la disponibilidad a pagar de los viajeros³³.
74. Tanto es así que, aunque el servicio Madrid-Cádiz/Huelva tenga parada en Sevilla, es residual el número de viajeros que lo utiliza para cubrir la ruta Madrid-Sevilla; entre el 80 y el 90% de los viajeros que utilizan estos servicios tienen como origen o destino las estaciones de Cádiz, San Fernando, Puerto de Santa María, Jerez, Huelva o La Palma del Condado.
75. La Resolución de 5 de marzo de 2020 requería que para cualquier modificación de los recargos vigentes se justificara que el mercado podía aceptarla a partir de

³³ GARCÍA ÁLVAREZ, A., Explotación comercial y operación de transporte de viajeros por ferrocarril, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, agosto de 2016 (páginas 33 y siguientes).

una metodología que incluyera la segmentación del mercado, identificando los tráficos o servicios con características comunes desde el punto de vista de la oferta y la demanda, y la capacidad del mercado para asumir el recargo considerando, entre otros factores, la rentabilidad de los operadores, la cobertura de los costes directos, la cuota modal del ferrocarril en el corredor y la competitividad de los segmentos a partir de la elasticidad precio de la demanda³⁴.

76. Pues bien, ADIF y ADIF AV, si bien en la memoria económica detallan las mejoras en los tiempos de viaje asociadas a la reclasificación del servicio VL2, no justifican, de acuerdo con los criterios del párrafo anterior, que los servicios Madrid-Cádiz/Huelva puedan aceptar un recargo. Por contra, esta Comisión concluyó en 2018, a la vista de los resultados de RENFE, que *“el recargo propuesto por ADIF Alta Velocidad sobre los servicios VL2 prestados en las líneas tipo A no puede ser aceptado por el mercado de conformidad con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (...)”*³⁵.
77. En definitiva, ADIF y ADIF AV no han justificado, de conformidad con el artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario, que los servicios Madrid-Cádiz y Madrid-Huelva puedan aceptar un recargo, por lo que deberán asegurar que la reclasificación del servicio VL2 no implica la imposición de un recargo a estos servicios.

E. Bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario

78. El artículo 97.6.1º prevé una bonificación temporal para incentivar el crecimiento del tráfico con *“la finalidad de incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario (...)”*. Esta bonificación se aplicará a los aumentos de tráfico anuales, según el tipo de línea y el tipo de servicio y *“se realizará con base en el tráfico de referencia que el administrador de infraestructuras determine de acuerdo con la situación preexistente o su*

³⁴ La exigencia establecida en la Resolución de cánones de 2020 refleja las conclusiones del párrafo 87 de la Sentencia TJUE en el Asunto C-556/10 que indica que el recargo para la recuperación total de los costes *“solo puede aplicarse si el mercado puede aceptarlo, para cuya comprobación es necesario un estudio de mercado”*.

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=EBA48CD8FA19414AABD883EB85DEF9BA?text=&docid=134373&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6735903>

³⁵ Resolución de 27 de septiembre de 2018, sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2020 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio (Resolución de cánones de 2019). <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp06918>

previsible evolución, y se calculará en proporción a la contribución de la empresa ferroviaria a este incremento de tráfico”.

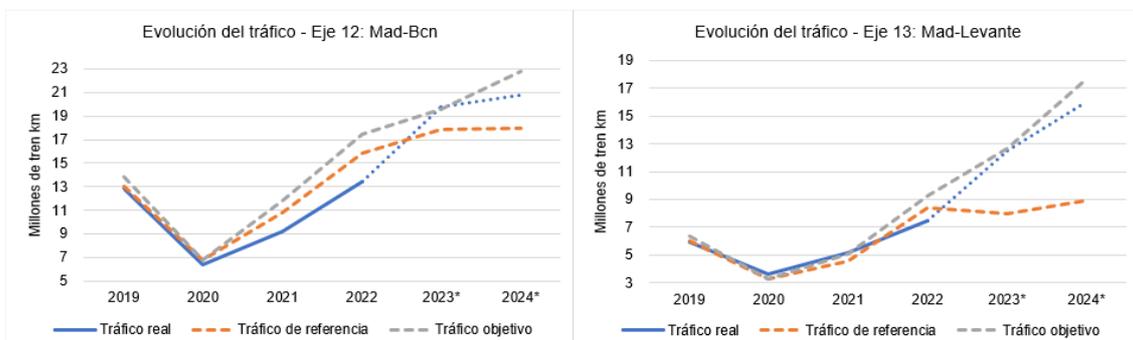
79. A pesar de que la nueva redacción de este artículo (tras su modificación por la Ley 16/2022, de 19 de diciembre) otorga total libertad a los administradores para definir el sistema de bonificaciones, éstos han mantenido los parámetros y las fórmulas de la redacción original:
- El tráfico de referencia es aquel que los administradores consideran previsible o normal en el horario de servicio. Los tráficos que superen ese valor de referencia dan lugar a la aplicación progresiva de la bonificación, la cual se aplica íntegramente a partir del tráfico fijado como objetivo.
 - El porcentaje de bonificación aplicable al canon será: i) Para el grupo de líneas de alta velocidad Madrid – Barcelona - Frontera francesa, el 35% en los servicios VL1, VL2 y VL3 y el 10% en el resto de los servicios (VCM y M), ii) para el grupo de líneas de alta velocidad Madrid – Andalucía, el 35% en los servicios VL1, VL2 y VL3 y el 10% en los servicios VCM, y iii) para el resto de las líneas tipo A, el 50% en los servicios VL1, VL2 y VL3 y el 10% en los servicios VCM.
 - Una vez superado el tráfico de referencia, el porcentaje de bonificación se establece de forma proporcional en función del tráfico incremental hasta alcanzar el máximo una vez se supera el tráfico objetivo.
 - La bonificación se repartirá entre las empresas ferroviarias en función de la proporción de tráfico realizada en el ejercicio.
80. Según ADIF y ADIF AV, con su propuesta pretenden potenciar la competencia en el mercado de transporte de viajeros y mejorar los resultados financieros de las empresas que suscribieron los acuerdos marco, manteniendo los tráficos de referencia fijados para las bonificaciones de los cánones 2023 e incrementando la bonificación en la línea Madrid-Barcelona-Frontera francesa del 25% al 35%.
81. Esta Comisión ha señalado en diferentes ocasiones el potencial de la bonificación para consolidar la liberalización de los servicios de viajeros:
- La Resolución de cánones de 2020 señaló que *“(…) dados los beneficios que para ADIF AV reportará la liberalización de los servicios nacionales de viajeros, esta Sala considera deseable que el gestor incentive la mayor intensidad de uso de la red a medio y largo plazo, lo que requiere que inicialmente facilite la consolidación de las empresas ferroviarias entrantes a través de las siguientes actuaciones: a) Definir los parámetros de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector*

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

- En la misma línea, la Resolución de cánones de 2023 recomendaba que el tráfico de referencia para ese ejercicio no incluyera los crecimientos derivados de la liberalización y se estableciera como tráfico objetivo “*el tráfico previsto contando con el efecto de la liberalización y la puesta en servicio de nuevas líneas*”.

82. Pues bien, esta Sala valora positivamente que los administradores utilicen finalmente las bonificaciones para contribuir a la consolidación de la liberalización del transporte de viajeros, que ha permitido una utilización más intensa de la capacidad, lo que a su vez ha redundando en una mayor recaudación y en la reducción del coste medio de ADIF y ADIF AV.
83. Sin embargo, aunque el Proyecto de Reglamento detalla el cálculo de la bonificación y su reparto entre las empresas, no indica cómo se calculan los tráficos de referencia y los tráficos objetivo. Coyunturalmente, los administradores señalan que el tráfico de referencia será el mismo establecido para el cálculo de la bonificación de los cánones 2023 pero no explican qué metodología han seguido para establecer el tráfico objetivo.
84. Desde la pandemia, el tráfico real se ha situado por debajo del tráfico de referencia, por lo que no se han bonificado los cánones de los servicios de alta velocidad. En 2023 se prevé, no solo que se superen los tráficos de referencia, sino que se alcancen los tráficos objetivo (a modo ilustrativo se presenta en el gráfico la evolución de los tráficos de referencia, objetivo y real -o previsto- de los corredores Madrid-Barcelona y Madrid-Levante). Para 2024, los tráficos objetivo se han incrementado significativamente y quedan por encima de los tráficos previstos.

Gráfico 5. Evolución del tráfico de referencia, objetivo y real o previsto



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

85. La nota de prensa sobre el Proyecto de Reglamento resaltaba que se incrementaba “hasta el 35% - frente al 25% actual - la bonificación en la línea Madrid-Barcelona-Frontera Francesa, contribuyendo así a estimular la demanda y en respuesta al esfuerzo comercial que realizan los operadores ferroviarios en este corredor”³⁶. Sin embargo, el tráfico objetivo en esta línea, en el nivel en el que se ha establecido por el administrador, supondrá que el porcentaje de bonificación en 2024, no solo no se incrementará, sino que se reducirá, del 25% en 2023, al 21,72%.

Tabla 18. Bonificación temporal para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario en la línea 050 (Madrid-Barcelona-Frontera francesa)

Línea 050	2023	2024	Incremento
1. Tráfico esperado (tren.km)	19.218.610	20.124.149	4,7%
2. Tráfico objetivo (tren.km)	18.393.791	22.136.563	20,3%
3. Tráfico referencia (tren.km)	16.721.628	16.832.926	0,7%
4. Bonificación máxima	25,0%	35,0%	40,0%
5. Bonificación efectiva ($5 = 4 \times (1-3)/(2-3)$)	25,0%	21,7%	-13,1%

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

86. De hecho, en todas las líneas la bonificación efectiva de 2024 previsiblemente será inferior a la de 2023, aunque la situación más llamativa se produce en el Madrid-Barcelona, como se ha dicho, por lo contradictorio del mensaje que ha trasladado el administrador con la realidad de la bonificación, que lejos de aumentar, bajaría, de mantenerse el tráfico objetivo de la Propuesta de Reglamento.

³⁶ Ver nota al pie 21.

Tabla 19. Bonificación máxima y efectiva por línea en servicios VL1.

	2023		2024	
	Bonificación máxima	Bonificación efectiva (*)	Bonificación máxima	Bonificación efectiva (*)
Madrid-Barcelona	25%	25%	35%	21,72%
Madrid-Valencia	50%	46,44%	50%	40,92%
Albacete-Alicante	50%	50%	50%	40,25%
Madrid-Sevilla	35%	35%	35%	24,64%
Córdoba-Málaga	35%	33,58%	35%	23,82%

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

() Bonificación efectiva calculada en base a los tráficos previstos para 2023 y 2024 por ADIF y ADIF AV.*

87. Dada la importancia de la bonificación para estimular la demanda ferroviaria y consolidar la liberalización de los servicios de viajeros, como los propios administradores reconocen, el Proyecto de Reglamento debe justificar los valores del tráfico objetivo de 2024. Este valor debe ser realista y correlacionarse con el incremento del tráfico ferroviario previsto, de forma que sirva de incentivo para que las empresas ferroviarias mantengan el esfuerzo comercial para estimular la demanda ferroviaria. De otra forma, parecería que ADIF y ADIF AV utilizan el tráfico objetivo para modular el impacto de la bonificación en la recaudación, de forma contraria a la intención proclamada por los ellos mismos en su Proyecto de Reglamento y en su nota de prensa, y al papel que la Ley del Sector Ferroviario reserva a las bonificaciones.
88. Así, en la línea Madrid-Barcelona, donde se ha incrementado la bonificación, el tráfico objetivo debe incrementarse en la misma proporción que el tráfico previsto, para que la bonificación efectiva tenga el efecto que los propios administradores han anunciado.
89. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 6.3.b) del Proyecto de Reglamento, la bonificación se repartirá entre las empresas en función de la cuota de cada empresa, en tren.km, sobre el total del tráfico circulado. La bonificación se aplica tanto al canon, que se tarifica en función de los tren.km, como a la adición a la modalidad B, que se liquida en base a las plazas.km ofertadas. De modo que el reparto de la bonificación resultará en una bonificación relativamente superior a las empresas que operan trenes con menor capacidad, dado que su cuota en tren.km será mayor que su cuota en recaudación. Por el contrario, las empresas con trenes de mayor capacidad, que han contribuido en mayor proporción a la recaudación por la adición, se verán perjudicadas relativamente.

90. Para asegurar el reparto equitativo de la bonificación entre las empresas ferroviarias, dicho reparto debe hacerse en función de la contribución de cada empresa a la recaudación total por cánones.
91. Por último, las empresas ferroviarias han alegado que el cálculo de la bonificación que les corresponderá es muy opaco porque depende del tráfico del resto de empresas activas en cada línea. Para una mayor transparencia, los administradores deberán suministrar trimestralmente a las empresas afectadas la información siguiente sobre cada una de las líneas con bonificación: i) el tráfico por servicio registrado por el administrador de la empresa ferroviaria en cuestión, ii) el tráfico total registrado por servicio de la línea por todas las empresas ferroviarias activas y iii) la mejor previsión del administrador sobre la evolución del tráfico en comparación con el tráfico objetivo, estimando la bonificación efectiva que resultaría para la empresa en cuestión de cumplirse dicha previsión.
92. Además, sería conveniente que los administradores establecieran objetivos por empresa, de forma que su consecución dependiera exclusivamente de los esfuerzos de cada una de ellas. Esta fórmula sería más coherente con la nueva redacción del artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario que señala que la bonificación *“se calculará en proporción a la contribución de la empresa ferroviaria a este incremento de tráfico”*.

Segundo. Líneas convencionales (líneas no A)

A. Cánones ferroviarios del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario

93. Como para las líneas A, para las líneas no A ADIF y ADIF AV proponen mantener para 2024 los cánones ferroviarios vigentes en 2023, tanto las tarifas instrumentales, que no se aplicarán efectivamente, como las transitorias, que serán las que efectivamente deban abonar las empresas ferroviarias.

Tabla 20. Cánones por utilización de las infraestructuras en las líneas no A

Servicios / Euros tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Cánones establecidos en el art. 4 del Proyecto de Reglamento						
Mod. A	0,7273	0,8482	0,7138	1,3645	0,6017	0,0959
Mod. B	1,0030	1,1633	0,9846	2,2051	0,5443	0,1451
Mod. C	0,2617	0,3168	0,2606	0,5188	0,2274	0,0371
Reducción temporal del canon (Disposición transitoria primera)						
Mod. A	0,5082	0,5133	0,5118	1,3851	0,4110	0,0724
Mod. B	0,7247	0,7320	0,7299	1,9752	0,5865	0,1032
Mod. C	0,2018	0,2039	0,2033	0,5500	0,1635	0,0287
Total	1,4347	1,4492	1,4450	3,9103	1,1610	0,2043

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

94. Los costes directos previstos de las líneas no A crecen un 16% respecto a 2022 (casi 100 millones de euros) mientras que el tráfico se prevé que permanezca prácticamente estable, lo que supondrá un incremento considerable de los costes directos unitarios. Así, por ejemplo, los costes directos de los servicios VL1 en las líneas no A serán solo un 20% inferiores a los costes directos de los mismos servicios en las líneas A.

Tabla 21. Costes directos, propuesta de cánones para 2024 y grado de cobertura de las líneas no A

Euros/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas propuestas	1,4347	1,4492	1,4450	3,9103	1,161	0,2043
Costes directos según costes auditados de 2022	4,8917	4,8917	4,8917	4,4738	2,7521	6,1320
Grado de cobertura (%)	29,33%	29,63%	29,54%	87,40%	42,19%	3,33%
Costes directos según costes previstos de 2024	5,5725	5,5725	5,5725	5,0828	3,0653	7,0259
Grado de cobertura (%)	25,75%	26,01%	25,93%	76,93%	37,88%	2,91%

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

95. Los importes de los cánones ferroviarios establecidos en la Disposición transitoria primera del Proyecto de Reglamento son inferiores a los costes directos de las líneas no A, tanto cuando los costes considerados son los previstos para 2024 como cuando son los auditados de 2022³⁷.

³⁷ Los costes auditados de 2022 son en este caso inferiores a los costes previstos para 2024, al contrario de lo que ocurría en el caso de las líneas A.

B. Adición a la modalidad B del servicio VCM

96. Los costes recuperables a través de la adición a la modalidad B ascenderán a 281,4 millones de euros en 2024 y, como en el caso de las líneas A, incluyen una nueva partida denominada “sostenibilidad económica (resultado del ejercicio)” de 80,5 millones de euros.

Tabla 22. Costes recuperables adición mod. B en líneas no A

Miles de euros	2024
Costes no elegibles Ley 38/2015	23.954
Costes no elegibles Reglamento 909/2015	174.121
Amortizaciones andenes (RECAST art.31)	2.846
Sostenibilidad económica (resultado ejercicio)	80.502
TOTAL	281.423

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

97. Los servicios VCM³⁸ son los únicos de la red convencional que tienen adición³⁹. Como ya se explicó en la Resolución de cánones de 2022, de acuerdo con la normativa comunitaria y dados los efectos potenciales en otras administraciones competentes en la definición de las obligaciones de servicio público ferroviario, el importe máximo que puede recuperarse a través de la adición serían los costes no elegibles totales de la red convencional.
98. La congelación propuesta de la adición a la modalidad B de los servicios VCM en las líneas no A generaría unos ingresos de 223,3 millones de euros en 2024, importe que no superaría los costes elegibles totales de la red convencional. Ahora bien, como se ha dicho más arriba para el caso de las líneas A, ADIF debe justificar lo que se incluye en la nueva partida de costes, así como su origen, en la memoria económica que acompaña la propuesta de cánones, de forma que esta Comisión pueda pronunciarse sobre su legalidad.

³⁸ Los servicios VCM son servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos con recorridos inferiores a 300 km que esencialmente abonan los servicios sujetos a obligaciones de servicio público.

³⁹ La determinación de la adición al servicio VCM fue analizada por la CNMC 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. ADIF recibió una subvención para cubrir sus costes operativos hasta que en 2017 renunció a la subvención que recibía a través de los Presupuestos Generales del Estado para cubrir sus costes operativos y fijó una adición a los servicios VCM.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611_19.pdf

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

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

99. El modelo de costes de los administradores de infraestructuras proporciona información desagregada para calcular el canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros. 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.
100. De acuerdo con el contrato suscrito entre la Administración General del Estado y RENFE Viajeros para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de Cercanías, Media Distancia Convencional, Alta Velocidad Media Distancia (AVANT) y Ancho Métrico, la gestión de las estaciones de cercanías y de la red de ancho métrico corresponde a RENFE Viajeros. Por ello se ha suscrito un convenio por el cual ADIF, que mantiene y conserva estas estaciones, repercute los costes a RENFE Viajeros.
101. 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 servicios, 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, los gestores de infraestructuras deben eliminar todos los costes no imputables al canon de acuerdo con el artículo 98.4.A) de la Ley del Sector Ferroviario.
102. Los administradores vienen previendo incrementos de costes por nuevas puestas en servicio e implementación de mejoras⁴⁰. Sin embargo, los costes reales de 2022 han resultado ser considerablemente más bajos que los

⁴⁰ En la memoria económica de los cánones para 2022 se indicaba que en 2023 y 2024 se incrementarían los costes en 26,8 y 28 millones de euros, respectivamente, respecto de 2021, debido a “*la apertura de nuevas estaciones y de la implantación de mejoras en la prestación de los servicios*”. En la memoria económica de los cánones para 2024 se prevé un nuevo incremento de costes respecto de 2022 en 16,8 millones de euros por “*la implantación de mejoras en la prestación de los servicios*”.

previstos. Si esta desviación entre la previsión de costes y el coste efectivamente incurrido en el ejercicio sucediera de nuevo en 2024, la recaudación por el canon de estaciones superaría los costes del servicio básico.

103. La Comunicación de la CNMC de 26 de julio de 2022, sobre la orientación a costes de los precios en instalaciones de servicio ferroviarias⁴¹ señala que “[l]a orientación de los precios a los costes se entenderá, en este contexto, como que los ingresos efectivos obtenidos por el explotador durante un ejercicio no superen los costes de su prestación más el beneficio razonable” (párrafo 90). Además, en relación con la comprobación por la CNMC del cumplimiento de la orientación a costes, la Comunicación indica que “la CNMC concluirá que los precios están efectivamente orientados a los costes si, de acuerdo con las cuentas aprobadas y auditadas los ingresos obtenidos por la prestación del servicio no superan los costes más un beneficio razonable. Esta comprobación se realizará a partir de los ingresos y costes medios de los tres ejercicios anteriores”.
104. En consecuencia, los administradores de infraestructuras deberán asegurarse de que las tarifas establecidas para el canon de estaciones no superan los costes de prestación más un beneficio razonable.

Segundo. Resto de modalidades del canon del artículo 98

105. La Ley 26/2022 modificó la estructura de los cánones del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario, manteniendo únicamente el canon por utilización de otras instalaciones de servicio de los administradores (nueva modalidad B) y el canon por utilización de puntos de carga titularidad de los administradores generales de infraestructura (nueva modalidad C⁴²). La modalidad B comprende: la utilización de vías de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza y de suministro de combustible, la utilización de vías en estaciones de viajeros como vías de apartado, y la utilización de vías en estaciones de viajeros para la realización de determinadas operaciones⁴³.
106. Los costes de estas modalidades B y C se incrementaron en 2022 un 12% y se prevé que en 2024 se incrementen un 20% adicional. No obstante, el grado de cobertura de los costes por las tarifas actuales resulta todavía muy reducido.

⁴¹ COMUNICACION/DTSP/001/22. <https://www.cnmc.es/expedientes/comunicaciondtsp00122>

⁴² Esta modalidad se corresponde con la anterior modalidad E del canon del artículo 98.

⁴³ Estas modalidades se corresponden con las antiguas modalidades D, C1 y C2 respectivamente.

Tabla 23. Coste prestación modalidades B y C del artículo 98

<i>Miles de euros</i>	2021	2022	2024		
Modalidad	Costes	Costes	Costes	Ingresos	Cobertura
Modalidad B1: Utilización vías de apartado, de formación, etc.	18.241	21.334	25.764	2.978	12%
Modalidad B2: Utilización de vías de viajeros como vías de apartado	45.891	50.815	61.224	25.386	41%
Modalidad B3: Utilización de vías con andén determinadas operaciones	517	387	387	182	47%
Modalidad C: Utilización puntos de carga de mercancías	1.425	1.489	1.804	311	17%
Total	66.074	74.025	89.179	28.857	32%

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

107. Los administradores proponen mantener las tarifas que vienen abonando las empresas ferroviarias en 2023. Estos servicios se prestan en instalaciones de servicio ferroviarias, por lo que, como en el caso de las estaciones, les resulta de aplicación lo previsto en la Comunicación 2/2022.

VIII. CONCLUSIONES

108. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala concluye lo siguiente:

Primero.- Respecto de los cánones propuestos para las líneas A:

- Los **cánones del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario** propuestos son inferiores a los costes directos previstos para 2024. Hay que recordar a los administradores de infraestructuras que, para que la CNMC pueda realizar su labor de supervisión de la legalidad de los cánones, deben aportar, con cada propuesta de cánones, sus mejores previsiones de costes, incluyendo su justificación y las hipótesis consideradas, aunque ello suponga actualizar, a los efectos de la fijación de los cánones, los costes estimados en los convenios de los administradores con el Ministerio de Transportes de julio de 2021.
- Con la propuesta de congelación de la **adición a la modalidad B** del canon, dadas las previsiones de tráfico y plazas.km para 2024, los administradores recaudarán un importe que no superará los costes no elegibles totales de las líneas A, incluso aunque no se consideraran los

costes de “sostenibilidad económica”, una partida nueva que en todo caso deben explicar los administradores, detallando los costes que incluye, así como su origen y su justificación.

Cuando los administradores propongan la modificación de la adición, deberán justificar que el mercado la puede aceptar, según requiere el artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario, que transpone el artículo 32 de la Directiva RECAST.

- La **reclasificación de servicios VL2 a VL1** que plantean ADIF y ADIF AV resulta razonable dado que las velocidades que alcanzan los trenes de rodadura desplazable en las líneas A son equiparables a la definición de alta velocidad que establece la Comisión Europea. Sin embargo, los administradores deberían revisar los costes de todos los servicios VL2, dado que todos los trenes de rodadura desplazable circulan en los tramos de línea A a una velocidad media similar, por lo que también producirán un desgaste sobre la infraestructura similar (y este desgaste es la variable relevante para la determinación del coste directo).

ADIF y ADIF AV no han justificado, al contrario de lo que exige el artículo 97.5.3º de la Ley del Sector Ferroviario, que los servicios Madrid-Cádiz y Madrid-Huelva puedan aceptar un recargo, por lo que la reclasificación del servicio VL2 no podrá implicar la imposición de un recargo a estos servicios.

- Respecto de la **bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario**, se valora positivamente que los administradores la utilicen finalmente para contribuir a la consolidación de la liberalización del transporte de viajeros. Dada su importancia, el Proyecto de Reglamento debe justificar los valores del tráfico objetivo de 2024, que deben ser realistas y correlacionarse con los incrementos del tráfico previstos, de forma que sirva de incentivo para que las empresas ferroviarias mantengan e incrementen el esfuerzo comercial para estimular la demanda de servicios de transporte ferroviario. Así, en la línea Madrid-Barcelona, donde se ha incrementado el porcentaje máximo de bonificación, el tráfico objetivo debe incrementarse en la misma proporción que el tráfico previsto para que la bonificación efectiva tenga el efecto que los propios administradores han anunciado.

El Proyecto de Reglamento prevé repartir la bonificación entre las empresas ferroviarias en función de la cuota de cada empresa, en tren.km, sobre el total del tráfico circulado. Como la bonificación se aplica

tanto al canon, que se tarifica en función de los tren.km, como a la adición a la modalidad B, que se liquida en base a las plazas.km ofertadas, esa forma de reparto beneficia a las empresas con trenes de menor capacidad y perjudica a las empresas con trenes de mayor capacidad, cuando estas últimas contribuyen relativamente más a la recaudación por la adición. Para asegurar el reparto equitativo de la bonificación entre las empresas ferroviarias, dicho reparto debe hacerse en función de la contribución de cada empresa a la recaudación total por cánones.

Por otro lado, para mejorar la transparencia y la previsibilidad sobre la evolución del tráfico real respecto del de referencia y el objetivo, los administradores deberán suministrar trimestralmente a las empresas afectadas la información siguiente sobre cada una de las líneas en las que se aplicará a bonificación: i) el tráfico por servicio registrado por el administrador de la empresa ferroviaria en cuestión, ii) el tráfico total registrado por servicio de la línea por todas las empresas ferroviarias activas y iii) la mejor previsión del administrador sobre la evolución del tráfico en comparación con el tráfico objetivo, estimando la bonificación efectiva que resultaría para la empresa en cuestión de cumplirse dicha previsión.

Además, sería conveniente que los administradores establecieran objetivos por empresa, de forma que su consecución dependiera exclusivamente del esfuerzo de cada una de ellas. Esta fórmula sería más coherente con la nueva redacción del artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario.

Segundo.- Respecto de los cánones propuestos para las líneas no A:

- Los **cánones ferroviarios del artículo 97.1 de la Ley del Sector Ferroviario** quedan por debajo de los costes directos de las líneas no A.
- La **adición a la modalidad B de los servicios VCM** generará, según lo previsto por ADIF, unos ingresos en 2024 que no superarán los costes elegibles totales de la red convencional. Ahora bien, ADIF debe explicar en todo caso la nueva partida de costes de “sostenibilidad económica”, detallando los costes que incluye, su origen y su justificación.

Tercero.- Respecto de los cánones del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario:

- Los administradores previeron incrementos de costes imputables al **canon por la utilización de las estaciones de transporte de viajeros**

que han resultado ser considerablemente más bajos que los previstos. De acuerdo con la Comunicación de la CNMC de 26 de julio de 2022, sobre la orientación a costes de los precios en instalaciones de servicio ferroviarias, los administradores de infraestructuras deberán asegurarse de que las tarifas establecidas para el canon de estaciones no superan los costes de prestación más un beneficio razonable.

- El **resto de modalidades de cánones del artículo 98** presentan grados de cobertura de costes muy reducidos. Como en el caso anterior, estos servicios se prestan en instalaciones de servicio ferroviarias por lo que, como en el caso anterior, les resulta de aplicación lo previsto en la Comunicación 2/2022.

A la vista de las competencias que esta Comisión ostenta en materia de supervisión de cánones, de acuerdo con lo indicado en el apartado II del presente informe, estas conclusiones deberán ser implementadas por parte de ADIF y ADIF-AV, a los efectos de proceder a la aprobación del reglamento objeto de informe.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad.