



**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE
LEY DEL SECTOR FERROVIARIO**

29 de abril de 2015

IPN/DTSP/001/15

Índice

1 ANTECEDENTES.....	3
2 CONTENIDO	6
3 VALORACIÓN	10
3.1 OBSERVACIONES GENERALES	10
3.2 MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL APL.....	11
3.2.1 Redefinición y cambios en la estructura de los cánones	11
3.2.2 Introducción de competencia por el mercado en los servicios sometidos a OSP	19
3.2.3 Mayor transparencia financiera y contable de los gestores de infraestructuras	22
3.2.4 Racionalización y mayor participación en la planificación de las infraestructuras	23
3.3 ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA.....	24
3.3.1 Obligaciones asimétricas para el operador incumbente (Renfe-Operadora).....	24
3.3.2 Estrategia a seguir en la liberalización del transporte comercial de viajeros	27
3.3.3 Diseño institucional y funciones del regulador ferroviario	28
3.3.4 Neutralidad del administrador y de los operadores públicos	32
3.3.5 Calificación como Servicio de Interés General de las actividades de administración de las infraestructuras y de transporte de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG).	32
3.4 OBSERVACIONES PARTICULARES.....	34
3.4.1 Nuevos administradores de infraestructuras (art.19.4)	34
3.4.2 Acuerdos marco para la reserva de capacidad en la adjudicación de capacidad de infraestructura (art.38.3 al 6)	35
3.4.3 Criterio de eficiencia en caso de congestión y de solicitudes simultáneas.....	35
3.4.4 Profesiones ferroviarias (art.69).....	35
3.4.5 Régimen sancionador.....	36
3.4.6 Servicios a prestar a las empresas ferroviarias	37

El Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de 29 de abril de 2015, ha aprobado el presente **Informe relativo al anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario**, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 7 de abril de 2015.

Este informe se aprueba a solicitud de la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda** del Ministerio de Fomento en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

1 ANTECEDENTES

El 7 de abril de 2015 se recibió en la CNMC solicitud de informe sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario. Dicha solicitud venía acompañada de borrador del Anteproyecto de Ley (en adelante el APL) y de su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN en adelante).

El APL viene a sustituir a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (en adelante, LSF). Según el texto, diversas circunstancias justifican este proyecto: (i) la LSF ha sufrido numerosos retoques y modificaciones parciales; (ii) es necesario transponer antes del 16 de junio de 2015 la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario único (en adelante, la Directiva) y (iii) la entrada en vigor de los Reglamentos 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril, y carretera y 1371/2007, sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril, hacen necesario adaptar el título IV a la legislación comunitaria en materia de obligaciones de servicio público (OSP) y de derechos de los viajeros.

En Europa, el mercado ferroviario es **muy heterogéneo**, pese al esfuerzo armonizador desarrollado por la Unión Europea. Conviven así países con un mercado ferroviario muy liberalizado y países en los que pervive una fuerte intervención estatal. La apertura ha sido de carácter gradual y a impulso de los diversos paquetes normativos aprobados:

- El Primer Paquete Ferroviario, formado por un conjunto de Directivas adoptadas en 2001, garantiza la independencia en la gestión del administrador de infraestructuras y liberaliza los servicios internacionales de transporte de mercancías. La Directiva supone la refundición del Primer Paquete Ferroviario con las modificaciones que han tenido lugar con posterioridad.

- El Segundo Paquete Ferroviario, formado por varias Directivas adoptadas en 2004, se centraba en medidas relativas a la seguridad, interoperabilidad y la creación de la ERA (*European Railway Agency*).
- El Tercer Paquete Ferroviario, de 2007, se orientaba hacia la liberalización del transporte internacional de viajeros, estableciendo el 1 de enero de 2010 como fecha límite para la apertura del mercado.
- Actualmente se está negociando el Cuarto Paquete Ferroviario¹ en el que se pretende establecer el año 2019 como fecha para la apertura del mercado nacional de transporte de viajeros y el año 2023 para la apertura de las OSP.

En España, el modelo ferroviario se basa en la separación estructural entre las infraestructuras, que continúan siendo un monopolio de carácter público, y el operador o los operadores ferroviarios. Así, a raíz de la aprobación de la citada LSF, el monopolio público en infraestructuras y operaciones ferroviarias, que estaba desde 1941 gestionado por RENFE se escindió en dos compañías públicas distintas. El Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF y ADIF Alta Velocidad) es el órgano competente para la administración de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). Por su parte, Renfe-Operadora la compañía encargada de llevar a cabo la prestación del servicio de transporte².

La liberalización del sector ha sido muy paulatina: el transporte de mercancías se liberalizó en 2005, el transporte internacional de viajeros en 2010 y el transporte de viajeros con finalidad turística se ha liberalizado en 2013. Sin embargo, los efectos económicos de esta liberalización han sido limitados. La cuota de mercado alcanzada por las empresas ferroviarias alternativas en el segmento de mercancías alcanzó el 21% en términos de Tm/Km netas³ mientras que todavía no hay operadores distintos del incumbente ofreciendo servicios en el mercado de transporte de viajeros.

El próximo paso en la liberalización del mercado ferroviario en España es la apertura a la competencia del **transporte comercial de viajeros** en el Corredor de Levante, tal y como establece el Acuerdo de Consejo de Ministros de junio de 2014, mediante licitación del título habilitante. Con esta licitación, España se adelantaría a los requisitos establecidos a nivel de Unión Europea en el Proyecto de Cuarto Paquete, que establecen en 2019 la obligación de liberalizar el transporte comercial de viajeros.

¹ La Comisión Europea presentó su propuesta en 2013. En febrero de 2015, en el marco de un procedimiento de codecisión, las propuestas de la Comisión fueron aprobadas en primera lectura en el Parlamento Europeo, tras la introducción de diversas modificaciones.

² FEVE, la entidad pública empresarial de ferrocarriles de vía estrecha se extinguió el 31 de diciembre de 2012, pasando a integrarse las infraestructuras y la explotación del servicio en ADIF y RENFE-Operadora respectivamente. En el año 2013, se creó ADIF - Alta Velocidad.

³ Ver Informe Observatorio del Ferrocarril 2013.

Tanto la **CNMC** como sus antecesores con competencia en esta materia, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y el Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria (CRFA), han venido realizando un **seguimiento de los cambios normativos** realizados en el sector ferroviario desde la óptica de la Promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, producto del cual se han emitido diversos informes⁴. En estos informes, la CNMC, como autoridad de competencia y regulación, ha defendido que un proceso de liberalización bien diseñado y que cuente con los mecanismos de regulación óptimos favorece las ganancias de bienestar de la sociedad, incrementando la confianza y la credibilidad de las Administraciones Públicas. De lo contrario, los obstáculos pueden ser excesivos para el éxito a corto o medio plazo de las iniciativas de liberalización.

En particular, en su **Documento de Reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril** (en adelante el Documento de Reflexión)⁵, se avanzaron algunas de las recomendaciones consideradas necesarias para una apertura efectiva del mercado, entre las que destacan: i) el ámbito geográfico de los títulos habilitantes debe ser el más amplio posible para el óptimo aprovechamiento de las economías de escala y bajo el principio de unidad de mercado; ii) introducir progresividad con seguridad; iii) apertura inicial de los trayectos de mayor demanda para incentivar la entrada de nuevos operadores y la duración de los títulos debe asegurar la presión competitiva en el mercado; iv) el argumento del posible descreme del mercado de servicios de larga distancia convencional no debería impedir una liberalización efectiva; v) la liberalización de los servicios OSP debería realizarse, preferentemente, a través de licitaciones públicas diseñadas atendiendo a los

⁴ Cabe citar los siguientes informes:

- IPN/DTSP/002/14 sobre el Proyecto de Orden Ministerial reguladora del procedimiento de licitación para otorgamiento del título habilitante para la realización del transporte ferroviario de viajeros previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014.
- IPN/DTSP/0001/14 sobre el Proyecto de Orden de incentivos a la utilización de infraestructuras ferroviarias.
- IPN/CNMC/0017/14 sobre el Proyecto de Orden que desarrolla principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario.
- PRO/DTSP/0001/14 por el que se aprueba el Documento de Reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril, adoptado por el Pleno de la CNMC el 25 de junio de 2014.
- INF/DP/0011/14 sobre el aprovisionamiento de material de infraestructuras ferroviarias, desvíos y de los procesos de contratación e instalaciones de señalización.
- INF/DTSP/0006/14 relativo a la Declaración sobre la Red 2015 de ADIF.
- INF/DTSP/0003/14 relativo a la Declaración sobre la Red 2014 de ADIF Alta Velocidad.
- IPN/DTSP/0001/13 sobre el Proyecto de Orden de la Declaración sobre la Red y el procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.
- IPN 113/13 sobre el procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria
- IPN 098/13 sobre el Proyecto de Orden Ministerial de Transporte Turístico Ferroviario.
- Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España (2012).
- IPN 030/09 sobre el Real Decreto del Sector Ferroviario.

principios de la regulación económica eficiente y requiere la dotación de mayores competencias al organismo regulador; vi) la liberalización debe ir precedida de la reestructuración de Renfe-Operadora y de mayor transparencia en la contabilidad del incumbente para eliminar los incentivos a la aparición de subsidios cruzados; vii) la liberalización debe llevar aparejado un proceso de eliminación de los privilegios que puedan favorecer al incumbente frente a los nuevos entrantes; viii) el proceso de reestructuración de Renfe-operadora debería ir acompañado de una desvinculación de Renfe-Operadora del Ministerio de Fomento y de ADIF; ix) un proceso de liberalización efectivo requiere garantizar la neutralidad de las empresas de Alquiler de Mantenimiento de Material Rodante de Renfe-Operadora lo cual implica la separación de actividades y desvinculación y x) la liberalización supone un marco de oportunidad para la eliminación de otras barreras de acceso al mercado.

2 CONTENIDO

El APL consta de 114 artículos, agrupados en siete títulos, trece disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales. Se completa con tres anexos.

El **Título I** de la ley recoge las disposiciones generales y determina el objeto y los fines de la misma.

El **Título II** está dedicado a la infraestructura ferroviaria. En él se regulan: la planificación, proyección y construcción de las infraestructuras que integran la red ferroviaria de interés general; las limitaciones a la propiedad de las zonas colindantes con las líneas ferroviarias; la función de administración de las infraestructuras ferroviarias; el régimen jurídico de los administradores; la declaración sobre la red; la adjudicación de capacidad de infraestructura; las infraestructuras ferroviarias en los puertos y aeropuertos y las infraestructuras ferroviarias de titularidad privada.

Así mismo, en lo que respecta a los Administradores de Infraestructuras, se toma en consideración la existencia de ADIF y ADIF Alta Velocidad, así como la transmisión de titularidad de la red convencional estatal a estas entidades públicas empresariales. Se califica la administración de infraestructuras como servicio de interés general. Se contempla la posibilidad de que existan administradores privados de infraestructura y se determina el régimen general de su actividad. Se regulan los convenios del Estado con los administradores de infraestructuras, de duración no inferior a cinco años, por los que el Estado se compromete a aportar fondos para la construcción y mantenimiento de las infraestructuras.

El **Título III** regula las instalaciones y la prestación de servicios a las empresas ferroviarias:

- se amplía la relación de instalaciones de servicio reguladas, previendo condiciones de acceso equitativas y no discriminatorias en las instalaciones abiertas al uso público.
- Se adapta la clasificación de servicios a la Directiva. La clasificación ACA se simplifica, de modo que los servicios son sólo servicios complementarios o auxiliares. Desaparecen los servicios adicionales.
- Se atribuye a la CNMC el conocimiento y resolución de las reclamaciones contra la denegación de acceso a una instalación.
- Se imponen condiciones específicas a los explotadores de una instalación de servicio que estén controlados directa o indirectamente por una empresa ferroviaria.
- Se extiende la posibilidad de autoprestación de servicios auxiliares en las instalaciones de servicio de titularidad de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias.
- Se prevé que los titulares de instalaciones de servicio que estén fuera de uso durante dos o más años deberán ofrecer públicamente su explotación a terceros cuando haya empresas ferroviarias que demuestren un interés real en su utilización.

El **Título IV** regula el transporte ferroviario como servicio de interés general que se presta en régimen de libre competencia, sin más excepciones que las expresamente previstas en la ley por razones de servicio público. Cabe destacar los siguientes aspectos:

- El Consejo de Ministros pueda declarar, de oficio o a instancia de las administraciones territoriales, que los servicios de competencia estatal, cuya oferta sea insuficiente o no cumpla las condiciones de frecuencia, calidad o precio necesarias, quedan sujetos al cumplimiento de obligaciones de servicio público (OSP). Si la declaración se produce a instancia de las administraciones territoriales, éstas serán responsables de su financiación.
- Los servicios sujetos a OSP se prestarán en régimen de exclusividad, como regla general, por la empresa ferroviaria que obtenga una autorización otorgada mediante un procedimiento de licitación, ajustado a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación. La autorización podrá ser objeto de adjudicación directa si el coste anual del servicio no excede de un millón de euros, cuando no exista una pluralidad de oferta de servicios en el mercado ferroviario suficiente para acudir a la licitación o cuando se refiera a servicios de alta densidad y elevado volumen de tráfico en áreas metropolitanas de gran población.

- Para proteger las condiciones de prestación de los servicios sujetos a OSP, los servicios comerciales quedarán restringidos si el Ministerio de Fomento dictamina, a petición de las partes interesadas, que la concurrencia afecta al equilibrio económico de las condiciones impuestas a las obligaciones de servicio público en una línea o en un servicio ferroviario. Si el servicio comercial es internacional será la CNMC la que pueda dictaminar que la concurrencia afecta al equilibrio económico.
- En aplicación de lo previsto en el artículo 9 de la Directiva, se imponen obligaciones contables específicas a las empresas ferroviarias con la finalidad de asegurar la transparencia del mercado liberalizado.
- Se habilita al Ministerio de Fomento para establecer condiciones generales o contratos tipo para las distintas clases de servicios destinadas a asegurar unos estándares mínimos de calidad.

El **Título V**, relativo a la seguridad ferroviaria, define las atribuciones de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria; regula los certificados y autorizaciones de seguridad y el régimen de seguridad de los diferentes elementos del sistema ferroviario; regula la investigación técnica de los accidentes e incidentes ferroviarios y crea la Comisión de investigación de accidentes ferroviarios a la que otorga plena independencia funcional.

El **Título VI** establece el régimen económico y tributario del sector ferroviario:

- Se crea la tasa por prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad, que financiará a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.
- Se suprime la modalidad de canon de acceso en el canon por utilización de las líneas ferroviarias, se implantan nuevos criterios de clasificación de líneas con el fin de vincular el canon ferroviario a la rentabilidad potencial del mercado y se hace especial hincapié en la regulación de bonificaciones y descuentos sobre la cuantía del canon a abonar por los operadores, para fomentar el desarrollo de los servicios ferroviarios y la explotación más eficaz de las líneas.
- Se modifica la estructura del canon por utilización de las instalaciones de servicio y se revisa el régimen tarifario por la prestación de servicios. La prestación de los servicios complementarios quedarán sujetas a tarifas previamente establecidas y la de los servicios auxiliares a precios libremente acordados por las partes. Las tarifas de los servicios complementarios serán establecidas por los administradores de infraestructuras con informe previo de la CNMC.

El **Título VII** regula el régimen sancionador y de inspección. La competencia para imponer las sanciones administrativas se asigna, según la infracción, a la Agencia

Estatal de Seguridad Ferroviaria, al Ministerio Fomento o a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El APL se cierra con **trece disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.**

- La D.A. 1ª regula la administración general de las infraestructuras ferroviarias, a través de ADIF y ADIF-alta velocidad, así como la posibilidad de encomiendas de gestión entre ambos a través de convenio. La D.A. 5ª regula el transporte internacional de viajeros y establece la posibilidad de dejar y recoger viajeros en estaciones intermedias salvo que la CNMC, a instancias de Fomento, ADIF o una empresa preexistente sujeta a OSP, determine que ello compromete el equilibrio económico de la prestación sujeta a OSP. La D.A.13ª regula pormenorizadamente la obligación de sostenibilidad económica de ADIF-Alta Velocidad, que deberá permitir su clasificación como sociedad no financiera en Contabilidad Nacional.
- La Disposición transitoria primera regula el proceso de apertura a la competencia del transporte ferroviario de viajeros. El acceso de los nuevos operadores se llevará a cabo mediante de la obtención, a través de un procedimiento de licitación pública, de títulos habilitantes para cada línea o grupo de líneas. Renfe operadora dispone de título habilitante sin necesidad de concurrir a la licitación.
- La Disposición final primera modifica la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) para incorporar a la misma las nuevas funciones de la CNMC al respecto, en especial las relativas a cooperación con otros órganos reguladores de EE.MM de la UE, autorizar para aplicar cánones que graven la escasez de capacidad, realizar o encargar auditorías, informar los procesos de licitación de otorgamiento de autorizaciones, solicitar a la Comisión Europea el examen de medidas específicas, así como otras cuestiones menores respecto a la función de resolución de reclamaciones.

3 VALORACIÓN

3.1 OBSERVACIONES GENERALES

Desde el año 2003, fecha de aprobación de la LSF, la red ferroviaria española ha recibido inversiones que han mejorado sus prestaciones, en particular, en relación con los servicios de alta velocidad⁶. Así, durante estos años, la red ferroviaria se ha incrementado en más de 2.510 Km situando a España entre los principales países del mundo en extensión de la red de Alta Velocidad, con 2.830 Km. Además, España es de los países de la Unión Europea donde más se ha incrementado la extensión de la red ferroviaria⁷.

En relación con los servicios ferroviarios, el uso del **transporte de viajeros por ferrocarril** se ha reducido entre 2005 y 2014 en los servicios de cercanías (con 64,7 millones de pasajeros, lo que supone un 13,8%) mientras que se ha incrementado en los de larga distancia, transportando 12 millones de pasajeros más que en 2005, lo que supone un crecimiento del 68% más. Los servicios de media distancia han mantenido su uso en torno a los 30 millones de pasajeros anuales, si bien los servicios convencionales han perdido 4,3 millones de pasajeros que han sido ganados por los servicios de alta velocidad.

Sin embargo, y a pesar del esfuerzo inversor, **el uso del ferrocarril en España sigue estando por debajo del observado en otros países europeos**⁸. Además, si bien la cuota modal del transporte por ferrocarril se ha incrementado ligeramente en España, este incremento se sitúa lejos de los conseguidos en otros países como Reino Unido (+70%), Suecia (+42%) o Francia (+37%)⁹, donde la evolución de las infraestructuras no ha sido comparable a la española.

El **transporte de mercancías por ferrocarril**, por su parte, no se ha beneficiado suficientemente de la liberación de capacidad en las líneas tradicionales gracias al desarrollo de las líneas de alta velocidad. En 2012, la cuota modal del transporte de mercancías por ferrocarril era únicamente del 2,55%¹⁰, muy por debajo de la media comunitaria, que se situó en el 10,9%. Sin perjuicio de una mejora en los

⁶ De acuerdo con la memoria económica de ADIF Alta Velocidad de 2013, el coste bruto de las inversiones acometidas en la red de Alta Velocidad ascendía a 29.270,6 millones de euros. A su vez, la obra en curso en estos servicios suponía una inversión adicional de 12.411 millones de euros, lo que supone, en su conjunto, unas inversiones superiores a las 41.680 millones de euros.

⁷ Ver Cuarto Informe 2009-2011 de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre seguimiento de la evolución del mercado ferroviario, gráfico 58.

⁸ Según el Eurobarómetro (Flash 382a), el número de personas que utilizaban el ferrocarril en sus desplazamientos nacionales e internacionales al menos varias veces al año en España se situaba en el 23% mientras que la media de la Unión Europea era del 35%.

⁹ Ver Cuarto Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre seguimiento de la evolución del mercado ferroviario, gráfico 7.

¹⁰ Ver Tabla 2 del Plan de Infraestructuras Transporte y Vivienda 2012-2024.

datos desde 2012, con un incremento del transporte de mercancías del 25%¹¹, el modelo actual de gestión no está permitiendo que el transporte de mercancías alcance su potencial.

A efectos de paliar estos problemas, esta Comisión aprobó el mencionado documento de reflexión que contenía recomendaciones que se sugiere se tengan en cuenta. La aplicación de dichas recomendaciones favorecería un modelo de explotación más eficiente de las infraestructuras existentes, incrementando su uso y facilitando su sostenibilidad. Una competencia efectiva en estos mercados podría introducir políticas comerciales innovadoras y complementarias a las hasta ahora practicadas por el único operador presente en el mercado. Adicionalmente, la aplicación de estas recomendaciones mejoraría la eficacia del proceso de liberalización y reforzaría la credibilidad y resultado final del proceso. Como señala la Comisión Europea, la introducción efectiva de competencia puede suponer también aquí mejoras en el uso del ferrocarril, como en Austria, Italia o la República Checa, donde la apertura del mercado ha supuesto fuertes crecimientos del tráfico de larga distancia, de entre el 6-8% anual.

En este sentido, el **APL presenta aspectos positivos y otros susceptibles de mejora** en relación con los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia efectiva. A continuación se desarrollan tanto unas (3.2 **Mejoras introducidas en el APL**) como otras (3.3 **Aspectos susceptibles de mejora**).

3.2 MEJORAS INTRODUCIDAS EN EL APL

3.2.1 *Redefinición y cambios en la estructura de los cánones*

3.2.1.1 *Principios generales aplicables a los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias*

El APL recoge, en su artículo 96, los principios generales que deben regir la fijación de los distintos cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, entre los que convendría incluir los de incentivar la eficiencia económica y la libre competencia. Por otro lado, el principio rector recogido en el apartado 4 del mencionado artículo establece que **los cánones tomarán en consideración los costes directamente imputables al servicio ferroviario**, aspecto que la actual LSF no contemplaba¹². Es decir la utilización del concepto de costes directamente imputables al servicio supone de *facto*, un umbral de costes a recuperar vía cánones inferior al que *a priori* se podría imputar con el modelo recogido en la Ley actual.

¹¹ Ver Informe sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario en http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2015/refc20150313e_2.pdf

¹² La actual LSF establecía, en su artículo 73, como principios generales para la determinación de los cánones los de viabilidad económica de las infraestructuras, explotación eficaz de las mismas, situación del mercado y equilibrio financiero en la prestación de los servicios.

Sin embargo, esta Comisión considera que **el APL podría no recoger la equivalencia entre los cánones y los costes a recuperar que establece la Directiva**. Así, el artículo 31.3 de la Directiva 2012/34/CE establece que el canon de acceso mínimo será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario. Cabe recordar que la actual Ley mantiene un esquema similar al propuesto por el APL, siendo muy prescriptiva en los costes que deben imputarse a cada una de las modalidades de cánones actualmente vigente. A pesar de ello, los cánones en 2013 únicamente cubrieron el 30% de los costes que, de acuerdo con la normativa, debían recuperar.

Para evitar esta situación, y alinear su interpretación a lo previsto en la Directiva, se considera que **el artículo 96 del APL se debería modificar para asegurar que los cánones sean, como mínimo, equivalentes a los costes directamente imputables al servicio ferroviario** y no, como se establece en el APL, que únicamente tomen en consideración los mismos.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la tipología de los costes que de acuerdo con el APL deberán recuperarse mediante las distintas modalidades de cánones, se incluyen los costes de mantenimiento, conservación y reposición de las infraestructuras e instalaciones, así como de gestión del tráfico o seguridad, directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

En este sentido, y con independencia de los comentarios específicos sobre cada uno de ellos que se realizarán en los apartados siguientes, es importante señalar que **el impacto final sobre los niveles de cánones dependerá de las medidas que, de acuerdo con la Directiva, tome la Comisión Europea** en relación con las modalidades de cálculo de dichos costes¹³.

Para evitar que la aplicación de esta modificación normativa impacte negativamente en el uso del transporte ferroviario, las medidas anteriores deben, por una parte, ser flexibles y considerar la demanda actual pero también futura de las infraestructuras consideradas, teniendo en cuenta que los cánones en España están en niveles reducidos comparados con otros Estados Miembros¹⁴. A pesar de ello, de acuerdo con la Memoria Económica de Renfe de 2013, los cánones supusieron en torno al 30% de los costes de sus servicios comerciales.

Por otra parte, en línea con el refuerzo de las funciones del regulador que promueve la Directiva, esta Comisión entiende que, tal y como indica el propio IRG-Rail en su documento del 19-20 de noviembre¹⁵, debe ser el regulador

¹³ De acuerdo con el artículo 31.3 de la Directiva, la Comisión Europea adoptará medidas para el cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del tren antes del 16 de junio de 2015.

¹⁴ Ver Cuarto Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre seguimiento de la evolución del mercado ferroviario, gráficos 17 y 18. Los cánones para los servicios de mercancías son los más bajos de la Unión mientras que en el caso del transporte de viajeros se sitúan en la parte media.

¹⁵ *“Position paper on the forthcoming implementing act on the modalities for the calculation of the cost that is directly incurred as a result of operating the train service”*

independiente, **la CNMC en el caso de España**, basándose en las medidas que en el futuro adopte la Comisión Europea al respecto, **el órgano competente para determinar cuáles deben ser los principios, criterios y condiciones y el modelo de recuperación de costes** que deben guiar al gestor de infraestructuras en el reparto de los costes directamente imputables al servicio ferroviario.

Por otro lado, el art. 96.4 del APL permite que, siempre que el mercado pueda aceptarlo, los administradores puedan cobrar las adiciones previstas en el art. 97.5.2º. A este respecto cabe señalar que el APL no establece criterio alguno para determinar cuándo el mercado puede aceptar o absorber un coste adicional. **Esta evaluación podría atribuirse a la propia CNMC, como regulador**. Por otro lado, se considera que debe clarificarse que las adiciones por el uso ineficiente de la capacidad se aplicarán sin las limitaciones anteriores –es decir, con independencia de que el mercado pueda o no absorberlas-, estableciendo que dicho artículo 96.4 aplique únicamente a las adiciones del artículo 97.5.2º.b.

3.2.1.2 Canon por la utilización de las líneas ferroviarias

El APL modifica sustancialmente la estructura de los cánones de forma positiva en la medida en que favorece la competencia. En primer lugar, **se elimina el canon de acceso** que, como había señalado la CNMC, suponía una barrera a la entrada, **lo que se valora positivamente**.

Por otra parte, conforme al APL, en línea con lo recogido en el artículo 31.4 de la Directiva, se tendrán en cuenta, para el establecimiento de los cánones, **consideraciones que reflejen el grado de congestión de las infraestructuras**, siendo competencia de esta Comisión, de acuerdo a lo recogido en la Disposición final primera, autorizar al administrador de infraestructura la aplicación de este canon que pudiera gravar la escasez de capacidad de un determinado tramo identificable durante los periodos de congestión de la red. **Esta posibilidad se valora de modo positivo** en la medida en que permitirá mandar una señal a las empresas ferroviarias para que, a su vez, se transmita a las políticas comerciales, fomentando el uso eficiente de las infraestructuras.

Por otra parte, los cánones mantienen su tarificación en función del tipo de línea y servicio, si bien el APL modifica la clasificación de las líneas. Así, se incrementan los tipos de líneas y se realiza una nueva definición considerando las características técnicas, necesidades de mantenimiento, los tipos de servicio que soportan y su intensidad.

Entre las modificaciones cabe destacar que **las líneas tipo A**, de alta velocidad, incluyen líneas que permiten velocidades mayores a los 200 km/h, velocidad inferior a los 250 Km/h actuales. Como consecuencia de este **cambio se modifican también las líneas de tipo B**, que en el APL comprenden las líneas de velocidad entre 200 y 160 km/h, inferiores a los 250 y 200 km/h actuales. En relación al resto, **se mantienen las líneas de tipo C** como cercanías y se incluye

dos categorías adicionales D y E que contienen las categorías de líneas no contempladas en las A, B y C anteriores.

La clasificación del tipo de líneas es un aspecto sustancial en la tarificación de los cánones por lo que esta Comisión considera, en primer lugar, que **debería aclararse en el APL si**, con posterioridad, **los administradores de infraestructuras podrán realizar una desagregación superior**, como la que se realiza en la actualidad en las líneas tipo A (A.1 Línea Madrid-Barcelona-Frontera Francesa y A.2 Resto de líneas). Esta Comisión considera que esta posibilidad exigiría en cualquier caso informe previo de la CNMC. En la medida en que los cánones deben recuperar los costes que generan, se considera necesario disponer de la máxima flexibilidad con el objetivo de ajustar los cánones a las características específicas de las líneas.

Finalmente, **los antiguos cánones por reserva de capacidad, circulación y tráfico se sustituyen por los siguientes** (en el Anexo I se presenta una tabla resumen de los principales elementos de cada canon):

A. Canon por adjudicación de capacidad (modalidad A)

Este canon sustituye al canon recogido en la Ley actual por reserva de capacidad y su cuota íntegra se determinará en función de cada Tren-Km adjudicado por tipo de línea afectada y tipo de servicio. El APL clarifica, de este modo, la unidad de tarificación hasta ahora incluida en la LSF, que incluía una definición más amplia, en función de los Km del tramo reservado como se establecía para el canon de reserva de capacidad.

A esta modalidad de canon se repercutirán los costes del proceso de adjudicación de capacidad, los de gestión del tráfico, seguridad en la circulación y los de reposición de las instalaciones de seguridad y control del tráfico, directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, pudiéndose añadir sobre su cuota íntegra una adición por el uso no eficiente de la capacidad al objeto de optimizar la utilización de la red ferroviaria. Con la finalidad de sistematizar la imputación de costes, cabría plantearse la conveniencia de que a este canon se repercutiesen únicamente costes fijos, repercutiendo los variables al canon por utilización de las líneas ferroviarias examinado a continuación.

Como se ha mencionado anteriormente, **esta Comisión valora positivamente la clarificación en la unidad de tarificación, asegurando que sea más dependiente del tráfico realmente gestionado** ya que, tal y como se mencionaba en el IPN/DTSP/002/14, dada la actual estructura del mercado sin competencia, una tarificación del canon que no sea variable con el tráfico favorece al operador incumbente (Renfe-Operadora) frente a un operador entrante.

B. Canon por utilización de las líneas ferroviarias (modalidad B)

Este canon sustituye a los actuales cánones de circulación y tráfico. En este caso, su unidad de tarificación pasa a Tren-Km circulado, distinguiendo por tipo de línea y tipo de servicio. De esta forma, se elimina el canon de tráfico, que se facturaba en función de la capacidad ofertada (plazas km, Tm-Km), lo que simplifica el esquema de los cánones a la vez que, como en el caso anterior, clarifica la unidad de tarificación del canon de circulación, cuya definición se basaba en los kms. del tramo de red efectivamente utilizados.

A esta modalidad se repercutirán los costes de mantenimiento y conservación de la infraestructura ferroviaria, así como los costes de reposición correspondientes a la plataforma, túneles, puentes, vía, edificios técnicos y medios utilizados para el mantenimiento y conservación, directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario. Podría procederse a una reordenación de costes imputables fijos y variables en línea con lo señalado en el apartado anterior.

Además se establece la posibilidad de **incluir una adición a su cuota íntegra por la utilización de las líneas ferroviarias** por el uso de redes de altas prestaciones o la explotación de servicios de ancho variable u otras situaciones de elevada intensidad de tráfico en determinados periodos horarios, al objeto de recuperar otros costes no directamente imputables a los servicios ferroviarios, como los gastos financieros, los necesarios para un desarrollo razonable de las infraestructuras y todos aquellos costes que permitan al administrador lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que administra.

Como en el caso anterior, **se valora positivamente la simplificación del esquema de los cánones y la clarificación en la definición de la unidad de tarificación**, facilitando la entrada y dando más certidumbre sobre la actual configuración, lo que, sin duda, redundará en una mejora de la capacidad competitiva de los operadores entrantes.

Además, esta medida de tarificación es más coherente con los costes que deben recuperarse. Sin embargo, y teniendo en cuenta lo indicado por el IRG Rail, debería valorarse si el canon aplicable al transporte de mercancías debería tarificarse en función de las Tm-Km transportadas en lugar del Tren-Km. Esta unidad de tarificación es, en este caso, más adecuada y causal con el coste incurrido en la utilización de líneas ferroviarias.

En cuanto a la adición prevista y, dado el impacto económico que puede tener la recuperación de los costes recogidos en la misma, en un canon que por otra parte es ya de por sí el más relevante, **podría considerarse que sea la CNMC la que establezca los supuestos en los que se pueda aplicar**, así como la tipología de gastos financieros o de cualquier otra naturaleza que se incluyan en dicha adición.

C. Canon por utilización de las instalaciones de transformación y distribución de tracción (modalidad C)

Este canon se incorpora como novedad en el APL, en línea con su incorporación al paquete mínimo de servicios que debe prestar el administrador de infraestructuras a las empresas ferroviarias, de acuerdo con el artículo 20 del APL. Por otra parte, cabe destacar que este mismo canon existe en otros países de la Unión Europea como el Reino Unido y, en línea con las dos modalidades anteriores, se determinará en función de los trenes-kilómetros circulados por las líneas ferroviarias electrificadas distinguiendo por tipo de línea, tipo de servicio y tipo de tracción.

En cuanto a los costes a repercutir a esta modalidad se incluyen los costes de mantenimiento y conservación de las instalaciones de electrificación y sus costes de reposición, directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, teniendo la consideración de instalaciones de electrificación las subestaciones, incluyendo los edificios técnicos, la catenaria, las subestaciones móviles y cualquier otra instalación, equipo o elemento necesario para el proceso de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción.

De nuevo y por los motivos expuestos anteriormente se realiza una valoración positiva del cambio en la unidad de tarificación al hacerla dependiente del tráfico cursado.

3.2.1.3 Bonificaciones y penalizaciones sobre los cánones por utilización de infraestructuras

Igualmente, el APL incluye la posibilidad de imponer penalizaciones y bonificaciones sobre los cánones al objeto de mejorar el funcionamiento de la red así como incentivar el tráfico. En términos generales, esta Comisión considera que es positivo que el administrador de infraestructuras tenga la posibilidad de realizar este tipo de políticas.

A continuación se analizan con detalle las nuevas previsiones incluidas en el APL:

- **Penalización por el uso no eficiente de la capacidad adjudicada.** El APL prevé que el canon de capacidad se pueda incrementar si las empresas ferroviarias cuentan con capacidad asignada no utilizada. Así, si la capacidad adjudicada supera un 2% en el caso del transporte de viajeros o el 15% en el de mercancías al tráfico efectivo, el gestor de infraestructuras podrá incrementar el canon a las empresas ferroviarias en cuestión.

Esta Comisión valora positivamente esta posibilidad dado que no solo incentiva el uso eficiente de la red sino que, además, en un primer momento de la liberalización, desincentiva que el operador establecido acapare capacidad, erigiendo barreras a la entrada. No obstante, para que

el incremento del canon resulte efectivamente disuasorio, sería muy útil que fuese progresivo en función de la capacidad no utilizada.

- **Bonificación para incentivar el crecimiento del transporte ferroviario.** Con el objetivo de mejorar la explotación eficaz de la red ferroviaria, el APL propone una bonificación sobre los cánones para incentivar el crecimiento del tráfico ferroviario. A este respecto, es importante recordar que el artículo 96.4 establece el principio de recuperación de los costes directamente imputables a la prestación del servicio, de modo que la bonificación, en su caso, debería reflejar las eficiencias ganadas por el administrador de infraestructuras derivadas del mayor tráfico.

Según el APL, se tendría derecho a esta bonificación si se alcanza un determinado volumen objetivo de tráfico que fija el administrador de infraestructuras. Paradójicamente, una vez alcanzado el tráfico objetivo y, según el cálculo incluido en el APL, **la bonificación se repartiría según la cuota total de mercado**, por lo que un operador, sin generar un tráfico mayor, recibiría también una parte de la bonificación. Este esquema de reparto claramente beneficia al operador con mayor cuota de mercado que, en este momento de la liberalización, es Renfe-Operadora, lo que podría constituirse como una barrera a la entrada.

El cálculo de reparto de la bonificación incluida en el APL parece no incentivar a los operadores que realmente han generado un mayor tráfico. Por este motivo, se propone que **la bonificación a recibir se reparta según la aportación de cada operador ferroviario en el incremento del tráfico** necesario para alcanzar el objetivo que da derecho a obtenerla.

Asimismo, esta Comisión considera que **los criterios para asignar las bonificaciones deberían permitir un grado de desagregación suficiente**, por tramos de línea, de forma que se asegure que la bonificación se aplica con eficacia y no se incentivan, por un exceso de agregación, tramos en los que, independientemente de la bonificación, el tráfico se incrementaría.

- **Bonificación para fomentar el aprovechamiento de la capacidad disponible de las infraestructuras.** El APL plantea, asimismo, fomentar el aprovechamiento de la capacidad disponible de las infraestructuras con la introducción de una bonificación en el canon por la utilización de las líneas en determinadas franjas horarias. Sobre esta cuestión, esta Comisión considera que realizar **una diferenciación por horas en las que se presta el servicio puede resultar adecuado**, si bien **la bonificación debería limitarse a aquellas líneas**, tramos de las mismas o áreas geográficas **que se encuentren congestionadas** en determinadas franjas horarias, de modo que se derive tráfico de las franjas horarias congestionadas a otras que no lo estén (y respecto de las que se establece la bonificación). En caso contrario, cabe la posibilidad de que los

operadores deriven tráfico de unas franjas a otras sin que se incremente el tráfico total lo que podría reducir la recaudación por cánones.

3.2.1.4 Canon por la utilización de las instalaciones de servicio titularidad de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias

La principal modificación introducida en los cánones por utilización de las infraestructuras es, por una parte, el cambio en las categorías de estaciones y, por otra, la creación de dos nuevas modalidades de canon que tienen por finalidad incorporar la utilización de las vías secundarias, puntos de carga para mercancías y sus instalaciones asociadas al sistema recaudatorio.

Constituye el hecho imponible de este canon la utilización de las instalaciones de servicio e infraestructuras, así como la prestación de los servicios o actividades públicas inherentes a dicha utilización, incluyendo las siguientes modalidades: a) canon por utilización de las estaciones de viajeros (modalidad A); b) canon por paso por cambiadores de ancho (modalidad B); c) canon por utilización de vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros y operaciones (modalidad C¹⁶); d) canon por utilización de vías en otras instalaciones de servicio: de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza y de suministro de combustible (modalidad D); e) canon por utilización de puntos de carga de mercancías (modalidad E).

Se analiza a continuación el canon por utilización de estaciones de viajeros, por su importancia relativa dentro del grupo de cánones por uso de instalaciones.

El canon por utilización de estaciones de viajeros se modifica en su estructura en el APL, tanto en lo que se refiere a las categorías de estaciones como su unidad de tarificación, basada en la parada del tren y no exclusivamente en relación con los pasajeros que utilizan el servicio, como ocurre en la Ley actual.

Mediante la modalidad de canon por utilización de las instalaciones de servicio se repercutirán los costes asociados al mantenimiento y conservación de las estaciones, a su reposición y a la prestación de los servicios básicos mínimos de las estaciones, los gastos financieros en el caso de las estaciones clasificadas en la categoría 6, así como el servicio de vigilancia de las estaciones y el control de acceso de los viajeros y sus equipajes.

Se valora positivamente el cambio en el método de determinación del canon pasando de viajeros subidos y bajados por estación al concepto de tren parada, tipo de tren y categoría de la estación, puesto que tiene una mejor relación de causalidad con los costes que la medida recogida en la Ley actual. Efectivamente, una parte sustancial de los costes de utilización de las estaciones

¹⁶ La Disposición Transitoria Tercera incluye una bonificación en el canon C2 para RENFE en servicios sujetos a OSP que supone una ventaja para el operador incumbente.

se generan por el paso del tren, con independencia del número de viajeros que transporte.

Sin embargo, cabe reconocer que algunos costes son también variables con el número de pasajeros, como los de limpieza y seguridad, por lo que esta **Comisión considera coherente con los costes subyacentes** el hecho de que, para las estaciones de categoría 1, 2, 3, 4 ó 5 se establezca **una adición que contemple la intensidad del uso** de las instalaciones de la estación, calculada a partir del número de viajeros subidos o bajados efectivamente en dicha parada.

3.2.1.5 Revisión de los cánones

De acuerdo al artículo 100 del APL, la propuesta de modificación o revisión de las cuantías resultantes de los cánones mencionados en los apartados anteriores deberá ser elaborada por el administrador de infraestructuras ferroviarias, junto con la correspondiente memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y la justificación de la cuantía propuesta. Dicha propuesta deberá ser sometida a consulta de las empresas ferroviarias y a informe de la CNMC, y establecerá los valores concretos de los parámetros de los cánones, particularizando en su caso, en cada línea, elemento de la red o periodo de aplicación.

Los valores así obtenidos se remitirán al Ministerio de Fomento para su inclusión en el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sobre este aspecto, es necesario resaltar que el APL mantiene el actual papel de la CNMC en relación con los cánones, limitando sus funciones al informe de la propuesta del administrador de infraestructuras. En este sentido y dadas las competencias que adjudica el APL al regulador en el contexto de la resolución de conflictos sobre los cánones, y con el objeto de evitar incoherencias entre los criterios para la fijación de los mismos y los establecidos en la resolución de conflictos entre partes, **el informe de esta Comisión debería ser vinculante para ADIF y ADIF Alta Velocidad** o cualesquiera otros administradores que pudieran existir.

3.2.2 Introducción de competencia por el mercado en los servicios sometidos a OSP

El APL recoge un sistema de **licitación de autorizaciones por parte del Ministerio de Fomento para los servicios OSP**, adelantándose a la previsible obligatoriedad de su implantación cuando se haya aprobado el Cuarto Paquete Ferroviario. Tras sus últimas modificaciones, el artículo 53 de la vigente LSF, prevé ya un régimen de competencia por el mercado para los servicios OSP, pero la Disposición Transitoria Tercera de la misma declara inaplicable el capítulo III del Título IV, al que pertenece el artículo, reservando con carácter general la prestación de estos servicios a Renfe Operadora. El régimen transitorio del APL no contempla una reserva de estas características.

Así, de conformidad con el artículo 59 del APL, el Consejo de Ministros puede declarar, de oficio o a instancia de las Administraciones territoriales, que los servicios de competencia estatal, cuya oferta sea insuficiente o no cumpla las condiciones de frecuencia, calidad o precio necesarias, quedan sujetos al cumplimiento de obligaciones de servicio público (OSP). Si la declaración se produce a instancia de las Administraciones territoriales, éstas serán responsables de su financiación.

Según el APL, **los servicios sujetos a OSP** se prestarán, como regla general, en régimen de exclusividad por la empresa ferroviaria que obtenga una autorización otorgada **mediante un procedimiento de licitación**, ajustado a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación, que regulará el Ministerio de Fomento a través Orden Ministerial, previo informe del Ministerio de Economía y Competitividad, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la CNMC, de conformidad con el Reglamento 1370/2007.

En opinión de esta Comisión resulta crucial una apuesta decidida por la opción de acudir a una licitación pública respecto a las OSP que se consideren necesarias. Según la Comisión Europea¹⁷, en los países donde la prestación de las OSP se ha abierto a la competencia, como en Alemania, Holanda o Suecia, la financiación requerida se ha reducido entre un 20 y un 30%. Este ahorro se produce, además, con una mejora de la calidad de los servicios percibida por los consumidores y mejoras en su satisfacción, incrementándose el tráfico total. Igualmente, se considera esencial que, en la fase de planteamiento de la necesidad de la propia OSP se tenga en cuenta una visión intermodal en relación con otros medios de transporte que pudieran prestar un servicio equivalente.

Sin embargo, esta **opción** por acudir a licitaciones públicas para adjudicar estos servicios sujetos a OSP **podría quedar desdibujada si**, como hace el APL, se configuran los supuestos que permiten una adjudicación directa de modo excesivamente amplio:

- Si el **coste anual del servicio no excede de un millón de euros**. Sin perjuicio del amparo legal con que cuenta esta posibilidad en el artículo 5.4 del Reglamento UE 1370/2007, se trata de un precepto dispositivo y por tanto no obligatorio, por lo que es importante valorar si la excepción es necesaria y proporcionada, dado su carácter marcadamente anticompetitivo.
- Cuando **no exista una pluralidad de oferta de servicios en el mercado ferroviario suficiente para acudir a la licitación**. Con su actual redacción se permitiría perpetuar la prestación por RENFE-operadora de los servicios sujetos a OSP bajo el supuesto de que no existen competidores¹⁸.

¹⁷ Ver informe de la Comisión Europea sobre el 4º Paquete ferroviario (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2013;0025:FIN:EN:PDF>)

¹⁸ La Memoria de Análisis de Impacto Normativo del APL afirma en este punto, en un ejemplo de la interpretación extensiva que habría que evitar: “En España no hay hoy ninguna empresa

- Cuando se refiera a **servicios de alta densidad y elevado volumen de tráfico en áreas metropolitanas de gran población**. No se acierta a entender la racionalidad de esta excepción cuando, de hecho, algunas de las experiencias liberalizadoras de más éxito en países de nuestro entorno se han producido, precisamente, en las redes de cercanías¹⁹.

En otro orden de cosas, de conformidad con la normativa comunitaria en la materia²⁰, **la relación entre el adjudicatario de la licitación y la Administración Pública debe formalizarse en un contrato de servicio público** que especifique claramente las condiciones de servicio, la compensación y el régimen de modificación, entendiendo por tal cualquier acto jurídicamente vinculante que plasme el acuerdo entre la autoridad y el operador. Convendría asegurar que autorización prevista en el APL cumple estos requisitos establecidos por Reglamento comunitario.

Por otro lado, el régimen de modificación de la autorización es relevante desde el punto de vista de la competencia y del uso eficiente de los recursos públicos. El apartado 4 del artículo 59 del APL permite modificaciones a posteriori por el Ministerio de Fomento de las condiciones de la autorización, en los términos en que se establezca reglamentariamente, teniendo en cuenta la necesidad de preservar el equilibrio económico de la explotación del servicio. A estos efectos convendría establecer en el APL los criterios objetivos que marcarán el futuro desarrollo reglamentario en que se produzcan dichos supuestos, al objeto de garantizar la seguridad jurídica.

En el caso de la adjudicación directa por falta de operadores interesados en los procesos de licitación, y efectos de permitir al Ministerio de Fomento contar con una valoración independiente de la financiación requerida, cabría la posibilidad de incorporar en el APL la solicitud de informe de la CNMC.

Por último, es necesario hacer referencia a la previsión del APL de que quedarán **restringidos los servicios comerciales de transporte de viajeros en una determinada ruta cuando amenacen el equilibrio económico de un servicio**

ferroviaria cualificada para prestar servicios de transporte ferroviario de viajeros, no sólo en cuanto a las posibles licencias o certificaciones necesarias, sino también por carecer de personal cualificado y experimentado, material rodante en la cantidad y calidad precisa, y especialmente de experiencia en la gestión de un transporte de características muy distintas a los de otros modos”.

¹⁹ En Suecia, por ejemplo, las autoridades locales comenzaron a celebrar licitaciones para la prestación de servicios de cercanías en 1998, consiguiendo una buena prestación del servicio y una notable reducción de los costes para la autoridad local. Con el paso del tiempo, las autoridades locales comenzaron a celebrar acuerdos entre sí para la adquisición conjunta de material rodante y otros insumos, resolviendo así uno de los problemas típicos de este sistema. OCDE (2013). *Policy Roundtables: Recent developments in rail transportation services*

²⁰ El artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1370/2007 dispone que: “*Cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público*”.

sujeto a OSP. En tal caso, se establece una dualidad de regímenes poco justificada: cuando el servicio comercial que amenaza el equilibrio del servicio sujeto a OSP es internacional, la determinación de que efectivamente se produce tal situación corresponde a la CNMC, de conformidad con la normativa comunitaria. Por el contrario, cuando dicho transporte comercial tiene carácter nacional, la determinación del supuesto de hecho corresponde al Ministerio de Fomento, siendo la participación de la CNMC vía informe. Por ello, se recomienda unificar en la CNMC ambos supuestos.

3.2.3 Mayor transparencia financiera y contable de los gestores de infraestructuras

El artículo 25 del APL establece, en línea con la Directiva que en un plazo de 5 años, **el gestor de infraestructuras deberá equilibrar sus costes e ingresos, incluyendo la financiación estatal.** En relación con este último aspecto, **se prevé que el administrador y el Ministerio de Fomento suscriban un convenio** por un periodo no inferior a 5 años que regule estas aportaciones así como las actuaciones que deberán realizar a cambio de dichas aportaciones.

Se valora positivamente esta previsión en el APL en la medida en que supone, por una parte, una **garantía adicional para la sostenibilidad** de las infraestructuras ferroviarias y, por otra, **una mayor transparencia** en el esfuerzo económico que suponen las mismas para los contribuyentes.

De acuerdo con la memoria económica de 2013, ADIF y ADIF Alta Velocidad presentan un **elevado endeudamiento**, que superaba los 14.390 millones de euros en 2013, así como **elevadas pérdidas**, en torno a los 327 millones de euros en el mismo ejercicio. En estas condiciones, la confección de un plan a largo plazo que equilibre la situación de los administradores es positiva, aflorando, en su caso, una mayor necesidad de financiación estatal para sufragar las pérdidas de los gestores.

Por otra parte, el convenio entre el administrador y el Ministerio de Fomento deberá recoger un conjunto de elementos mínimos, recogidos en el Anexo II del APL, que incluyen los objetivos de la financiación pública, los indicadores y criterios de calidad del servicio, la obligación de presentar informes periódicos así como incentivos para que el administrador reduzca los costes de puesta a disposición de la infraestructura.

Esta información junto con la posibilidad con que contarán las empresas ferroviarias para realizar alegaciones dará transparencia a las necesidades de financiación de las infraestructuras. Sin embargo, dado el impacto que este convenio conllevará, entre otras cosas sobre los costes a recuperar mediante los cánones, **se considera procedente que la CNMC elabore un informe sobre el mismo.**

Por otro lado, el artículo 25 del APL impone a los administradores de infraestructuras la obligación de llevar a cabo una contabilidad de costes por

segmentos de actividad, lo que se considera muy apropiado desde el punto de vista de la transparencia contable y responde a las recomendaciones de la CNMC en este ámbito. A tal efecto, de conformidad con el APL, los administradores presentarán al Ministerio de Fomento una metodología contable que éste aprobará, previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la CNMC. De conformidad con el reforzamiento del papel del regulador que lleva a cabo la Directiva, se considera que la referida metodología contable podría ser aprobada por la propia CNMC, como regulador..

3.2.4 Racionalización y mayor participación en la planificación de las infraestructuras

La principal novedad en este aspecto respecto a la LSF, que se valora **muy positivamente**, es la **elaboración de una estrategia** indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria de competencia estatal, de vigencia al menos **quinquenal**, que estará basada en la **eficiencia económica y social y en la financiación sostenible del sistema**. Aunque lo sujeta a un futuro desarrollo reglamentario de su procedimiento de aprobación, el APL prevé la participación de las Administraciones afectadas y de terceros mediante un trámite de audiencia. Se considera que esta estrategia indicativa, elaborada con participación de los interesados, **puede contribuir a que las inversiones que se acometan tengan una rentabilidad mínima y sean sostenibles**, única forma de cumplir con los requisitos de sostenibilidad financiera del gestor de infraestructuras y de mayor cobertura de costes por los cánones que recogen la Directiva y el propio APL.

Efectivamente, una vez abiertos al tráfico ferroviario los corredores de Madrid-Andalucía, Madrid-Barcelona y frontera francesa así como Madrid-Levante, la rentabilidad esperada de los nuevos corredores, salvo excepciones, será menor debido al menor mercado potencial de las poblaciones cubiertas. A pesar de ello, el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 consigna todavía el 39% de las inversiones previstas en el periodo al ferrocarril.

En este contexto, sería deseable que **el trámite de consulta con terceros favoreciera un análisis coste beneficio adecuado y realista que priorizara los proyectos con mayor rentabilidad**, favoreciendo la sostenibilidad del sistema ferroviario en su conjunto y reduciendo los costes que deben recuperarse a través del sistema de cánones.

En definitiva, en la medida en que el marco comunitario y el APL introducen la obligación de que los cánones recuperen, al menos, los costes directamente imputables al servicio ferroviario, resulta relevante que se implementen mecanismos de participación de terceros en la planificación de las infraestructuras, en línea con lo previsto en el artículo 5 del APL, que sirvan para priorizar aquéllas inversiones con mayor demanda y rentabilidad potencial.

Finalmente, al objeto de enriquecer estas contribuciones cabría prever la solicitud de **informe de esta Comisión**, en la medida en que las inversiones que se realicen determinarán los cánones futuros, objeto de análisis por la CNMC.

Por otra parte, el APL también introduce mejoras para permitir ahorros de costes para las empresas ferroviarias. Así, por una parte, **introduce la posibilidad de que las empresas ferroviarias se autopresten los servicios auxiliares**, aspecto que hasta ahora no estaba previsto en la legislación, lo que podría reducir sus costes, en particular, en el segmento de mercancías²¹. Además, **se obliga a que instalaciones que no hayan sido utilizadas durante más de dos años sean ofrecidas a terceros para su explotación**. Estas previsiones podrían favorecer un uso más eficiente de las instalaciones de mantenimiento actuales, que son muy numerosas comparadas con las de otros países²², y favorecerían la competencia por potenciales entrantes, dada la cuota de Renfe-Operadora en estos servicios.

Esta Comisión considera i) que la posibilidad de autoprestación debería extenderse a los servicios complementarios y ii) que debería permitirse lo que se denomina “autoprestación compartida”, es decir, la prestación de servicios por una empresa ferroviaria a otra empresa ferroviaria en instalaciones ajenas. Se considera, asimismo, que debería adelantarse la posibilidad de autoprestación del servicio de maniobras, cuya liberalización general se difiere por el APL a 2018.

3.3 ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

El APL, como se ha puesto de manifiesto, merece una valoración positiva. Ahora bien, existen aspectos susceptibles de mejora que reforzarían el proceso de liberalización, favoreciendo una mayor competencia.

3.3.1 Obligaciones asimétricas para el operador incumbente (Renfe-Operadora)

El APL debería contemplar más medidas que favorezcan la entrada y la competencia en los servicios ferroviarios.

El APL se centra en la regulación de los administradores de infraestructuras, y no introduce medidas que compensen el poder de mercado de Renfe-Operadora que, como operador histórico, cuenta con importantes ventajas que le permiten erigir barreras a la entrada e implementar estrategias tendentes a limitar el crecimiento e implantación de las nuevas empresas ferroviarias.

²¹ Se ha estimado, a partir del Informe del Observatorio del Ferrocarril sobre los costes del transporte de mercancías por ferrocarril, que los costes de terminal para este tipo de servicios se sitúa entre el 14 y el 16%, dependiendo del tipo de tracción.

²² De acuerdo con el IRG Rail (3rd Annual Market Monitoring Report 2014), en España existen 157 instalaciones de mantenimiento, un número muy superior a las 10 de Reino Unido o las 85 de Francia.

Los avances realizados hasta ahora para paliar el poder de mercado de Renfe-Operadora, se basan en la separación estructural de las empresas que prestan servicios a terceros, manteniéndolas bajo la propiedad de Renfe-Operadora. En aplicación de esta estrategia se crearon RENFE Alquiler de Material y RENFE Mantenimiento y ahora, según el artículo 42.3 del APL, se propone la misma medida en relación con determinadas instalaciones de servicio²³. Se valora positivamente que, de acuerdo con el art. 42.4, las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio se recojan en la declaración sobre la red y que dicha información se haga accesible en un sitio web a tal efecto. Con ello se da cumplimiento a una de las recomendaciones del Informe sobre la competencia en el sector de transporte de mercancías por ferrocarril (2013).

Aunque cualquier avance en la separación de actividades respecto del operador dominante es bienvenido, hay que tener en cuenta que **la sola separación estructural no evita que Renfe-Operadora**, en tanto que propietario de las empresas prestadoras de estos servicios, **pueda llevar a cabo comportamientos tendentes a obstaculizar la entrada** de potenciales competidores.

Por este motivo, esta Comisión considera que es necesario **un marco de obligaciones ex ante que contrarresten las ventajas con que cuenta Renfe-Operadora**, en tanto que operador establecido, con respecto a sus potenciales competidores, en línea con el informe al Título Habilitante (IPN/DTSP/002/14):

- a) **Obligaciones de acceso al material rodante y su mantenimiento.** El APL no incluye obligación alguna sobre RENFE-Alquiler de material ferroviario, a pesar de que el mercado español de este tipo de material es particularmente estrecho y apenas existen alternativas a la venta debido a diversos anchos de red, sistemas de señalización y electrificación.

Se hace necesario bien desvincular completamente la unidad de Alquiler de Material Ferroviario de Renfe-Operadora mediante su privatización o su vinculación a un Ministerio distinto de aquel al que están vinculados los administradores de infraestructuras o, al menos, **imponer la obligación a la unidad de Alquiler de Material Ferroviario de facilitar el acceso a su material rodante a los operadores del mercado de forma transparente, no discriminatoria, objetiva y a precios razonables**, publicando una oferta de referencia que incluya las unidades puestas a disposición de terceros así como las condiciones de acceso, precios y plazos de suministro.

En cualquier caso, **la CNMC**, como organismo supervisor, **debería contar con las competencias para asegurar el cumplimiento de la oferta y**

²³ Así, para algunos de estos servicios, el operador dominante debe garantizar la personalidad jurídica separada del titular del servicio. Para otros, sólo debe crear divisiones con independencia funcional y contabilidad separada, aunque no se obliga a que cuenten con personalidad jurídica plena

sus posibles modificaciones, de conformidad con lo establecido por el artículo 56.1 de la Directiva.

Disposiciones similares deberían imponerse, por las mismas razones, a RENFE Fabricación y Mantenimiento.

- b) **Obligaciones de contabilidad de costes.** El APL prevé, en su artículo 58.1, que las empresas ferroviarias lleven y publiquen por separado las cuentas de pérdidas y ganancias correspondientes a los servicios de mercancías y viajeros así como, los fondos públicos recibidos. Sin embargo, es claro que para evitar subsidios cruzados por parte de Renfe-Operadora, operador presente en todos los segmentos del mercado, las obligaciones de contabilidad no pueden ser las mismas que para sus competidores. Por este motivo, se considera necesario que **Renfe-Operadora cuente con una contabilidad analítica separada y detallada por línea o por corredor ferroviario**, imputando transparentemente el coste del servicio a cada uno de los trayectos. Asimismo, **esta Comisión debe poder supervisar dicha contabilidad analítica, así como modificar aspectos del sistema utilizado**, al objeto de asegurar que dicho sistema refleje, adecuadamente, la realidad económica de la compañía, asignándose correctamente los costes a los diferentes servicios y corredores.

En este sentido, el artículo 56.12 de la Directiva otorga al regulador independiente diversas capacidades en relación con la supervisión de la información contable²⁴.

- c) **Obligaciones sobre la política comercial.** La apertura secuencial de un mercado, como la propuesta en el sector ferroviario en el APL, puede conllevar actuaciones comerciales por parte del operador incumbente encaminadas a limitar la entrada mediante la aplicación de descuentos en

²⁴ Vid. Artículo 56.12 de la Directiva:

El organismo regulador estará facultado para efectuar auditorías a los administradores de infraestructuras, los explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso, las empresas ferroviarias, o encargar auditorías externas, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre separación de cuentas establecidas en el artículo 6. A este respecto, el organismo regulador estará facultado para requerir toda la información pertinente. En particular, estará facultado para pedir a los administradores de infraestructuras, los explotadores de instalaciones de servicio y todas las empresas o entidades que efectúen o integren diferentes tipos de transporte ferroviario o de administración de infraestructuras de conformidad con el artículo 6, apartados 1 y 2, y el artículo 13 que presenten la totalidad o una parte de la información contable enumerada en el anexo VIII, con un nivel de detalle suficiente, según se considere necesario y proporcional.

Sin perjuicio de las facultades que tengan atribuidas las autoridades nacionales competentes en materia de ayudas estatales, el organismo regulador podrá también sacar conclusiones de estas cuentas respecto a cuestiones de ayudas estatales, de las que informará a dichas autoridades.

el segmento abierto a la competencia. Estos descuentos financiados a través de los recursos obtenidos por el operador establecido en corredores no abiertos a la competencia pueden hacer que la actividad del nuevo entrante no sea rentable.

Esta Comisión cuenta, de acuerdo con el artículo 11 de la LCNMC, con competencias para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios ferroviarios. Se considera que esta actuación sería más efectiva, dado el momento actual de la liberalización, si Renfe-Operadora tuviera la obligación de comunicar, de forma previa a su lanzamiento comercial, las tarifas que pretende aplicar en los corredores liberalizados, de forma que se pudiera valorar desde el punto de vista de la competencia y la regulación los efectos sobre el operador entrante y sobre los consumidores y usuarios.

Estas medidas darían dan certidumbre a las empresas ferroviarias, al evitar conflictos de intereses derivados de la vinculación de ADIF y RENFE con el mismo departamento ministerial.

3.3.2 Estrategia a seguir en la liberalización del transporte comercial de viajeros

La Disposición Transitoria Primera del APL, referida a la liberalización del transporte comercial de viajeros, establece un sistema de competencia mediante licitación de los títulos habilitantes.

Sería deseable que, en el momento de aprobación del APL como Proyecto de Ley, éste se acompañara de un plan de actuación para la liberalización progresiva de líneas y corredores, con criterios, hitos, fechas o ámbito geográfico. Con ello se lograría dar mayor visibilidad a medio y largo plazo al proceso de liberalización incentivando la entrada de nuevos operadores, que deben acometer importantes inversiones cuya rentabilidad depende directamente de dicho proceso. En cualquier caso dicha planificación debería tener un carácter orientativo y flexible, de forma que permita aprovechar el *know how* adquirido de las sucesivas experiencias liberalizadoras a la vez que proporciona a los potenciales nuevos entrantes la requerida visibilidad.

El APL no se pronuncia sobre qué trayectos se van a abrir a la competencia, sino que se limita a señalar que los determinará el Consejo de Ministros, al igual que el periodo de vigencia de los títulos habilitantes en cada caso. Es relevante que, cuando lleve a cabo estas tareas, el Consejo de Ministros tenga en cuenta la tercera recomendación del Documento de Reflexión: *“el modelo debería comprender, al menos, la apertura inicial de los trayectos de mayor demanda para incentivar la entrada de nuevos operadores y la duración de los títulos debe asegurar la presión competitiva en el mercado”*.

La regulación del procedimiento de licitación de títulos habilitantes se remite a una Orden del Ministerio de Fomento. Se considera que el procedimiento de

aprobación de esta Orden debería ser análogo al de la Orden reguladora de las licitaciones de servicios sujetos a OSP del artículo 59.3 del APL, previéndose expresamente la participación mediante informe de la CNMC. En dicha Orden debería concretarse un diseño²⁵ pro competitivo del proceso de licitación, de forma que favorezca a las empresas más eficientes y que esa eficiencia se traslade al Estado en forma de menores costes o a los usuarios en forma de menores costes o de mayor oferta o calidad. Por la trascendencia de los mismos para asegurar una competencia efectiva en el sector, los pliegos de las licitaciones deberían ser informados por la CNMC.

3.3.3 Diseño institucional y funciones del regulador ferroviario

En un proceso de liberalización, como el llevado a cabo, resulta esencial contar con un diseño institucional adecuado.

Cabe destacar, en este ámbito, que el APL confirma la **creación de la Agencia de Seguridad Ferroviaria**²⁶ y propone **modificar parcialmente las funciones de la CNMC** en sus funciones como autoridad integrada de competencia y regulador ferroviario.

Por lo que respecta a la **Agencia de Seguridad Ferroviaria**, ésta constituye un requisito necesario para la efectiva liberalización de los servicios de transporte de viajeros en la medida en que supervisará el cumplimiento de la legislación relativa a la seguridad por parte de todas las empresas ferroviarias.

En cuanto a la CNMC, a la que se asignan nuevas funciones en los artículos 11 y 12 del APL, cumple con los requisitos de independencia recogidos en el artículo 55 de la Directiva 2012/34/UE. No obstante, se hace especial hincapié en que en la medida en se asignan nuevas funciones a esta Comisión debe garantizarse que, una vez haya entrado en vigor el APL, esta Comisión disponga de los medios y recursos humanos adicionales necesarios para desempeñarlas²⁷.

²⁵ La OCDE pone de manifiesto que, de acuerdo con la experiencia internacional, en el diseño de las licitaciones debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, la distribución de riesgos entre la administración y el operador, la necesidad de reducir la probabilidad de quiebra o suspensión de pagos de éste y la necesidad de definir un ámbito geográfico y temporal de las licencias adecuado. Así mismo señala la importancia de que los posibles candidatos tengan a su disposición material rodante y personal formado, lo que podría requerir la existencia de una compañía, independiente del incumbente, que alquilase este materia y subcontratase el personal a quien ganase la licitación. Todo ello con la finalidad de alcanzar los objetivos de costes más bajos, mayor eficiencia, mayor calidad e innovación. OCDE (2013). *Policy Roundtables: Recent developments in rail transportation services*

²⁶ La Agencia ha entrado en funcionamiento en Abril de 2015, de conformidad con el RD 1072/2014 de 19 de diciembre, por el que se aprobó su Estatuto.

²⁷ La 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, en su Artículo 55. 3 Organismo regulador, indica:

3. *Los Estados miembros regarantizarán que la gestión y la dotación de personal del organismo regulador sean las adecuadas para garantizar su independencia. En particular, velarán por*

Por otro lado, debe realizarse una lectura rigurosa de las funciones recogidas en la Directiva de forma que todas ellas sean efectivamente asignadas de la autoridad reguladora en la materia. Adicionalmente, dado **el APL tiene un objetivo más ambicioso que la Directiva**, pues plantea anticipar la liberalización del servicio de transporte de viajeros, y en línea con la **necesidad de un marco regulatorio más favorable a la competencia** (ver epígrafe 3.3.1 anterior), podría considerarse ir más allá **en la configuración de las competencias y potestades de la CNMC**, al modo de otros reguladores europeos como los del Reino Unido, Francia o Italia.

En particular, esta Comisión considera que debería valorarse las siguientes modificaciones del APL:

A. Transposición del marco europeo:

- Sin perjuicio de la capacidad de la CNMC de emitir recomendaciones en virtud del artículo 5 de la LCNMC, sería conveniente recoger en el APL una referencia al marco de colaboración entre el regulador, la agencia de seguridad y el organismo otorgante del artículo 56.3 de la Directiva, en el marco del cual las tres instituciones tienen un deber de información mutua y la capacidad de remitirse recomendaciones entre sí, con la particularidad de que si la autoridad receptora se separa de la recomendación debe justificarlo en su decisión.
- Convendría ajustar el artículo 11 de la Ley al contenido de los artículos 56.2 y 56.9 relacionadas con las medidas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en éste. En este sentido el artículo 11 de la LCNMC debería recoger esta competencia.
- La Directiva, en su artículo 56.7, establece que el **regulador independiente consultará** de forma periódica y, en cualquier caso, al menos una vez cada dos años, a **los representantes de los usuarios** de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y viajeros.
- El artículo 56.12 establece que el regulador debe estar facultado para verificar el cumplimiento de las obligaciones de separación contable

que las personas encargadas de adoptar las decisiones que competen al organismo regulador con arreglo al artículo 56, como los miembros de su consejo de dirección, cuando proceda, sean nombrados con arreglo a normas claras y transparentes que garanticen su independencia por el gobierno o consejo de ministros nacional o por cualquier otra autoridad pública que no ostente directamente derechos de propiedad sobre las empresas reguladas. Los Estados miembros decidirán si dichas personas son nombradas bien para un período fijo y renovable o bien con carácter permanente de tal modo que solo puedan ser apartadas del cargo por razones disciplinarias ajenas al proceso decisorio. Para su selección se seguirá un proceso transparente basado en el mérito, concepto que incluye las competencias necesarias y la experiencia pertinente, preferiblemente en el sector ferroviario u otros sectores de redes.

establecidas en el artículo 6 de la misma²⁸. El APL prevé, de acuerdo con lo anterior, que esta **Comisión pueda realizar o encargar auditorías** sobre la contabilidad de los administradores de infraestructuras, explotadores de instalaciones y empresas ferroviarias.

En este sentido, en relación con el **administrador de infraestructuras**, el artículo 25.6 establece que será el Ministerio de Fomento quien, previo informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas así como la CNMC, determinará el método de asignación de costes a los servicios prestados a las empresas ferroviarias. La forma en que los administradores de infraestructuras contabilicen y asignen los costes es un elemento esencial de la función prevista en el artículo 6 de la Directiva por lo que esta competencia debería **recaer en esta Comisión**.

Sin perjuicio de las funciones que como autoridad de competencia corresponden a la propia CNMC en materia de ayudas públicas, derivadas del art. 11 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el artículo 56.12 de la Directiva establece que **el organismo regulador podrá sacar conclusiones sobre las aportaciones públicas a partir de la información contable anterior**, lo que sería bueno recogiera el APL.

- Finalmente, el artículo 59 del APL regula los servicios de transporte sujetos a obligaciones de servicio público previéndose, en su punto 3º que esta Comisión informe sobre la Orden que regulará el régimen de autorizaciones para prestar dichos servicios. El artículo 11.10 de la LCNMC establece que, cuando así lo requiera el Ministerio de Fomento, esta Comisión podrá realizar un informe sobre el procedimiento de licitación de los servicios sujetos a servicio público. Por los motivos anteriores se considera que el informe previsto en el citado artículo debe ser preceptivo.

B. Coherencia del marco regulador. Para garantizar una mayor seguridad jurídica, esta Comisión se sugiere modificar los siguientes aspectos para ganar consistencia:

- El artículo 59.7 del APL establece que el Ministerio de Fomento podrá no asignar capacidad de infraestructura a una empresa cuando se comprometa el equilibrio económico de una OSP. Esta función, de

²⁸ La Directiva obliga al administrador de infraestructuras a llevar una contabilidad separada en caso de prestar los servicios de transporte ferroviario, lo que no aplica en el caso español, dado que ni ADIF ni ADIF Alta Velocidad prestan servicios de transporte. Además, y en línea con el artículo 58 del APL, obliga a las empresas ferroviarias a llevar una contabilidad separada para sus actividades de transporte de mercancías y viajeros. Finalmente, su contabilidad debe reflejar los fondos públicos recibidos.

conformidad con la Directiva, debe ser realizada por esta Comisión, al menos cuando los servicios comerciales se correspondan con el tráfico internacional, siguiendo el procedimiento y análisis detallados en la Disposición Adicional Quinta.

Esta Comisión considera que las razones que llevan a que la Directiva prescriba que debe ser el regulador independiente el que decida sobre el equilibrio económico de la OSP y si se pone en riesgo como consecuencia de la prestación de servicios por terceros son comunes tanto si el tráfico es internacional como nacional. Por tanto, se considera que debería ser **esta Comisión**, por coherencia con lo anterior, **la que aplique las indicaciones del citado artículo 59.7 para ambos tipos de tráfico**. En ambos casos, el procedimiento que debería seguirse es el establecido en la citada Disposición Adicional.

- El APL en diferentes artículos designa a **la CNMC como el organismo competente para resolver conflictos** sobre diferentes materias como, por ejemplo, en el i) artículo 43, en relación con el acceso a las instalaciones de servicio; ii) artículo 44, sobre los servicios complementarios y auxiliares (en relación con la no discriminación); iii) sobre la declaración de la red, adjudicación de capacidad y los cánones, en el apartado 1.f) del artículo 12 de la LCNMC. Por otra parte, otras normas, como la Orden FOM/189/2015²⁹, la CNMC también es el organismo designado para resolver los conflictos que puedan plantearse sobre el sistema de incentivos o la asignación de la responsabilidad de los retrasos.

Dada esta situación, esta Comisión entiende que para facilitar un marco más coherente y transparente, así como asegurar la conformidad con la normativa europea (artículo 56, apartados 1, 6 y 9 de la Directiva) se debería **ampliar la competencia de la CNMC al respecto a cualquier conflicto que pudiera plantearse entre las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras** en relación con las obligaciones fijadas en el APL. En particular, se recomienda eliminar la vinculación actual del artículo 12 de la LCNMC a la lista cerrada de elementos, convirtiéndola así en una lista no exhaustiva de forma alineada con el espíritu de la Directiva.

- El artículo 25.3 del APL establece, en línea con la Directiva, que en los segmentos donde el transporte ferroviario sea competitivo con otros modos de transporte, el Gobierno podrá exigir a los administradores de infraestructuras que equilibren sus cuentas sin financiación estatal. En este aspecto es preciso recordar que la CNMC tiene por objeto

²⁹ Orden, de 11 de febrero, por la que se desarrollan los principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios. Esta función iría en línea con alguna de las actuaciones del Plan de Actuación de la CNMC para 2015³⁰ por lo que, en caso que el Gobierno considerara que en algún tramo existe una competencia intermodal suficiente, esta Comisión podría realizar un informe al respecto.

- Finalmente, por su impacto en la actividad como autoridad de competencia y regulador integrado, cabría considerar que **la CNMC emita informe** (como ocurre en otros sectores, como el energético) sobre: la **planificación de las infraestructuras** a que se refiere el artículo 5.1 del APL; y el **coste a financiar** cuando se declare desierto alguna licitación de transporte de servicio público según lo previsto en el artículo 60.2 del APL.

3.3.4 Neutralidad del administrador y de los operadores públicos

Como ya se indicó en la recomendación novena del documento de reflexión y, previamente en este informe: *“un proceso de liberalización efectivo pasa por garantizar la neutralidad de las empresas de Alquiler de y Mantenimiento de Material Rodante de Renfe-Operadora lo cual implica la separación de actividades y desvinculación, preferiblemente, a través de su privatización por un procedimiento competitivo”*.

Todo ello favorece la apreciación por parte de potenciales entrantes de un eventual conflicto de intereses, tal y como ya puso de manifiesto el Documento de Reflexión: *“el proceso de reestructuración de Renfe-Operadora debería ir acompañado de una desvinculación con el Ministerio de Fomento y con ADIF que impulse la entrada de nuevos operadores en el sector ferroviario”*.

3.3.5 Calificación como Servicio de Interés General de las actividades de administración de las infraestructuras y de transporte de la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG).

Los arts. 19 y 47 del APL califican como servicios de interés general (SIG) esas dos actividades. A los SIG se les dedica el Protocolo 26 anejo al TFUE, y pueden englobar tanto actividades económicas (SIEG) como no económicas. La administración de infraestructuras y el transporte ferroviario tienen, en principio, carácter económico, por lo que habría que considerar aplicables las disposiciones sobre SIEG.

³⁰ [Plan de Actuación 2015](#), actuación 6.3 (iv) análisis de la intermodalidad de los medios de transporte por carretera, ferrocarril y aéreo.

Se trata de un concepto mencionado en el Derecho primario comunitario³¹ si bien sólo aparece definido en una Comunicación de la Comisión Europea³² como aquellas actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría, o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal, sin una intervención pública.

Según señala la Comisión Europea³³, *“los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación a la hora de definir un determinado servicio como SIEG y de conceder una compensación al proveedor del servicio. Las competencias de la Comisión al respecto se limitan a comprobar si el Estado miembro ha **incurrido en error manifiesto al definir el servicio como servicio de interés económico general y a evaluar la ayuda estatal contenida en la compensación**”*.

Para evitar un posible error manifiesto, debe evitarse una definición de SIEG demasiado extensa, ajustándose a los criterios desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE a partir del asunto *Altmark* y, sobre esa base, por la Comisión Europea en dos paquetes regulatorios sucesivos, el primero de 2005 y el vigente de 2011. Sin embargo, el APL y la MAIN no justifican la necesidad de calificar como SIEG todas las actividades de administración de las infraestructuras ni la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). Tampoco examinan la proporcionalidad de dicha consideración. Ambas cuestiones deberían incluirse en la documentación justificativa del texto normativo, reduciendo, en su caso, la definición de SIEG a lo estrictamente justificado con objeto de minimizar las distorsiones competitivas que pudiesen originarse.

Por lo que respecta a la evaluación de la ayuda estatal, en el ámbito del transporte ferroviario son de aplicación el artículo 93 TFUE y el Reglamento 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, que determinan cuál debe ser la compensación por la prestación de servicios sujetos a OSP en este ámbito. De acuerdo con el Reglamento debe evitarse una compensación excesiva, de forma que la compensación adecuada debe limitarse a cubrir los costes netos de prestación del servicio sujeto a OSP y un beneficio razonable.

En caso de no se cumpliera con los requisitos señalados, la medida debería ser objeto de notificación a la Comisión Europea para evitar el riesgo de una posible

³¹ Artículo 4 del Tratado de la UE (TUE) y en los artículos 14, 93, 106 y 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), así como en el Protocolo n° 26 anejo al TFUE, pero ni el TFUE ni el Derecho derivado lo definen.

³² Comunicación de la Comisión Europea «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa» (COM(2011) 900 final).

³³ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

consideración como ayuda de Estado, en base al mecanismo regulado por el art. 108 del TFUE.

Por otro lado, Las decisiones de inclusión de infraestructuras en la RFIG (artículo 4) son susceptibles de crear restricciones a la competencia (en el propio sector, en mercados conexos, o en sectores alternativos de transporte). La CNMC recomienda aclarar en el APL los criterios, de conformidad con informes anteriores de la CNMC, a fin de evitar una definición demasiado extensa que pudiera entrar en conflicto con los criterios sobre SIEG mencionados. Por ello, se considera igualmente relevante introducir una memoria de competencia en la justificación de la misma (al estilo del estudio de impacto ambiental que ya se contiene en el art. 5).

Finalmente, la construcción de infraestructuras (como estaciones de mantenimiento o de pasajeros, en los que podría haber potenciales operadores competidores con dichas instalaciones), independientemente de su inclusión en la RFIG o no, debe contar con una evaluación desde la óptica de la normativa de ayudas de Estado³⁴.

3.4 OBSERVACIONES PARTICULARES

3.4.1 Nuevos administradores de infraestructuras (art.19.4)

El artículo 19.4 indica que el Ministerio de Fomento podrá encargar a una entidad pública o privada las funciones de construcción y administración - o sólo de administración- de infraestructuras ferroviarias que formen parte de la RFIG o sean nuevas. De la lectura literal del precepto podría parecer que se trata de una adjudicación directa, por lo que se propone incluir que en el procedimiento de procedimiento de licitación se realizará con las debidas garantías de publicidad, libre acceso y no discriminación

De acuerdo con el artículo 19.4, estas entidades pueden desarrollar las funciones que el artículo 23.1 atribuye a los administradores de infraestructuras, aunque si son a la vez empresa de transporte ferroviario, no podrán desarrollar las funciones j) y k) por el riesgo de conflicto de intereses. Esta Comisión considera que el riesgo de conflicto de intereses se produce también si el resto de las funciones del 23.1 las lleva a cabo una empresa que desarrolle en paralelo actividades de transporte. Por ello, se propone modificar el artículo 23.2 de modo que los administradores de infraestructuras no puedan prestar servicios de transporte ferroviario en ningún caso.

³⁴ La reciente apertura de un procedimiento de investigación formal en materia de ayudas de Estado sobre el proyecto de construcción de un centro de pruebas para trenes de alta velocidad en Antequera (Málaga) es un buen ejemplo de ello.

3.4.2 Acuerdos marco para la reserva de capacidad en la adjudicación de capacidad de infraestructura (art.38.3 al 6)

Esta previsión trae causa del artículo 42 de la Directiva. Pueden suscribirse estos acuerdos entre el Administrador y los candidatos, para un mejor uso y rendimiento de la explotación de la infraestructura ferroviaria, con una duración superior a un periodo de vigencia de horario de servicio, y siempre sin excluir otros candidatos o servicios. Tienen una vigencia máxima de cinco años en principio, aunque pueden ampliarse a 15 años cuando se requieren inversiones de gran magnitud y a largo plazo e incluso a más de 15 años en circunstancias excepcionales.

El APL, en su redacción actual, prevé únicamente la comunicación de estos acuerdos marco a la CNMC.

No obstante, dado el potencial anticompetitivo de los acuerdos en cuestión, se recomienda que la CNMC tenga un papel más relevante, exigiéndole la responsabilidad de autorizar los acuerdos, tal y como permite la Directiva en este punto (42.1 2º párrafo)³⁵ o bien, al menos, informarlos con carácter preceptivo

3.4.3 Criterio de eficiencia en caso de congestión y de solicitudes simultáneas

Tanto en el segundo párrafo del artículo 36 al referirse a la regulación de la congestión como en el artículo 43.3 cuando regula las solicitudes simultáneas e incompatibles entre sí de acceso a una determinada instalación de servicio, debería hacerse mención al criterio de eficiencia.

3.4.4 Profesiones ferroviarias (art.69)

El APL remite la regulación de las condiciones y requisitos para la obtención de títulos habilitantes para el ejercicio de profesiones ferroviarias a una Orden del Ministerio de Fomento, a propuesta de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y previa audiencia a sindicatos, operadores y administradores de infraestructuras.

Se trata de un tema muy relevante para la competencia y especialmente en este sector como se indicó por la CNC en el Informe sobre el transporte de mercancías en el sector ferroviario³⁶, por lo que la CNMC en tanto que regulador del sector ferroviario y autoridad de competencia, debería informar previamente al respecto, debiendo perseguirse en todo caso que la disponibilidad de los potenciales entrantes a poder contar con profesionales imprescindibles para la adecuada prestación del servicio quede garantizada.

³⁵ “Los Estados miembros podrán exigir la aprobación previa de dicho acuerdo marco por el organismo regulador contemplado en el artículo 55 de la presente Directiva”.

³⁶ Vid. [Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España](#). CNC, 2013.

En este sentido, cobra especial relevancia la Orden FOM/679/2015, de 9 de abril³⁷, que no fue remitida a esta CNMC para informe. Dicha Orden, incluye diversos obstáculos a la competencia efectiva en el mercado, como por ejemplo, la obligación de los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias de revocar la habilitación cuando el titular de la misma cese en la actividad con la entidad de la que recibió la habilitación, lo que limita la capacidad de los posibles entrantes a contratar el personal adecuado, por lo que debería ser reconsiderada.

3.4.5 Régimen sancionador

El **régimen sancionador resulta insuficiente**, porque la cuantía de las multas asociada a las infracciones, es excesivamente reducida en comparación con la gravedad de las mismas y con la práctica en otros sectores regulados³⁸.

El **régimen sancionador es especialmente laxo en el caso del incumplimiento de las Resoluciones de esta Comisión** ya que sólo podrá ser calificada como una infracción muy grave en los casos en que se ponga en peligro la seguridad de las personas, los bienes o del tráfico. En los demás casos, limitando el comentario a las funciones de la CNMC como regulador ferroviario, por aplicación del artículo 107.Uno.2.1, el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la CNMC desde esa óptica se sancionan con una multa de importe de 751 a 6.300 euros, al tratarse como infracción en materia de transporte ferroviario. Estas cantidades resultan excesivamente reducidas también si se comparan con las multas que pueden imponer los órganos reguladores en otros países³⁹.

Por todo lo anterior, **esta Comisión considera que debería incrementarse el importe general de las sanciones**, para que sean efectivamente disuasorias y, sin perjuicio de lo anterior, **considerar el incumplimiento de las Resoluciones como infracciones muy graves**. Todo ello, obviamente, sin perjuicio de las

³⁷ Orden FOM/679/2015, de 9 de abril, por la que se modifica la Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal. BOE 20 de abril, 2015.

³⁸ Así, por ejemplo, las infracciones muy graves son sancionables con multas de 38.001 hasta 380.000 euros, muy inferiores, a modo de ejemplo, a las sanciones previstas en el sector aeroportuario, que oscilan entre 250.001 y 4.500.000 millones de euros las cuales también podrían ser insuficientes desde el punto de vista de su capacidad disuasoria y, al no tener un diseño porcentual, podrían introducir discriminaciones entre operadores.

³⁹ Las multas por incumplimiento de las decisiones de la autoridad reguladora francesa conforme al artículo L2135-7 del Código de Transporte pueden ascender en función de la gravedad y de las consecuencias de la infracción a un máximo del 3% de la cifra de negocios libre de impuestos del último ejercicio cerrado en Francia o del 5% en caso de nueva violación de la misma obligaciones. Y en el caso de que no pudiera determinarse dicha cifra a un máximo de 150.000 euros o de 375.000 euros respectivamente.

funciones que corresponden a la propia CNMC como autoridad de competencia, derivadas del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la competencia y reconocidas por la LCNMC.

Finalmente, **es necesario modificar el régimen sancionador aplicable a los requerimientos de información de la CNMC** en el ejercicio de sus funciones, tipificándolos expresamente y calificándolos como infracción muy grave o al menos grave (y que, como se ha dicho se eleve el importe de las multas). En este sentido, la Directiva en su artículo 56.8 establece que el organismo regulador debe tener la facultad para pedir la información pertinente al administrador de infraestructuras, a los candidatos y a cualquier interesado de un Estado miembro y debe estar facultado para hacer cumplir sus requerimientos aplicando las sanciones adecuadas.

De otra forma, el régimen sancionador podría resultar contrario a las exigencias de la Directiva que, en su considerando 76, subraya la necesidad de que el régimen sancionador permita la eficacia de la actuación del organismo regulador: “[M]ediante las sanciones que correspondan el organismo regulador debe poder cumplir los requerimientos de información que emita y las decisiones que adopte al respecto”.

3.4.6 Servicios a prestar a las empresas ferroviarias

El APL modifica los servicios que los administradores de infraestructuras deberán prestar a las empresas ferroviarias. Por una parte, **amplía la relación de instalaciones de servicios** para adecuarlos al anexo II de la Directiva. Asimismo, **desaparece la categoría de servicios adicionales** y se establece una **nueva clasificación** que distingue entre servicios **complementarios** (han de prestarse de forma equitativa y no discriminatoria a todas las empresas) y **auxiliares** (que el explotador de la instalación de servicio no está obligado a prestar).

De conformidad con la Directiva, el APL establece en el artículo 44.2 que si el explotador de la instalación de servicio presta como servicios complementarios cualesquiera de los servicios calificados como tales, deberá prestarlos de manera no discriminatoria a cualquier empresa ferroviaria que los solicite.

Las tarifas de los servicios complementarios tendrán carácter de precio privado y serán establecidas por los administradores de infraestructuras con informe previo de la CNMC. Conforme al artículo 102 APL dichas tarifas deberán reflejar el coste de los servicios más un beneficio razonable. Se considera necesario incluir una definición, en línea con la Directiva, del concepto de beneficio razonable a estos efectos, en el Anexo de definiciones del APL.

En relación con estos servicios, esta Comisión considera que, para evitar incoherencias entre la fijación de estas tarifas y la posible resolución de conflictos, **el informe previsto en el citado artículo 102 del APL debe ser vinculante.**

En el segundo párrafo del artículo 102.2 se establece la posibilidad de desarrollar un marco tarifario por parte del Ministerio de Fomento. Dado que esta previsión ya se contemplaba en el Reglamento del Sector Ferroviario y nunca se ha aprobado, tal y como se recoge en el Informe de la CNMC sobre la Propuesta de Tarifas provisionales por la prestación de servicios adicionales y complementarios para 2014 de ADIF, sería conveniente, a juicio de esta Comisión, incluir una fecha límite para su aprobación.

En el mismo sentido, la Disposición Transitoria Cuarta contempla la aplicación provisional de los cánones y tarifas hasta que se fijen según los nuevos criterios. Convendría poner un plazo máximo para la aprobación de los criterios, puesto para no desincentivar inversión.

Por su parte, **los servicios auxiliares son aquéllos cuya prestación no es obligatoria** por parte del explotador de la instalación del servicio excepto cuando ya los ofrece a otra empresa ferroviaria, en cuyo caso deberá ofrecerlos a otras empresas de forma no discriminatoria, de conformidad con los artículos del 44.3 APL y 13.8 Directiva.

La prestación de los servicios auxiliares se realizará a precios libremente acordados por las partes. Sin embargo, el artículo 31.8 de la Directiva establece que las tarifas aplicadas a los servicios auxiliares cuando sean prestados por un solo proveedor, no superarán el coste de su prestación más un beneficio razonable, lo que debería reflejarse, en consecuencia, en el APL. De esta forma, **debe modificarse el artículo 102 del APL** para incluir esta posibilidad siendo la **CNMC la competente para el conocimiento y resolución de los posibles conflictos que, por este motivo, pudieran producirse.**

Anexo I. Cuadro resumen de la nueva estructura de cánones por utilización de las líneas ferroviarias

	Canon		Hecho imponible	Costes a recuperar	Cuota tributaria	Bonificaciones/ Penalizaciones	Tipos de línea/Estaciones	Tipos de servicios/trenes	Tipo de tracción
Canon por utilización líneas ferroviarias	Canon por adjudicación de capacidad	A	Asignación de franjas horarias para la circulación de un tren entre dos puntos.	Costes del proceso de adjudicación, gestión del tráfico, seguridad en la circulación, y reposición de las instalaciones de seguridad y control del tráfico.	Tren km. adjudicado en función del tipo de línea y servicio.	Viajeros: diferencia >2% entre capacidad adjudicada y utilizada. Mercancías (+15%).	A: al menos 2/3 velocidad > 200 Km/h.	VL1: Servicios larga distancia que no sean VL2, VL3 ni VOT.	E: tracción eléctrica D: tracción diesel.
	Canon por utilización líneas ferroviarias	B	Uso de las líneas ferroviarias	Costes de mantenimiento, conservación y reposición de la infraestructura directamente imputable al servicio ferroviario.	Tren km. circulado en función del tipo de línea y servicio.	1. Intensidad de tráfico. Bonificación cuando la EF supera el tráfico de Referencia y se modula hasta el tráfico objetivo.	B1: tráfico de viajeros al menos 2/3 velocidad entre 160 y 200 Km/h	VL2: Servicios de larga distancia que al menos un 10% transcurra en ancho ibérico y no sea VL3.	
						2. Implantación ERTMS. Bonificación en el canon para la incorporación de trenes en corredores Decisión 2009/561/CE. Con cargo a presupuestos.	B2: tráfico de viajeros que no sea A, B1 ni C y concurren determinadas circunstancias.	VL3: Servicios de más de 700 km y sin origen y destino Madrid.	
						3. Aprovechamiento infraestructuras. El gestor determinará franjas horarias, líneas o tramos, periodo temporal y tráfico bonificado. La EF se compromete a cursar dicho tráfico y a abonar el canon.	C1 y C2: trayectos que conforman núcleos de cercanías.	VCM: Servicios urbanos e interurbanos (de menos de 300 Km).	
Canon por utilización de instalaciones de transformación y distribución de energía	C	Uso de las instalaciones de electrificación	Costes de mantenimiento y conservación de las instalaciones de electrificación directamente imputables al servicio ferroviario	Tren km. circulado en función del tipo de línea electrificada, servicio y tipo de tracción.		D: trayectos que no sean A, B ni C y cuyo tráfico sea principalmente de cercanías o exista una línea alternativa de viajeros A. E: resto.	VOT: Trenes y material sin viajeros. M: Mercancías.		

Anexo II. Cuadro resumen de la nueva estructura de cánones por utilización de las instalaciones de servicio titularidad de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias

	Canon		Hecho imponible	Costes a recuperar	Cuota tributaria	Categorías de estaciones	Tipos de trenes
Canon por utilización de instalaciones de servicio	Canon utilización de estaciones de viajeros	A	Uso de la instalación	Costes asociados al mantenimiento, reposición, gastos financieros y demás costes asociados a las estaciones.	€/parada de tren según categoría de la estación, tipo de parada y tren. Se prevé una adición en función del número de viajeros efectivamente subidos/bajados, en función del tipo de estación.	Cat. 1-4: estaciones con servicios de larga distancia. Cat. 5: estaciones de larga distancia no incluida anterior. Cat. 6: estaciones específicas servicios urbanos.	Tren larga distancia: trayecto > 300 Km. Interurbanos: trayecto < 300 Km.
	Canon por paso de cambiadores de ancho	B	Uso de la instalación	Costes directamente imputables al mantenimiento y reposición de los cambiadores de ancho.	€ por paso de tren.		
	Canon utilización de vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes	C	Uso de la instalación/Adjudicación de capacidad en la instalación	Costes directamente imputables al mantenimiento y conservación de las instalaciones utilizadas.	Viajeros: € por tren en función de la categoría de la estación y del tiempo de estacionamiento. Sin viajeros: Canon función operación realizada.		
	Canon uso de vías en otras instalaciones de servicio	D	Adjudicación de capacidad en la instalación	Costes directamente imputables al mantenimiento y conservación de las instalaciones utilizadas.	Importe por vía utilizada y equipamiento solicitado.		
	Canon uso de puntos de carga de mercancías	E	Adjudicación de capacidad en la instalación	Costes directamente imputables al mantenimiento y reposición de las instalaciones utilizadas.	Importe por vía utilizada y equipamiento solicitado.		

