

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2022 Y POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL PRÓXIMO EJERCICIO DE SUPERVISIÓN DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 3/2013, DE 4 DE JUNIO.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/035/21

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 22 de septiembre de 2021

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11.2.b) y d), y 11.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), y del artículo 100.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario), la Sala de Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 8 de julio de 2021, las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras (en adelante, ADIF) y ADIF-Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV) remitieron, a través del registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), información relativa a los costes directamente imputables a las modalidades de canon del artículo 97 y de la modalidad A del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario.

SEGUNDO.- El 9 de julio de 2021 tuvo entrada en el registro de la CNMC la propuesta de cánones para el ejercicio 2022 a que hacen referencia los artículos 97 y 98 de la Ley del Sector Ferroviario. En el mismo escrito, ADIF y ADIF AV comunicaban el inicio del procedimiento de consultas previsto en el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario.

TERCERO.- El 15 de julio de 2021 se comunicó a ADIF y ADIF AV el inicio del procedimiento de oficio en base a las competencias de la CNMC establecidas en el artículo 11.2.b) de la LCNMC, con objeto de analizar la propuesta de revisión de las cuantías unitarias de los cánones ferroviarios para el ejercicio 2022.

Además, se requirió a ADIF y ADIF AV determinada información adicional. El 29 de julio tuvo entrada en el registro de la CNMC la contestación al mencionado requerimiento.

CUARTO.- El 26 de julio de 2021, ADIF y ADIF AV convocaron las reuniones para informar a las empresas ferroviarias con licencia del contenido de la propuesta de cánones para 2022, de acuerdo con lo previsto en el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario.

QUINTO.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El artículo 11.2. de la LCNMC señala que la CNMC supervisará y controlará, por iniciativa propia, las actividades de los administradores de infraestructuras en relación, entre otros asuntos, con:

“b) el sistema, la cuantía o estructura de cánones, tarifas y precios por utilización de infraestructuras y servicios.

d) el proceso de consulta previo a la fijación de los cánones y tarifas entre empresas ferroviarias o candidatos y los administradores de infraestructuras e intervenir cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes”

Para llevar a cabo la supervisión en relación con esta materia, el artículo 11.1.h) de la LCNMC habilita a esta Comisión a “[c]omprobar el cumplimiento de las disposiciones contables aplicables y las disposiciones sobre transparencia financiera establecidas en los apartados 3 y 4 de Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, en el marco de la normativa ferroviaria, para lo cual podrá realizar o encargar la realización de auditorías a los administradores de infraestructuras, a los explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso, a las empresas ferroviarias”.

El artículo 11.3 de la LCNMC habilita a esta Comisión a adoptar “por iniciativa propia, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir

discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en los números 1.º a 9.º del apartado 1.f) del artículo 12”. El punto 3º del señalado artículo 12.1.f) se refiere a la cuantía, estructura y aplicación de los cánones ferroviarios.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario, corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de modificación o revisión de las cuantías de los cánones ferroviarios a que hacen referencia los artículos 97 y 98 de la misma, que deben elaborar los administradores de las infraestructuras ferroviarias.

Por tanto, la CNMC está habilitada para controlar y supervisar la propuesta de modificación de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV para 2022. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para emitir la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

II.1. Cánones ferroviarios de 2021

La fijación de los cánones ferroviarios de 2021 estuvo marcada por el impacto en el transporte ferroviario de la crisis provocada por la COVID-19. Así, se impulsaron medidas transitorias al objeto de contrarrestar los efectos económicos negativos de las restricciones a la movilidad.

En concreto, a nivel europeo se aprobó el Reglamento (UE) 2020/1429 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de octubre de 2020, por el que se establecen medidas en favor de un mercado ferroviario sostenible habida cuenta del brote de COVID-19¹ (en adelante, Reglamento 2020/1429), que permitió reducir, eximir o aplazar el pago de los cánones correspondientes al paquete de acceso mínimo y los cánones por reserva entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre del mismo año, autorizando al mismo tiempo a los Estado miembros a compensar a los administradores de infraestructuras por las pérdidas financieras específicas sufridas a resultas de la aplicación de estas medidas.

El artículo 6 del Reglamento habilitaba a la Comisión Europea para adoptar actos delegados y extender el periodo de aplicación de las medidas, en función de la evolución de la crisis sanitaria. En virtud de dicho artículo, se han aprobado dos

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R1429&from=ES>

actos delegados que han ampliado la aplicación de las medidas, hasta el 31 de diciembre de 2021 el último².

A nivel nacional, y de acuerdo con el Reglamento comunitario, la Resolución de 8 de octubre de 2020 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF AV para 2021 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio (en adelante, Resolución de cánones de 2021) valoró positivamente que los gestores de infraestructuras, tras haber calculado los cánones que en situación normal hubieran propuesto, mantener los del ejercicio 2020 en las líneas de alta velocidad, a pesar de que dichas tarifas no cubrirían los costes directos del ejercicio.

Por el contrario, en relación con la adición a la Modalidad B del canon para la recuperación de los costes no elegibles prevista en el artículo 97.5 de la Ley del Sector Ferroviario, la mencionada Resolución concluyó que el mercado no podía aceptar los incrementos propuestos, por lo que ADIF AV debía aplicar los recargos vigentes hasta la fecha.

Finalmente, la CNMC señalaba que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), sobre la base de la habilitación del Reglamento 2020/1429, debía compensar a los gestores de infraestructuras por las pérdidas que iba a suponer, tanto establecer unos importes de las diferentes modalidades de canon del artículo 97 por debajo de los costes directos, como mantener invariable la adición.

El artículo 80 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (en adelante, LPGE 2021) aprobó las cuantías unitarias de los cánones ferroviarios de acuerdo con la propuesta realizada por los administradores de infraestructuras, pero la Disposición transitoria sexta procedió a reducirlas temporalmente durante el ejercicio 2021, fijando los importes establecidos en la Resolución de cánones de 2021. El apartado segundo de la misma Disposición transitoria señalaba que el MITMA compensaría a ADIF y ADIF AV por los menores ingresos ocasionados por la diferencia entre las cuantías establecidas en el artículo 80 y las que se aplicarían efectivamente en 2021 en virtud de la Disposición transitoria.

Estas medidas evitaron que los cánones se incrementaran en la mayoría de los corredores en un contexto de limitaciones a la movilidad y de descensos en los tráficos ferroviarios. El efecto conjunto de la aplicación de los cánones

² Reglamento Delegado (UE) 2021/1061 de la Comisión, de 28 de junio de 2021, por el que se prorroga el período de referencia del Reglamento (UE) 2020/1429 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas en favor de un mercado ferroviario sostenible habida cuenta del brote de COVID-19.

propuestos por los gestores de infraestructuras, junto con la limitación a la adición impuesta por la CNMC en la Resolución de cánones de 2021, redujo su importe entre un 11 y un 22% dependiendo del corredor de la red de alta velocidad.

II.2. Propuesta de cánones ferroviarios para 2022

ADIF y ADIF AV proponen continuar con el esquema de cánones ferroviarios de 2021, esto es, mantener tanto las tarifas como la reducción temporal, a pesar de no ser suficiente para cubrir la totalidad de los costes directos.

El considerando 3º del Reglamento 2020/1429 reitera lo establecido en 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 (en adelante, Directiva RECAST) en relación con que *“los cánones de acceso a las vías que deben abonarse al administrador de infraestructuras no pueden ser inferiores al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario”*. Pero indica que una *“exención parcial o total de los gastos, o su aplazamiento, aplicados de manera transparente, objetiva y no discriminatoria a todas las empresas ferroviarias activas en los sectores ferroviarios de mercancías y de pasajeros mitigaría el impacto del brote de COVID-19 durante el período de referencia”*. Es decir, que este Reglamento del año 2020 permite que transitoriamente los Estados miembros autoricen a los administradores de infraestructuras a establecer cánones ferroviarios por debajo de los costes directos para mitigar los efectos de la crisis (artículo 2.1).

Como se ha mencionado, el periodo de referencia al que aplica el Reglamento 2020/1429 se extendió a todo 2021, y su posible ampliación a 2022 dependerá, como señala su artículo 5.2, de que la Comisión Europea compruebe *“que la reducción del nivel de tráfico ferroviario en comparación con el nivel del período correspondiente de años precedentes es persistente, y que es probable que persista, y compruebe, además, sobre la base de los mejores datos científicos disponibles, que esta situación es el resultado del impacto del brote de COVID-19”*.

En caso de que la Comisión Europea optara por no prorrogar la vigencia del Reglamento 2020/1429, ADIF y ADIF AV deberían recuperar la totalidad de los costes directos mediante los cánones ferroviarios, lo que supondría, con los costes comunicados por los administradores de infraestructuras, un incremento de los costes de las empresas ferroviarias que podría afectar a la recuperación de los tráficos ferroviarios. Y es que, a pesar del incremento de viajeros observado en los últimos meses, la actividad ferroviaria está todavía muy lejos de recuperar los niveles previos a la crisis de la COVID-19.

Tabla 1. Evolución del tráfico ferroviario de viajeros

Miles viajeros	Larga distancia	AVE	Cercanías	Media Distancia
----------------	-----------------	-----	-----------	-----------------

1er semestre 2019	16.860	11.062	292.110	16.361
1er semestre 2021	6.109	3.898	170.928	7.716
Diferencia	-64%	-65%	-41%	-53%

Fuente. Elaboración propia con datos de las empresas ferroviarias de viajeros.

Es importante recordar que, tal como ha señalado la CNMC en diferentes ocasiones³, los costes directos que arroja el modelo de costes de ADIF y ADIF AV podrían incluir costes fijos que, de acuerdo con el RE 2015/909, no son costes elegibles. Estos costes directos son muy superiores a los observados en otros Estados miembros, como se señaló en la Resolución de cánones de 2021⁴. Con un cálculo de costes directos más ajustados a su definición, los cánones serían inferiores y tendrían menos riesgo de afectar negativamente a la recuperación de los tráficos, caso de que no se extendieran las medidas transitorias del Reglamento comunitario.

Dados los potenciales efectos que sobre la recuperación de los tráficos ferroviarios tras la crisis sanitaria podría tener un incremento de los cánones, y en tanto no concluya el análisis en profundidad del modelo para el cálculo de los costes directamente imputables que está realizando la CNMC, si la Comisión Europea optara por no prorrogar la vigencia del Reglamento 2020/1429, el MITMA debería mantener las compensaciones a ADIF y ADIF AV mediante mecanismos alternativos compatibles con el artículo 8 de la Directiva RECAST.

II.3. Evolución futura de los cánones ferroviarios

II.3.1. Marco normativo

La CNMC ha señalado en diferentes ocasiones las actuaciones que deben acometerse para dotar al sistema de fijación de cánones de la necesaria seguridad jurídica para que las empresas ferroviarias tengan certidumbre sobre la evolución de uno de sus principales costes. En el Informe de 25 de junio de 2019⁵ se señaló que *“además de una reforma en profundidad del sistema de determinación de los cánones, es necesario que el Ministerio de Fomento*

³ Por todas, ver la Resolución de cánones de 2021.

⁴ El coste directo de la red de ADIF y ADIF AV por tren.km, de 4,5 euros, contrasta con el de otros países europeos, que se sitúan en la banda entre 1 y 2,5 euros por tren.km. Ver *“Benchmark on Financing of Main Railway Infrastructure Managers in Selected European Countries”*, <https://www.irg-rail.eu/download/5/645/BenchmarkonFinancingofMainRailwayInfrastructureManagersinSelectedEuropeanCountri.pdf>

⁵ Acuerdo por el que se emite informe relativo a las propuestas de ADIF y ADIF Alta Velocidad sobre la modificación de la declaración sobre la red de 2019. https://cnmc.es/sites/default/files/2541816_2.pdf

publique la estrategia indicativa y concluya un convenio con los administradores de infraestructuras, de forma que estos puedan elaborar su programa de actividad, de acuerdo con el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario, conociendo sus necesidades financieras y las aportaciones públicas con que contarán para abordarlas”.

En relación con esa reforma en profundidad del sistema de determinación de los cánones, la definición de los cánones ferroviarios como tasas reguladas y la necesidad de su actualización mediante la LPGE suponen un obstáculo para la utilización de los cánones como un instrumento ágil de gestión de la infraestructura ferroviaria, dificultando la optimización de la red por parte de ADIF y ADIF AV. La CNMC analizó la propuesta de modificación de la Ley del Sector Ferroviario, que aborda este problema, en su Acuerdo de 15 de abril de 2020 por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, en materia de cánones⁶. La tramitación de esta modificación normativa está en sus últimas etapas, habiéndose aprobado el Dictamen del Consejo de Estado en sesión de 8 de julio de 2021⁷. Como se señalaba en el Acuerdo de 15 de abril de 2020, la modificación de la Ley del Sector Ferroviario, para ser coherente con la Directiva RECAST, debe asegurar tanto la autonomía de gestión de los administradores de infraestructuras como la efectiva supervisión por parte del organismo regulador.

En relación con el resto de elementos necesarios mencionados en el Informe de 25 de junio de 2019:

- El MITMA no ha publicado la estrategia indicativa ferroviaria prevista en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario, acumulando un retraso de casi 5 años con respecto a la fecha establecida en la Disposición adicional quinta de dicha Ley⁸.
- A pesar de no haber definido los objetivos estratégicos respecto al desarrollo de la red ferroviaria en la señalada estrategia, el MITMA suscribió, el pasado 26 de julio, sendos convenios con ADIF y ADIF AV

⁶ <https://www.cnmc.es/sites/default/files/2920257.pdf>

⁷ <https://transparencia.consejo-estado.es/asuntos.php>

⁸ Si bien la Disposición adicional quinta de la Ley del Sector Ferroviario establece que el MITMA deberá publicar la estrategia indicativa antes del 16 de diciembre de 2016, el artículo 8 de la Directiva RECAST señala que la estrategia indicativa debería haberse publicado antes del 14 de diciembre de 2014, motivo por el que, entre otros, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España en el marco del cual se remitió al Reino de España Dictamen motivado nº 2014/4163.

por los que estas entidades percibirán 12.764 millones de euros en el periodo 2021-2025, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias⁹.

- ADIF y ADIF AV no han desarrollado aún sus programas de actividad, donde debe concretarse un marco estable de cánones¹⁰. En las memorias económicas de las propuestas de cánones 2022, los gestores han anunciado que, con *“el objetivo de eliminar incertidumbres en el proceso de liberalización de los servicios de viajeros, se prevé el mantenimiento de las tarifas de esta propuesta hasta el año 2025”*. Sin embargo, el instrumento adecuado para dar certidumbre a los operadores es el programa de actividad.

II.3.2. Contenido de los convenios suscritos entre la AGE y ADIF/ADIF AV

De acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley del Sector Ferroviario, *“los administradores generales de infraestructuras ferroviarias podrán recibir aportaciones económicas del Estado que sean acordes al ejercicio sostenible de las funciones que tienen atribuidas, en particular respecto de la construcción, mantenimiento, conservación, reposición o mejora de las infraestructuras, así como también en relación a la magnitud de la infraestructura y a sus necesidades financieras, especialmente para hacer frente a nuevas inversiones”*. Estos fondos se canalizarán mediante la firma de un convenio entre el MITMA y los gestores de infraestructuras (punto 2º de dicho artículo 25).

⁹ Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13358;

Resolución de 29 de julio de 2021, de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por la que se publica el Convenio con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias ADIF-Alta Velocidad, para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red, durante el período 2021-2025. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13357.

¹⁰ El programa de actividad es un instrumento previsto en el artículo 25.4 de la Ley del Sector Ferroviario para dar certidumbre a las empresas ferroviarias sobre la evolución de los cánones ferroviarios. El artículo 100.2 de la misma Ley establece que el *“programa de actividad de los administradores generales de infraestructura previsto en el artículo 25.4 contendrá una previsión de las actualizaciones de los cánones durante el período de vigencia de dicho programa. La propuesta de modificación o actualización indicada en el apartado 1 anterior se basará en dicha propuesta de manera que las cuantías no podrán incrementarse individualmente en más de un 5 por ciento respecto a las indicadas en el programa de actividad salvo por causas excepcionales que deberán ser justificadas en la memoria económico financiera correspondiente a dicho ejercicio”*.

El artículo 25.3 de la Ley del Sector Ferroviario señala que “se adoptarán por el Gobierno las medidas necesarias para asegurar que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias refleje como mínimo una situación de equilibrio”. Dicho equilibrio deberá alcanzarse mediante la cobertura de los gastos de la infraestructura a través de “los ingresos procedentes de los cánones por la utilización de infraestructuras, los ingresos obtenidos por las tarifas por prestación de los servicios complementarios y auxiliares, los excedentes de otras actividades comerciales, los ingresos no reembolsables de origen privado y la financiación estatal incluyendo, en su caso, los anticipos abonados por el Estado”.

Los convenios entre el MITMA y ADIF y ADIF AV recogen las previsiones de ingresos y gastos de los administradores de infraestructuras en el periodo 2021-2025, así como aportaciones del MITMA por valor de 12.763 millones de euros en todo el periodo, que serían necesarias para equilibrar sus cuentas y acometer inversiones por valor de más de 17.800 millones de euros.

Tabla 2. Resumen de las principales magnitudes de los convenios AGE-ADIF/ADIF AV

<i>Millones euros</i>	ADIF	ADIF AV
Inversiones	7.578,80	10.215,30
<i>Aportación AGE para:</i>		
- Inversiones	7.234,15	3.866,89
- Cobertura de tarifas ¹¹	77,57	150,00
- Compensación del déficit ¹²	927,43	
- Otras aportaciones	507,55	
Total aportaciones AGE	8.746,7	4.016,89
Endeudamiento		5.717,80

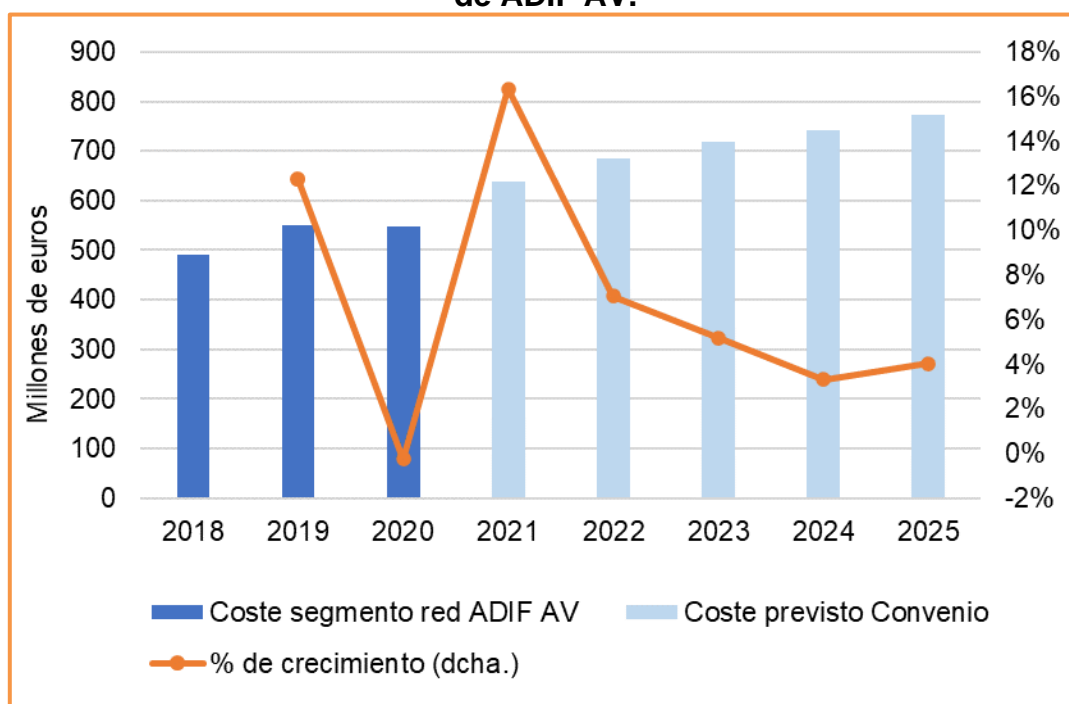
De acuerdo con estas previsiones, los costes de ADIF AV correspondientes con la administración de la red, esto es, aquellos que se repercuten a los cánones

¹¹ El convenio compensa a ADIF y ADIF AV por la reducción en los cánones y recargos impuesta en la Resolución de la CNMC de 8 de octubre de 2020.

¹² La Resolución de la CNMC de 8 de octubre de 2020 recomendó que no se incrementaran los cánones en la red convencional (hasta el nivel necesario para recuperar la totalidad de los costes directos comunicados por Adif) en tanto que no se recuperaran los tráficos. Por tanto, los cánones de ADIF no recuperan la totalidad de los costes directos comunicados, en particular de los servicios de mercancías, ni los costes no elegibles. El convenio compensa a ADIF por estas limitaciones en la traslación de los costes a los cánones.

ferroviarios, incrementan su importe considerablemente hasta 2025 (+40% con respecto a los costes de 2020).

Gráfico 1. Evolución de los costes del segmento de administración de red de ADIF AV.

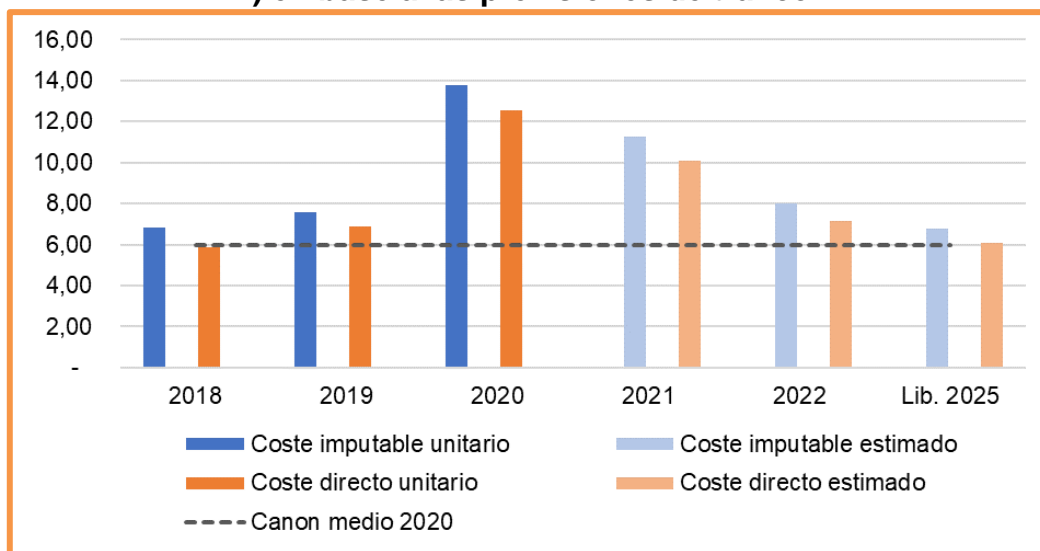


Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF AV y contenido en el Convenio con el MITMA.

A partir de los costes previstos por ADIF AV y del tráfico en las líneas de alta velocidad comprometido por las empresas ferroviarias en los acuerdos marco, se ha estimado¹³ el coste unitario imputable y directo de las líneas de alta velocidad. El gráfico siguiente muestra, además de estas previsiones, el coste directo e imputable de los años 2018 - 2020.

¹³ El coste incluido en el segmento de administración de red de ADIF AV no se corresponde con el coste imputable a las líneas A, por lo que se ha extrapolado este importe, así como el del coste directo, utilizando los porcentajes que estos costes representan sobre el total del segmento. El porcentaje que se ha aplicado es la media de los porcentajes resultantes en los últimos tres ejercicios disponibles.

Gráfico 2. Evolución de los costes imputables y directos unitarios (líneas A) en base a las previsiones de tráfico**



*Calculado en base a la previsión de tráfico en líneas A estimada por ADIF para la propuesta de cánones de 2020.

**Coste unitario estimado en base a las previsiones de tráfico de ADIF y ADIF AV para 2021 y 2022, así como el escenario de máximo aprovechamiento de la capacidad adjudicada en los acuerdos marco.

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF AV y contenido en el Convenio con el MITMA.

El elevado incremento de los costes que prevé el convenio para las líneas de alta velocidad hace que ni siquiera el considerable crecimiento del tráfico previsto como resultado de la liberalización respecto de los niveles previos a 2020, superior al 58%, permitiera reducir los costes unitarios por debajo de los cánones vigentes.

Como la CNMC indicó en la Resolución de 5 de marzo de 2020 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2020 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio (Resolución de cánones de 2020)¹⁴, la consecución del incremento de la actividad ferroviaria esperado con la liberalización requiere de un importante estímulo de la demanda derivado, entre otras variables, de la reducción del precio de los servicios de alta velocidad. Y los cánones, por su importancia en los costes de las empresas ferroviarias, pueden limitar estas reducciones de precios.

¹⁴ https://cnmc.es/sites/default/files/2881513_15.pdf

Dada la evolución de los costes directos prevista en el convenio entre el MITMA y ADIF AV (dejando a un lado la cuestión de que podría proceder ajustar estos costes, como se ha indicado más arriba) y su potencial efecto en el desarrollo de los servicios de transporte, resulta esencial asegurar que el gestor cuente con incentivos a la mejora de la eficiencia para reducir los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso.

Como se señaló en la Resolución de 28 de septiembre de 2018 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2019 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio (Resolución de cánones 2019)¹⁵, la *“situación del mercado ferroviario y la importancia de los cánones en la competitividad de este modo de transporte requieren de mejoras continuas en la eficiencia. En este sentido, tanto la Directiva RECAST como la Ley del Sector Ferroviario prevén que se incentive a los administradores de infraestructuras a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones. En el caso de la Ley del Sector Ferroviario, de conformidad con el artículo 30.3 de la Directiva RECAST, estos incentivos están vinculados al convenio que deben suscribir ADIF, ADIF AV y el Ministerio de Fomento para garantizar la sostenibilidad de los gestores de infraestructuras”*.

A pesar de estas disposiciones normativas, los convenios concluidos entre el MITMA y los gestores de infraestructuras no incluyen estos incentivos a la reducción de los costes o la limitación de la transmisión de los incrementos de costes a los cánones ferroviarios. Al contrario que en el caso francés, en el que el contrato entre SNCF Réseau y el Estado francés prevé unas ganancias de eficiencia en el periodo 2017-2026 de 1.242 millones de euros¹⁶.

Finalmente, la actuación de la CNMC no debe verse vinculada en el ejercicio de sus competencias de supervisión de los cánones por las previsiones incluidas en los convenios. Por tanto, revisará, de acuerdo con lo previsto en la Ley del Sector Ferroviario y el RE 2015/909, que los costes que ADIF y ADIF AV imputan a los cánones ferroviarios son los que dicta el marco regulador.

III. PROCESO DE CONSULTAS

De acuerdo con el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, los gestores de infraestructuras deben elaborar una propuesta de cánones ferroviarios que será sometida a consulta de las empresas ferroviarias. La CNMC debe supervisar

¹⁵ https://cnmc.es/sites/default/files/2161326_10.pdf

¹⁶ https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2019-01/Contrat_pluriannuel_Etat_SNCF_Reseau-2017.pdf

este proceso de consultas, de acuerdo con el artículo 11.2.d) de la LCNMC, interviniendo *“cuando prevea que el resultado de dicho proceso puede contravenir las disposiciones vigentes”*.

ADIF y ADIF AV remitieron a las empresas ferroviarias su propuesta de cánones ferroviarios junto con una memoria económica relativa a los costes de los cánones ferroviarios el día 8 de julio de 2021, convocando dos reuniones de consultas, una para el sector de viajeros y otra para el de mercancías, el día 26 de julio¹⁷. En el mismo escrito los gestores de infraestructuras comunicaron la apertura del plazo para alegaciones hasta el 3 de septiembre de 2021.

Las empresas ferroviarias de viajeros han valorado positivamente la propuesta de ADIF y ADIF AV de mantener las tarifas actuales hasta el año 2025, con el objetivo de eliminar incertidumbres en el proceso de liberalización de los servicios de viajeros. No obstante, los operadores consideran que los incrementos de tráfico que se producirán con la entrada de nuevas empresas deberían traducirse en menores cánones durante los próximos ejercicios.

Estas empresas también han expresado la incertidumbre jurídica sobre si se podrán mantener los cánones establecidos por la Disposición transitoria sexta de la LPGE 2021 en caso de no aprobarse los PGE de 2022.

En general, todas las empresas han indicado la importancia de mejorar la transparencia y la trazabilidad del modelo de costes, y la estimación de tráfico utilizada por los administradores de infraestructuras en sus propuestas de cánones. En este contexto, las empresas creen que debería ofrecerse más información acerca de los datos empleados, incluyendo las hipótesis y los insumos utilizados en el cálculo del tráfico virtual equivalente.

Más en detalle, las empresas ferroviarias han realizado las siguientes observaciones:

- Resaltan la incongruencia que supone el incremento de los costes directos en un periodo, como el año 2020, en el que se redujo sensiblemente el tráfico.

¹⁷ Las empresas asistentes a dichas reuniones fueron ARRIVA SPAIN RAIL, S.A., Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A. (CAF), CAPTRAIN ESPAÑA, S.A.U., ECORAIL, S.A.U., GO TRANSPORT SERVICIOS 2018, S.A., Intermodalidad de Levante S.A., LOGITREN FERROVIARIA S.A., LOW COST RAIL, S.A., OUIGO ESPAÑA, S.A.U., RENFE Viajeros SME, S.A., RENFE Mercancías, SME, S.A., Soluciones Logísticas Integrales S.A. (SLISA), Transfesa Logistics, S.A. y TRANSITIA RAIL, S.A.

- Señalan la falta de información relativa al reparto de los costes de cada modalidad por tipo, y la importancia de mantener la coherencia entre los costes y el nivel de tráfico utilizado en el reparto de costes entre los diferentes servicios.
- Reclaman a ADIF el ajuste de los importes del canon y la adición del servicio VCM, ya que la tarifa propuesta por ADIF para 2022 supera tanto el coste directo unitario de dicho servicio como los costes no elegibles del conjunto de la red no convencional.
- Indican la falta de transparencia sobre las causas de los incrementos de los costes asociados a los cánones del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario.
- Señalan la falta de justificación, en base a estudios de mercado, de la capacidad de aceptación del mercado de las adiciones propuestas por ADIF y ADIF AV.

Esta Sala señaló en la Resolución de cánones de 2020 que *“en un contexto competitivo como el que cabe esperar del proceso de liberalización, ADIF y ADIF AV deberían hacer un uso del procedimiento de consultas más acorde con su función de instrumento de gestión, permitiendo que las empresas ferroviarias tengan un papel relevante en la fijación de los cánones y puedan realizar alegaciones en base a toda la información relevante”*. De hecho, se señalaban diferentes elementos que debería contener la memoria económica que acompaña la propuesta de cánones, como detalles del cálculo del tráfico virtual.

Sin embargo, como se deduce de las alegaciones de las empresas ferroviarias participantes en la consulta, la información que aporta ADIF y ADIF AV continúa siendo insuficiente. Por ello, debe requerirse a los gestores de infraestructuras para que incluyan, en la memoria económica-financiera prevista en el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario, la siguiente información:

- Información y detalle del cálculo del tráfico virtual, incluyendo la forma en que ADIF y ADIF AV han aplicado la ficha 714 R de la Unión Internacional de Ferrocarriles (en adelante, UIC), los tipos de trenes considerados y los coeficientes obtenidos, así como su ponderación para la obtención del coste directo por servicio.
- Información y detalle, tanto de la metodología de estimación del tráfico ferroviario, como de su aplicación al ejercicio completo. Los gestores deben aportar datos desagregados sobre el tráfico por tipo de línea y servicio del ejercicio anterior y del ejercicio en curso, así como las previsiones para el siguiente. Además, se detallarán las hipótesis consideradas para realizar dichas previsiones.

- Información y justificación de cambios metodológicos en la imputación de los costes a las diferentes modalidades de los cánones de los artículos 97 y 98 de la Ley del Sector Ferroviario.
- En caso de modificación de las adiciones previstas en el artículo 97.5.2 de la Ley del Sector Ferroviario, justificación sobre la capacidad del mercado de acomodarlos.

ADIF y ADIF AV deberán incluir la información anterior en la próxima revisión de los cánones ferroviarios y distribuirla con una antelación mínima de dos semanas entre las empresas ferroviarias, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2017 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio¹⁸.

IV. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS

Las cuentas anuales de 2020 acusaron el impacto de las restricciones a la movilidad derivadas de la COVID-19. Estas limitaciones redujeron la actividad ferroviaria, con un fuerte impacto en los ingresos de ADIF y ADIF AV, empeorando considerablemente los resultados del ejercicio.

Tabla 3. Situación financiera de los gestores de infraestructuras

Mill. euros	ADIF		ADIF AV	
	2019	2020	2019	2020
Cánones	664,09	548,19	610,72	327,08
Otros ingresos	654,73	629,58	446,69	355,94
Total ingresos	1.318,82	1.177,77	1.057,41	683,02
Costes de explotación	-1.352,16	-1.335,80	-781,27	-692,47
EBITDA	-33,34	-158,03	276,13	-9,44
Amort., subv., enaj. y otros	-50,96	-27,24	-247,94	-250,15
Costes financieros	0,79	-8,28	-207,44	-201,29
Rdo. antes de impuestos	-83,50	-193,55	-179,24	-460,86

Fuente. Cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

Por el lado de los ingresos, los cánones ferroviarios se redujeron considerablemente, si bien de forma más acusada en el caso de ADIF AV, en el que se observa un descenso del 46,4% respecto al ejercicio anterior. El menor descenso en la recaudación por cánones de ADIF (-17,5%) se debe a que los tráficos en la red convencional se redujeron en menor medida, gracias a la recuperación más rápida de los niveles de tráfico de los servicios de Cercanías.

¹⁸ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171322_10.pdf

A consecuencia de los menores ingresos, ADIF muestra un empeoramiento del resultado antes de impuestos de más de 110 millones de euros. La caída de los costes de explotación (-1,2%) es muy inferior a la de los ingresos. Además, se observa un crecimiento de la partida referente a costes por servicios exteriores, si bien esta es compensada por el menor coste en personal. Por su parte, ADIF AV experimentó un elevado empeoramiento, del 157%, del resultado negativo antes de impuestos, hasta situarse en pérdidas superiores a 460 millones de euros. Como en el caso anterior, la reducción de los costes de explotación (11,4%) y los financieros (-3%) no compensaron la caída de ingresos.

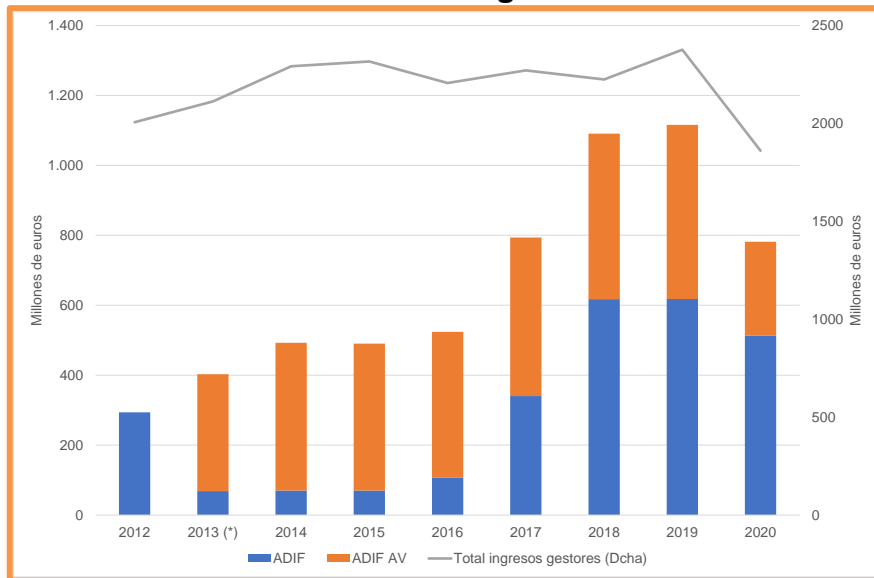
La evolución de los ingresos y los costes determina también el empeoramiento del EBITDA¹⁹ del ejercicio. ADIF AV, que presentaba un EBITDA positivo en 2019 de 276 millones de euros, registra en 2020 un resultado negativo de 9,4 millones de euros. En consecuencia, este gestor ha perdido la liquidez de ejercicios previos, lo que le impide cubrir el resultado financiero negativo. Ello, junto con las inversiones realizadas en el ejercicio, ha provocado un incremento del endeudamiento de más de 660 millones, principalmente por el incremento de las deudas con acreedores comerciales y proveedores a corto plazo, y por el aumento de la deuda a largo plazo en forma de obligaciones y otros valores negociables. ADIF también empeora sensiblemente su EBITDA hasta los 158 millones de euros negativos en 2020 (frente a los 33 millones negativos del ejercicio previo).

En cuanto a los ingresos por cánones ferroviarios, la mayor parte corresponde a los cánones por utilización de líneas ferroviarias. El importante descenso en el tráfico ha provocado que los ingresos por cánones de los gestores de infraestructuras hayan retrocedido hasta niveles de 2017²⁰.

¹⁹ El EBITDA, que constituye el beneficio bruto de explotación calculado antes de deducir los gastos financieros, es una medida de la rentabilidad del negocio en tanto que no toma en consideración las cuestiones financieras y tributarias, ni los costes que no suponen un flujo de caja.

²⁰ Cabe recordar que ese año ADIF recibía la subvención a los costes de explotación que le permitía mantener estable la cifra de ingresos totales (es decir, que los cánones se mantenían artificialmente bajos, por debajo de los costes directos, y la falta de ingresos por esa vía se compensaba con una subvención directa a ADIF; ver epígrafe VI.2).

Gráfico 3. Evolución de los ingresos por cánones ferroviarios por utilización de líneas e ingresos totales^{21, 22}



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

En cuanto a la distribución de los ingresos por cánones, los servicios ferroviarios de viajeros aportaron más del 99% de la recaudación en 2020, más de 867 millones de euros. Por su parte, los servicios de mercancías pagaron, en concepto de cánones, aproximadamente 8,2 millones de euros, de los que más de 2,5 millones se corresponden al canon por utilización de instalaciones de servicio. RENFE Mercancías abonó el 63% de los cánones del transporte de mercancías.

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

V.1. Costes directos del ejercicio 2020 y su evolución

²¹ La creación de ADIF AV se produjo en 2013 mediante el Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial «Administrador de Infraestructuras Ferroviarias» (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

²² Como se describe en detalle en el epígrafe VI.2.1, hasta la aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, ADIF percibía una subvención para cubrir sus costes operativos. Esta LPGE 2017 fijó los cánones de los servicios VCM (utilizados por los servicios sujetos a obligaciones de servicio público) orientados a los costes directos. Además, estableció la adición prevista en el artículo 97.5.2º.b) sobre estos mismos servicios, cubriendo la totalidad de los ingresos que percibía, hasta la fecha, a través de los PGE. Por este motivo, a partir de 2018 se observa un incremento sustancial de los ingresos por cánones percibidos por ADIF.

Los “costes imputables a los cánones ferroviarios” son los asociados a la provisión del “paquete de acceso mínimo”, recogido en el Anexo I de la Directiva RECAST y traspuesto en el artículo 20 de la Ley del Sector Ferroviario como “servicios básicos mínimos para el acceso a la infraestructura”. De acuerdo con las distintas modalidades de canon, este servicio comprende tanto la asignación de capacidad, la gestión del tráfico y la seguridad en la circulación, como la utilización de las líneas ferroviarias y de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción.

En consecuencia, se consideran costes imputables a los cánones todos los costes relacionados con el desarrollo de estas actividades, a excepción de determinadas partidas que son detraídas del cómputo por estar así establecido en el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario²³ o por deberse a la prestación de servicios en elementos comunes con otras infraestructuras, que son cubiertos por los cánones por utilización de instalaciones de servicio.

El Reglamento de Ejecución 2015/909, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (en adelante, RE 2015/909) define los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria.

Los costes imputables a los cánones ferroviarios, según comunicado por los administradores de infraestructuras, ascendieron a 1.083 millones de euros en 2020, lo que supone un descenso con respecto a 2019 del 0,5%. Esta reducción es inferior a la reducción experimentada por los costes totales, que fue del 4,7%.

Tabla 4. Costes imputables a los cánones ferroviarios (millones de euros)

2017	2018	2019	Var. 2019/2018	2020	Var. 2020/2019	Var. Acum. 2020/2018
1.058	1.044	1.089	+4,3%	1.083	-0,5%	+2,4%

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

La evolución de las diferentes partidas de coste muestra que se han reducido considerablemente los costes de personal y por convenios entre administradores en el conjunto de divisiones elegibles a efectos del cálculo de los costes imputables a los cánones. La reducción del coste del convenio se observa mayoritariamente en las actividades relacionadas con el mantenimiento de la alta velocidad. Dicha reducción ha sido del 5,3% respecto al coste reflejado en 2019.

²³ El artículo 97.5.1º excluye de los costes recuperables mediante el canon por utilización de las líneas ferroviarias la amortización de la infraestructura ferroviaria.

Por el contrario, las partidas que más crecen se corresponden con los costes estructurales (+8,75%) y el deterioro neto de subvenciones, cuyo importe, si bien es poco relevante, más que duplica el aumento del año previo. Resulta también relevante el incremento de los costes asociados a materiales y servicios, en especial aquellos relacionados con el mantenimiento de las líneas de alta velocidad y de las instalaciones de transformación y distribución de energía eléctrica, cuyos importes crecen un 26,7% y un 10,5%, respectivamente.

Una vez establecidos los costes imputables a los cánones ferroviarios, deben determinarse los “costes imputables al servicio ferroviario” o “costes directos”, los únicos que pueden ser recuperados a través del canon de acceso a las infraestructuras ferroviarias, de acuerdo con la normativa europea.

Estos costes son, como se ha reiterado en Resoluciones de cánones de ejercicios anteriores²⁴, una aproximación indirecta al coste marginal a corto plazo del servicio. Ello implica que el cálculo del coste directo debe excluir todos aquellos costes que no varían con la prestación del servicio.

Para el cálculo de estos costes, el artículo 3.1 del RE 2015/909 establece que “[L]os costes directos del conjunto de la red se calcularán como la diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con las instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles (...)”. Estos últimos son, esencialmente, los que no son variables con el tráfico ferroviario.

De modo que los costes no elegibles han de detrarse de los costes imputables a los cánones ferroviarios, para que el cálculo de los costes directos cumpla con lo establecido en el RE 2015/909.

ADIF y ADIF AV calculan costes diferenciados para las líneas tipo A (alta velocidad) y el resto de líneas (red convencional), como permite el RE 2015/909 siempre que los costes imputables de las dos redes sean sustancialmente diferentes (artículo 4.1, segundo párrafo).

De acuerdo con la información suministrada por los administradores de infraestructuras, los costes directos en el conjunto de la red ascendieron a 888,41 millones de euros en 2020. El 40% de estos costes se imputa a las líneas de alta velocidad (líneas A) aunque, en términos de extensión, éstas únicamente representan el 17% de los km de la red ferroviaria de interés general (RFIG).

²⁴ Por todas, ver la Resolución de cánones de 2020.

Tabla 5. Costes directamente imputables al servicio ferroviario (2020)

<i>Millones de euros</i>	Red alta velocidad	Red convencional	Total
Costes imputables a los cánones ferroviarios (1)	391,85	691,59	1.083,44
Costes no elegibles (2)	35,78	159,25	195,03
Costes imputables al servicio ferroviario o costes directos (3) = (1) – (2)	356,07	532,33	888,41

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

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

Tabla 6. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario presentados por ADIF y ADIF AV

<i>Millones de euros</i>	2017 (Corregido)*	2018 (Corregido)*	2019	2020	Var. 2020/2019	Var. Acum. 2020/2017
Costes imputables a los cánones ferroviarios	1.058,00	1.044,55	1.089,21	1.083,44	-0,5%	2,4%
Costes no elegibles	200,27	172,45	179,76	195,03	8,5%	-2,6%
Costes directos	857,82	872,09	909,45	888,41	-2,3%	3,6%

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

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

Los costes del conjunto de la red se redujeron en 2020 en comparación con el año anterior (-0,5%). El importe de los costes no elegibles creció considerablemente (+8,5%), lo que resulta en una disminución del coste directo total de la red, del 2,3% respecto de 2019. No obstante, el acumulado desde 2017 muestra que tanto los costes imputables como los costes directos se han incrementado -un 2,4% y un 3,6%, respectivamente-, mientras que los costes no elegibles son en 2020 un 2,6% inferiores a los registrados en 2017.

La evolución de los costes muestra un patrón muy diferente entre las líneas de alta velocidad y la red convencional.

Tabla 7. Evolución de los costes directamente imputables al servicio ferroviario presentados por ADIF y ADIF AV por tipo de línea

Millones de euros	Red alta velocidad			Red convencional		
	2019	2020	Var. 2020/2019	2019	2020	Var. 2020/2019
Costes imputables	372,91	391,85	5,08%	716,30	691,59	-0,73%
Costes no elegibles	34,24	35,78	4,50%	145,53	159,25	9,43%
Costes directos	338,67	356,07	5,14%	570,77	532,33	-3,45%

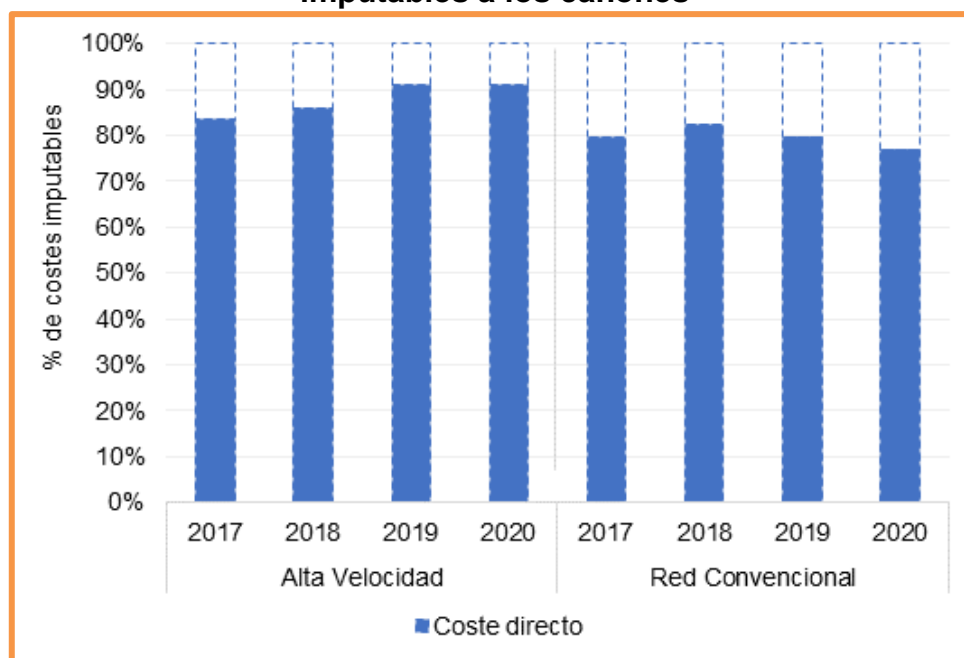
Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF y ADIF AV.

En el caso de la red convencional (líneas no A), el coste directo se redujo en un 3,45% dado que los costes imputables a los cánones se redujeron ligeramente respecto al ejercicio anterior y el importe de los costes no elegibles creció considerablemente (9,43%). El crecimiento de los costes no elegibles se observa, en especial, en los costes de equipos de suministro de tracción del artículo 4.1.k) del RE 2015/909 (+7,3%), en los gastos generales a escala de red del d) del mismo artículo (+4,5%) y en los costes relacionados con incidencias y perturbaciones del tráfico, del apartado j) (+7,3%). Otros costes no elegibles de menor relevancia también crecieron, como los gastos relacionados con la obsolescencia tecnológica o el progreso de la letra f), cuyo importe prácticamente se triplica.

Por el contrario, en las líneas de alta velocidad (líneas A), el coste directo se incrementó en más de 17 millones de euros (5,14%), continuando con la tendencia creciente de este coste, que en 2019 ya creció un 20,4% respecto al ejercicio anterior. En 2020, el incremento se debe a que los costes totales imputables crecen a un ritmo mayor que los costes no elegibles (5,08% frente al 4,5%). En relación con la evolución de los costes no elegibles resalta, como en el caso de la red convencional, el incremento de los gastos generales a escala de red, que se incrementan un 23,1%, el coste relacionado con incidencias y perturbaciones del tráfico (+74,2%) y el coste de equipos de suministro de corriente de tracción (+10,74%), si bien los importes son menos relevantes. Por otro lado, y al contrario de lo que sucede en la red convencional, desciende de forma considerable (-12,5%) el coste fijo que se genera independientemente del volumen del tráfico, recogido por el apartado a) del mencionado artículo 4.1.

La evolución de los costes no elegibles y los costes directos en los últimos años ha determinado que el peso de estos últimos sobre el total de los costes imputables haya crecido hasta niveles superiores al 90% en las líneas A en 2020, y que haya decrecido, más ligeramente, hasta el 77% en la red convencional en 2020, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Evolución del peso del coste directo sobre los costes imputables a los cánones



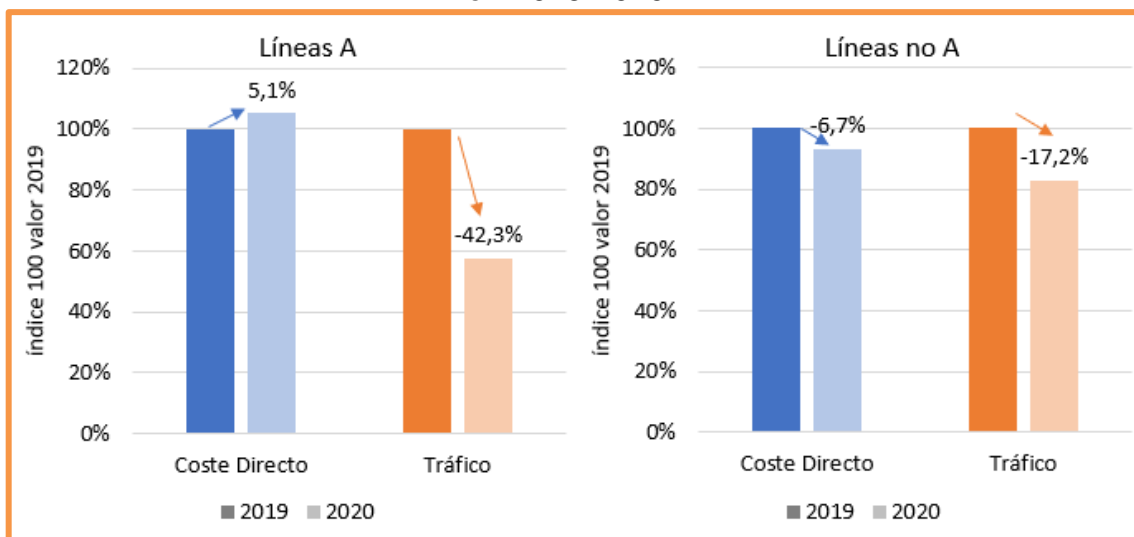
Fuente. Elaboración propia a partir de datos de ADIF y ADIF AV.

La evolución de los costes directos confirma la necesidad de analizar, como se señaló en la Resolución de cánones de 2021, los costes que el modelo de ADIF y ADIF AV imputa a los cánones. Así, resulta paradójico que los costes directos, que, como se ha dicho, deben depender del tráfico, se hayan mantenido, o incluso se hayan incrementado, en un contexto de reducciones tan significativas del tráfico como las observadas en 2020²⁵.

En efecto, tanto en la red convencional como en la red de alta velocidad la actividad ferroviaria descendió en mucha mayor proporción que los costes directos. Esta tendencia es especialmente marcada en las líneas A en las que el coste directo se incrementó, habiendo descendido el tráfico más del 42%.

²⁵ Cabe también estudiar, en el marco de ese análisis, la diferente evolución del peso de los costes directos sobre los costes imputables en la red de alta velocidad y en la red convencional.

Gráfico 5. Evolución de los costes directos y del tráfico por tipo de línea en 2019-2020.



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

El considerando 8 del RE 2015/909 establece que “[s]olo debe permitirse al administrador de infraestructuras incluir en el cálculo de sus costes directos aquellos costes respecto a los que pueda demostrar de manera objetiva y rigurosa que se derivan directamente de la explotación del servicio ferroviario”. De acuerdo con esta definición, cabría esperar que los costes directos estuvieran muy correlacionados con el tráfico ferroviario, lo que no se observa en el caso de ADIF y ADIF AV.

En consecuencia, como ya señaló la Resolución de cánones de 2021, la CNMC continuará con el análisis del modelo de costes de ADIF y ADIF AV para asegurar “que los costes incluidos son, efectivamente, variables con el tráfico ferroviario, de acuerdo con lo establecido en el RE 2015/909”.

V.2. Asignación de los costes a los servicios

Una vez se han estimado los costes directos de las líneas de alta velocidad (líneas A) y de la red convencional (líneas no A), estos deben distribuirse entre los diferentes tipos de servicios. Para ello, se parte de los costes directos correspondientes a cada una de las modalidades de canon²⁶, que agrupan los costes según las actividades que comprenden.

²⁶ De acuerdo con el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario: la modalidad A del canon cubre los costes por el servicio de asignación de aquellas franjas horarias con el fin de que un tren pueda circular entre dos puntos durante un período de tiempo determinado; la modalidad B

Tabla 8. Costes directos por modalidad de canon y tipo de línea (2020)

Millones de €	Líneas A	Líneas no A
Modalidad A	97,32	200,12
Modalidad B	220,27	288,53
Modalidad C	38,48	43,68
Total	356,07	532,33

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

Para la asignación de estos costes a los diferentes tipos de servicio, se utiliza como criterio de reparto el porcentaje de tráfico que representa cada uno de estos servicios sobre el total de tren.km en el ejercicio²⁷.

Para el reparto de los costes de la modalidad B, relacionados con el mantenimiento y conservación de la infraestructura, ADIF y ADIF AV utilizan un criterio adicional de reparto, que pondera los tráficos de cada servicio en base al mayor desgaste sobre las líneas que producen los distintos tipos de material rodante utilizados por cada servicio. Para ello, se utilizan los criterios técnicos establecidos por la ficha 714 R de la UIC, que permite calcular la contribución al desgaste de la infraestructura del material rodante, determinada por el peso y concentración sobre ejes, número de ejes motores y remolcados, tracción y velocidad. De esta forma, se obtiene un tráfico virtual que otorga un mayor peso a aquellos servicios en los que operan trenes más agresivos o que producen mayor desgaste sobre la vía.

Como señaló la Resolución de cánones de 2020, ADIF y ADIF AV realizan estos cálculos tomando un tren tipo por servicio que se calcula como la media ponderada de los trenes que operan en cada uno de ellos. Para la propuesta de 2022, la memoria económica explica que se han incluido las circulaciones que realizarán los trenes de OUIGO, incorporando sus características técnicas al cálculo del tráfico virtual.

De acuerdo con la propuesta de los gestores, el reparto de los costes correspondientes a las tres modalidades del canon entre los diferentes tipos de servicios resultaría en la siguiente tabla:

recoge los costes por la acción y efecto de utilizar una línea ferroviaria; y la modalidad C incluye los costes por utilización de las instalaciones de electrificación de una línea ferroviaria.

²⁷ Para la asignación de los costes de la modalidad A se aplica el tráfico medido como tren.km reservado; para los costes de la modalidad B, el tráfico como tren.km circulado; y para los costes de la modalidad C, el tráfico como tren.km circulado en tracción eléctrica.

Tabla 9. Costes directos por tipo de servicio y tipo de línea²⁸

Millones €			
Servicio	Líneas A	Líneas no A	
VL1	230,58	33,31	
VL2	53,35	24,46	
VL3	33,28	14,97	
VCM	35,35	328,84	
VOT	1,49	5,28	
M	2,03	125,49	Total RFIG
Total	356,07	532,33	888,41

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

Por otro lado, la memoria económica indica que para el reparto de los costes habitualmente se utiliza el tráfico del año en el que se generan. No obstante, dada la excepcionalidad del año 2020, ADIF y ADIF AV han utilizado el tráfico de 2019 por resultar más representativo. Posteriormente, para calcular el coste unitario los gestores utilizan el tráfico estimado para 2022.

La Resolución de cánones de 2020 señaló que la diferencia entre el dato de tráfico utilizado para el reparto de los costes directos y dato de tráfico utilizado para el cálculo del coste unitario tiene un impacto sobre el canon que deben pagar los operadores en cada servicio, que no se debe a diferencias técnicas sino a un diferente ritmo de crecimiento del tráfico de los servicios entre los dos ejercicios de referencia. Así, se obtendrán importes unitarios menores (mayores) cuando se prevean incrementos (disminuciones) del tráfico de un determinado servicio.

A modo ilustrativo se presenta en la tabla siguiente este efecto en las líneas A²⁹, donde se observa que, con la metodología aplicada por ADIF y ADIF AV, los cánones de las modalidades A y C, que son proporcionales al tráfico, resultan en importes diferentes según el tipo de servicio, lo cual no tiene sentido.

²⁸ El artículo 97.7 de la Ley del Sector Ferroviario define los siguientes servicios ferroviarios: i) VL1 (servicios de larga distancia, excepto los designados como VL2 y VL3); ii) VL2 (servicios de larga distancia en relaciones con ancho variable); iii) VL3 (servicios de larga distancia en relaciones transversales largas, superiores a los 700 km, y que no tengan origen o destino Madrid); iv) VCM (servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos, con recorridos inferiores a 300 km); v) VOT (trenes y material de viajeros sin pasajeros) y vi) M (servicios de mercancías).

²⁹ Este mismo ejercicio se ha realizado para las líneas no A en el epígrafe correspondiente a la evaluación de la propuesta de cánones (ver tabla 18).

Tabla 10. Costes directos unitarios por modalidad y servicio según tráfico de referencia para la asignación de costes (líneas A).

<i>Servicios / Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Propuesta ADIF	6,3505	4,8938	7,5488	5,5101	4,2597	9,2979
Mod. A	1,6509	1,4666	1,8497	1,8808	2,2726	2,0160
Mod. B	4,0463	2,8448	4,9730	2,8856	1,0927	6,6421
Mod. C	0,6533	0,5824	0,7261	0,7437	0,8944	0,6398
Corrección CNMC	6,3771	5,5164	6,8063	4,8619	3,1117	9,6774
Mod. A	1,6614	1,6614	1,6614	1,6614	1,6614	1,6614
Mod. B	4,0587	3,1980	4,4879	2,5434	0,7933	7,3590
Mod. C	0,6570	0,6570	0,6570	0,6570	0,6570	0,6570
% Dif.	0,42%	12,72%	-9,84%	-11,76%	-26,95%	4,08%
Mod. A	0,64%	13,28%	-10,18%	-11,67%	-26,89%	-17,59%
Mod. B	0,31%	12,41%	-9,75%	-11,86%	-27,40%	10,79%
Mod. C	0,57%	12,81%	-9,51%	-11,66%	-26,54%	2,69%

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

Por todo lo anterior, y reiterando lo establecido en la Resolución de Cánones de 2020, ADIF y ADIF AV deberán calcular sus tarifas unitarias utilizando exclusivamente el tráfico previsto de cada servicio.

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

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

VI.1.1. Propuesta de modificación de los cánones ferroviarios

A partir de sus costes directos, ADIF y ADIF AV calculan los importes de los cánones que permitirían cubrir esos costes, dada la previsión de tráfico para cada servicio en el ejercicio 2022. Los gestores prevén un intenso crecimiento de la actividad ferroviaria en estas líneas, estimando que en 2022 se supere el tráfico observado en 2019.

Tabla 11. Previsión de tráfico para las líneas de alta velocidad (millones tren.km)*

	VL1		VL2		VL3		VCM		M	
2019	30,28		8,11		4,09		6,09		0,17	
2020	15,77	-39%	5,75	-23%	2,31	-37%	3,60	-32%	0,15	-22%
2021 (p)	22,72	61%	7,86	47%	2,60	41%	4,59	39%	0,19	21%
2022 (p)	36,31	60%	10,90	39%	4,41	70%	6,42	40%	0,22	16%
2019-22	119,9%		134,4%		107,8%		105,4%		129,4%	

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

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

Con estas previsiones de tráfico, ADIF AV ha calculado el coste directo medio por servicio que debería trasladarse a la tarifa de los cánones ferroviarios del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario.

Tabla 12. Tarifas para la cobertura total de los costes directos de las modalidades de canon ferroviario en líneas A

Euros/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Modalidad A	1,6509	1,4666	1,8497	1,8808	2,2726	2,0160
Modalidad B	4,0463	2,8448	4,9730	2,8856	1,0927	6,6421
Modalidad C	0,6533	0,5824	0,7261	0,7437	0,8944	0,6398
Total	6,3505	4,8938	7,5488	5,5101	4,2597	9,2979

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

La memoria económica que acompaña su propuesta de modificación de cánones ferroviarios señala que “[l]as tarifas que nos permiten alcanzar un grado de cobertura del 100% de los costes subyacentes supondrían un incremento con respecto de las tarifas propuestas por los Administradores de Infraestructuras, así como con respecto a las que están abonando los Operadores Ferroviarios”. Sin embargo, al objeto de evitar el impacto que este incremento podría tener para las empresas ferroviarias, los administradores de infraestructuras proponen mantener los importes vigentes en 2021:

Tabla 13. Propuesta de tarifas para las modalidades de canon ferroviario en líneas A para 2022

Euros tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M	M (Propuesta art. 80)
Modalidad A	1,6767	1,4873	1,7350	1,6069	1,7776	0,4446	0,5091
Modalidad B	3,6414	3,0043	3,7855	2,3316	0,9797	1,1055	1,3512
Modalidad C	0,4865	0,4315	0,5044	0,4665	0,5292	0,1855	0,1982
Total	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	1,7356	2,0585

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

Con estos cánones la cobertura de los costes directos sería del 90,1% de media, generando un déficit para los gestores de infraestructuras de en torno a 35,3 millones de euros.

Tabla 14. Diferencia entre la tarifa propuesta y los costes directos (2022)

<i>Euros/tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas vigentes	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	1,7356
Costes directos	6,3505	4,8938	7,5488	5,5101	4,2597	9,2979
% cobertura costes	91%	101%	80%	80%	77%	19%

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

Los gestores de infraestructuras señalan que la diferencia entre los cánones que “deberían haber percibido mediante la aplicación de las cuantías unitarias previstas en sus propuestas de tarifas y las efectivamente abonadas por los obligados tributarios por continuidad en la aplicación de las tarifas que están abonando en la actualidad, será compensada por el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana en base a las subvenciones previstas en los Convenios que se van a suscribir con los Administradores de Infraestructuras ferroviarias”. De modo que el déficit sería cubierto con la subvención de 40 millones que el convenio entre el MITMA y ADIF AV prevé para el ejercicio 2022.

Pues bien, en primer lugar, debe valorarse positivamente la propuesta de cánones aplicable a las líneas de alta velocidad (líneas A) en el ejercicio 2022. Como se ha señalado en el epígrafe II.2, establecer unas tarifas que permitieran cubrir la totalidad de los costes directos comunicados incrementaría los costes de las empresas ferroviarias en un momento en que la actividad ferroviaria se está consolidando después de la crisis generada por la COVID-19.

Ahora bien, como se ha señalado en el epígrafe V.2, los importes unitarios han sido estimados por ADIF AV en base a los tráficos registrados en 2019 pero aplicados a los previstos para 2022. Esta metodología supone que los importes propuestos no reflejen adecuadamente los costes directos de cada servicio. Por ello, deben tomarse como referencia los siguientes importes, que derivan de la aplicación consistente de la metodología utilizada por el gestor para estimar el desgaste causado sobre las infraestructuras de los diferentes servicios ferroviarios, pero utilizando exclusivamente el tráfico estimado para 2022.

Tabla 15. Importes ajustados de las tarifas de los cánones ferroviarios (2022)

<i>Euros/tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	1,6614	1,6614	1,6614	1,6614	1,6614	1,6614
Mod. B	4,0587	3,198	4,4879	2,5434	0,7933	7,359
Mod. C	0,657	0,657	0,657	0,657	0,657	0,657
Total	6,3771	5,5164	6,8063	4,8619	3,1117	9,6774
Tarifa propuesta ADIF AV	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	1,7356

Como se observa en la tabla, las tarifas propuestas continúan siendo inferiores a los importes unitarios que cubrirían la totalidad de los costes directos comunicados, a excepción del servicio VOT. Los cánones no pueden superar el

coste directo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 96.4 de la Ley del Sector Ferroviario, por lo que se debe modificar su importe para 2022 en este servicio³⁰.

VI.1.2. Propuesta de modificación de la adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias (adición a la Modalidad B)

Los costes no elegibles en las líneas A ascienden a 344,48 millones de euros, según se ha comunicado. Estos costes, de acuerdo con el artículo 96.4 de la Ley del Sector Ferroviario, podrán ser recuperados a través de la adición al canon prevista en su artículo 97.5.2º.b), siempre y cuando “*el mercado pueda aceptarlo, y sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado (...)*”.

Los administradores de infraestructuras proponen mantener para 2022 el esquema actualmente vigente, esto es:

- Mantener las adiciones establecidas en el artículo 80 de la LPGE 2021:

Tabla 16. Adición por utilización de las líneas ferroviarias propuesta líneas A.

€ por 100 Plazas.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona-Frontera francesa	2,2014	0	0,3779	0,6199	0	0
Madrid-Sevilla/Málaga	1,0809	0	0,2453	0,4023	0	0
Resto	0,5404	0	0,1226	0,2011	0	0

- Fijar transitoriamente unas adiciones inferiores en línea con la Resolución de cánones de 2021, que concluyó que el incremento de los recargos que supone la aplicación de los importes anteriores no podía ser aceptado por el mercado:

Tabla 17. Adición por utilización de las líneas ferroviarias de aplicación durante el ejercicio 2022 en líneas A.

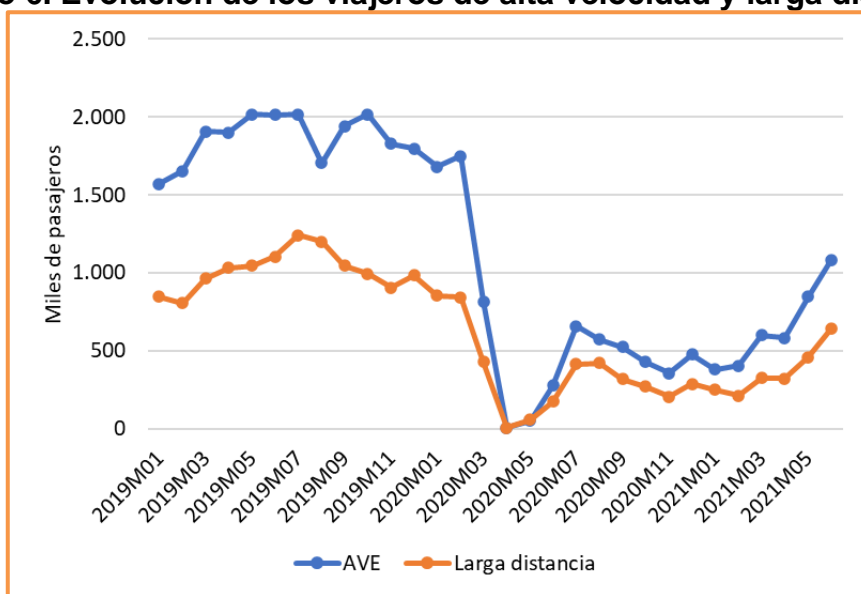
€ por 100 Plazas.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona-Frontera francesa	1,7611	0	0,3023	0,4959	0	0

³⁰ La propuesta de cánones de ADIF AV para 2022 se basa en los importes vigentes en 2021. Sin embargo, la diferente evolución del tráfico junto con el ajuste en el reparto de los costes a los servicios señalado por la CNMC provoca que la tarifa del servicio VOT se sitúe por encima del coste directo. Como se describe con detalle en el epígrafe VI.2, los artículos 31 de la Directiva RECAST y 96 de la Ley del Sector Ferroviario impiden que el canon sea superior al coste directo calculado.

Madrid-Sevilla/Málaga	0,8647	0	0,1962	0,3218	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0

Esta Sala considera adecuada la propuesta de no incrementar los importes de la adición por utilización de líneas ferroviarias, dada la situación del mercado. En efecto, si bien la evolución del mercado de transporte de pasajeros en alta velocidad y larga distancia muestra signos de mejoría en los últimos meses, los niveles de pasajeros son todavía muy inferiores a los registrados hasta el comienzo de la crisis sanitaria.

Gráfico 6. Evolución de los viajeros de alta velocidad y larga distancia.



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del INE.

Igualmente, los ingresos por venta de billetes en los diferentes corredores están lejos de recuperar los niveles previos a la crisis.

Gráfico 7. Evolución de los ingresos por venta de billetes de alta velocidad.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia con datos de las empresas ferroviarias de viajeros.

En estas circunstancias, esta Sala considera adecuado que se mantengan los recargos vigentes hasta que los tráficos se hayan recuperado.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible que la crisis sanitaria haya generado nuevos patrones de movilidad que podrían resultar estructurales, por ejemplo, por la implantación del teletrabajo, la reducción de encuentros profesionales presenciales y la utilización de las tecnologías de telecomunicación para el

desarrollo de las tareas. Por consiguiente, no puede descartarse que ADIF y ADIF AV deban reestimar la capacidad del mercado para asumir los importes de la adición que ya fueron aprobados previamente.

VI.1.3. Recaudación por cánones y aportaciones públicas a ADIF AV

El incremento previsto de la actividad ferroviaria supondrá un aumento en 2022 de los ingresos por cánones y adición de ADIF AV de unos 178 millones de euros, esto es, un 66% más. Sin embargo, esta recaudación no será suficiente para que el gestor cubra los costes de administración de la red, lo que se traducirá en un déficit esperado de 207 millones de euros.

Tabla 18. Ingresos por cánones y aportaciones públicas de ADIF AV

Mill. euros	2021		2022		
	Ingresos	Déficit	Ingresos	Déficit	Aportación convenio
Canon art. 97	209,51	-129,17	320,18*	-35,30	0,07
Adición	104,97	-232,71	172,52	-171,96	39,93
Total	314,47	-361,88	493,30	-207,26	40

(*) El importe de los ingresos incluye el ajuste en el canon del servicio VOT, que supone una menor recaudación de 0,06 millones de euros.

Las aportaciones previstas en el convenio suscrito entre el MITMA y ADIF AV para compensar a ADIF AV por la reducción impuesta por la CNMC de la adición en la Resolución de cánones de 2021, no son suficientes para compensar los costes directos y los costes no elegibles no cubiertos por las tarifas propuestas.

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

Los cánones ferroviarios en la red convencional presentan unos niveles de cobertura reducidos de los costes directos debido a que, hasta 2017, ADIF recibió una subvención para cubrir sus costes operativos. Como se analizó en la Resolución de 30 de marzo de 2017 sobre la propuesta de canon y adición de ADIF de los servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos (VCM) para 2017³¹ (en adelante, Resolución de cánones VCM de 2017), el gestor optó ese año por renunciar a dicha subvención, fijando cánones de los servicios VCM (utilizados por los servicios sujetos a obligaciones de servicio público) orientados a los costes directos. Además, estableció la adición prevista en el artículo

³¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp02317>

97.5.2º.b) sobre estos mismos servicios, para cubrir por esta vía la totalidad de los ingresos que hasta entonces percibía a través de los PGE³².

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

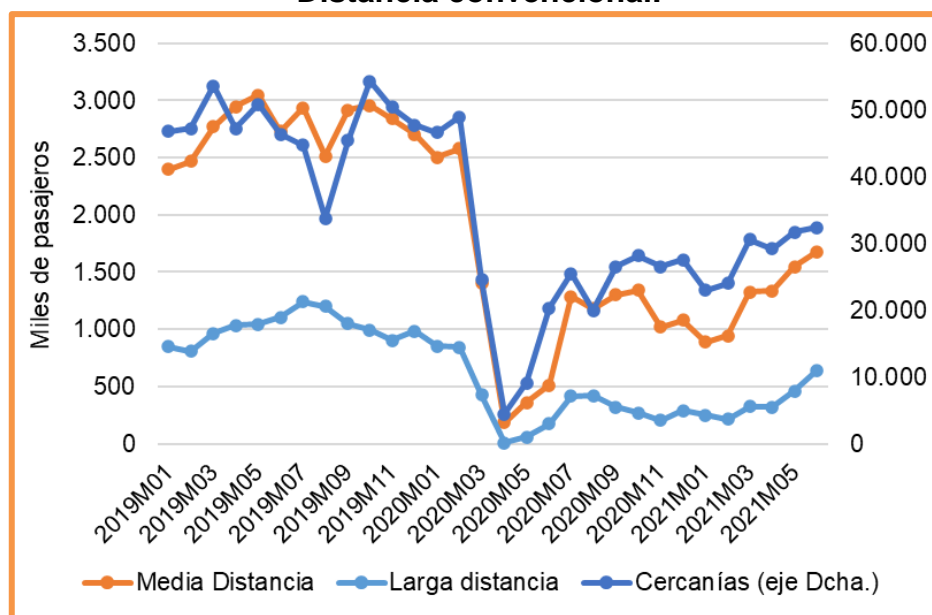
La Resolución de cánones de 2021 consideró que ADIF debería posponer los incrementos previstos hasta que los tráficos ferroviarios se hubieran recuperado tras la crisis. Igualmente, se señalaba que el MITMA debía compensar por el impacto, limitado, en la recaudación de no incrementar los importes.

Como se ha mencionado anteriormente, ADIF no aplicó la subida en los cánones ferroviarios, recibiendo una compensación a través de la LPGE 2021.

Los servicios que utilizan la red convencional se encuentran en vías de recuperación, si bien todavía están lejos de los niveles de 2019. Los servicios de viajeros de cercanías y media distancia, sujetos a obligaciones de servicio público (OSP), experimentaron un rápido crecimiento tras los primeros meses de restricciones a la movilidad impuestas por la crisis sanitaria, pero todavía presentan unos niveles de demanda muy inferiores a los registrados en ejercicios previos. Los tráficos de larga distancia presentan crecimientos positivos, si bien su recuperación está siendo más lenta que la de los servicios anteriores.

³² La subvención que hasta ese momento recibía el gestor de infraestructuras fue transferida a RENFE Viajeros para cubrir los costes de los servicios de cercanías y media distancia sujetos a obligaciones de servicio público.

Gráfico 8. Evolución de los viajeros de Cercanías, Media Distancia y Larga Distancia convencional.



Fuente. Elaboración propia a partir de datos del INE.

ADIF ha propuesto mantener los cánones vigentes en 2021 para la red convencional (líneas no A) a pesar de ser considerablemente más bajos que las cuantías unitarias que permitirían cubrir la totalidad de los costes directos por servicio, salvo para el servicio VCM.

Tabla 19. Propuesta de tarifas para las modalidades de canon ferroviario en líneas no A aplicable en 2022

<i>Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Modalidad A	0,5082	0,5133	0,5118	1,3851	0,4110	0,0724
Modalidad B	0,7247	0,7320	0,7299	1,9752	0,5865	0,1032
Modalidad C	0,2018	0,2039	0,2033	0,5500	0,1635	0,0287
Total	1,4347	1,4492	1,4450	3,9103	1,1610	0,2043

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

La congelación de los cánones ferroviarios en las líneas no A generará un déficit de 117,9 millones de euros a ADIF que, según el gestor, será compensado con cargo a los fondos públicos aportados por el convenio firmado con el MITMA.

Esta Sala considera que se mantienen las condiciones que motivaron que, en la Resolución de cánones de 2021, se recomendara posponer cualquier incremento de los cánones ferroviarios en la red convencional hasta que no se hubieran recuperado los tráficos ferroviarios. Por ello, esta Sala valora positivamente la propuesta de ADIF, máxime cuando el convenio firmado con el MITMA prevé fondos públicos para financiar los costes directos no cubiertos por los cánones.

Finalmente, de acuerdo con las consideraciones realizadas en el epígrafe V.2 para las líneas A, ADIF debe modificar la asignación de los costes a los servicios, dado que la metodología aplicada no refleja correctamente los costes directos. Por ello, deberá tomar como referencia los siguientes importes, que toman a su vez como referencia el tráfico previsto para 2022, tanto para la distribución de los costes entre los servicios como para el cálculo del coste unitario:

Tabla 20. Costes directos unitarios por modalidad y servicio según tráfico de referencia para la asignación de costes (líneas no A).

Servicios / Euros tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas T.2022	3,9039	3,9039	3,9039	3,4219	2,1568	4,9166
Mod. A	1,3522	1,3522	1,3522	1,3522	1,3522	1,3522
Mod. B	2,1684	2,1684	2,1684	1,6864	0,4213	3,1812
Mod. C	0,3833	0,3833	0,3833	0,3833	0,3833	0,3833

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

Como se ha señalado en el epígrafe anterior con respecto a los servicios VOT en las líneas de alta velocidad, los cánones no pueden superar los costes directos calculados³³. En efecto, el artículo 31.3 de la Directiva RECAST establece que *“el canon de acceso mínimo y de acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario”*. Por su parte, el artículo 96.4 de la Ley del Sector Ferroviario indica que para *“la cuantificación de los cánones de utilización de las infraestructuras ferroviarias, se tomarán en consideración los costes directamente imputables al servicio ferroviario”*.

De acuerdo con el cálculo inicial de ADIF, el servicio VCM refleja un coste directo de 3,3364 euros por tren.km, inferior a la tarifa propuesta de 3,9103 euros por tren.km. El cálculo corregido del coste directo de estos servicios de acuerdo con la tabla anterior da también como resultado que el coste directo es inferior a la tarifa propuesta por el gestor de infraestructuras.

Como el marco regulador impide que los gestores de infraestructura establezcan cánones por encima de su coste directo, ADIF deberá establecer, para el servicio VCM, la siguiente tarifa:

³³ La propuesta de cánones de ADIF para 2022 se basa en los importes vigentes en 2021. La diferente evolución del tráfico junto con el ajuste en el reparto de los costes a los servicios señalado por la CNMC ha provocado que la tarifa de los servicios VCM se sitúe por encima del coste directo.

Tabla 21. Importes del canon por utilización de las líneas ferroviarias aplicable al servicio VCM (tren.km)

Modalidad A	Modalidad B	Modalidad C
1,3522	1,6864	0,3833

VI.2.1. Propuesta de modificación de los cánones y adición del servicio VCM

Como se ha mencionado anteriormente, cuando ADIF renunció a la subvención que recibía a través de los PGE para cubrir sus costes operativos, fijó una adición, de conformidad con el artículo 97.5.2.b) de la Ley del Sector Ferroviario, a los servicios VCM. Estos servicios son los únicos de la red convencional que cuentan con dicha adición. Como señalaba la Resolución de cánones VCM de 2017, *“el análisis sobre la posibilidad de que el mercado pueda aceptar un recargo pierde su sentido”*, ya que el operador que presta los servicios sujetos a OSP se verá compensado por el aumento de costes y no transmitirá el incremento a los precios. Este no es el caso del resto de servicios que se prestan en la red convencional.

Para el ejercicio 2022, el gestor propone mantener dicha adición de 2,3597 euros/tren.km, lo que generaría unos ingresos de 236,66 millones de euros.

El artículo 97.5.2º.b) de la Ley del Sector Ferroviario señala que el gestor podrá fijar una adición para recuperar *“los gastos financieros, los costes de reposición correspondientes a la plataforma, túneles, puentes de vía, edificios y medios utilizados para el mantenimiento y conservación, así como los necesarios para un desarrollo razonable de estas infraestructuras y todos aquellos costes que permitan al administrador de infraestructuras ferroviarias lograr la sostenibilidad económica de las infraestructuras que administra”*. Estos costes, excluyendo los relativos al desarrollo de las infraestructuras, para los que se ha previsto financiación en el convenio entre el MITMA y el administrador de infraestructuras, ascienden a 177,95 millones de euros, que incluyen, además de los costes no elegibles de la Tabla 7 (159,25 millones de euros), otros costes que el gestor no puede transmitir a los cánones, como las amortizaciones de las infraestructuras.

La Resolución de cánones VCM de 2017 valoró positivamente que ADIF trasladara todos los costes directos del servicio VCM al canon, porque ello permitía *“conocer los costes reales de las OSP en el sector ferroviario”*. Sin embargo, sobre la adición la CNMC consideró que era *“contraria al principio de transparencia (...), al imputar a los servicios VCM un recargo que excede los costes no elegibles de la totalidad de la red convencional”*. Sin perjuicio de lo anterior, y a fin de no agravar la situación financiera de ADIF, se consideró adecuada la propuesta para la adición, si bien de forma transitoria, hasta que el Ministerio tomase las medidas necesarias para asegurar el equilibrio de las cuentas de los administradores de infraestructuras a través de los mecanismos establecidos en el artículo 25 de la Ley del Sector Ferroviario.

Pues bien, con la firma del convenio entre ADIF y el MITMA para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias 2021-2025, que prevé fondos públicos para, entre otros fines, cubrir el déficit del segmento de administración de red, debe ahora regularizarse el importe del recargo de los servicios VCM dado que, si bien es neutro a efectos presupuestarios para el MITMA, no lo es para las Comunidades Autónomas que prestan servicios ferroviarios sujetos a OSP (Cataluña, Aragón y Extremadura). Así, por ejemplo, RENFE Viajeros abona casi 150 millones a ADIF por los cánones ferroviarios de los servicios sujetos a OSP titularidad de la Generalitat de Cataluña.

De acuerdo con los principios establecidos en la Resolución de cánones VCM de 2017, es importante que el canon y la adición reflejen los costes que el gestor puede trasladar a estos servicios³⁴, de forma que las Administraciones Públicas puedan tomar las decisiones para el diseño de las soluciones de movilidad más eficientes en un contexto multimodal.

En definitiva, ADIF debe establecer la adición en el nivel necesario para recuperar los gastos financieros, los costes de reposición correspondientes a la plataforma, túneles, puentes de vía, edificios y medios utilizados para el mantenimiento y conservación de la red convencional, que no han sido trasladados al canon y que ascienden a 177,95 millones de euros, y no en el nivel propuesto, que permitiría recaudar 236,66 millones de euros.

Tabla 22. Ingresos por cánones y aportaciones públicas a ADIF (2022)

Mill. euros	Propuesta de ADIF			Corrección CNMC		
	Ingresos	Costes	Diferencia	Ingresos	Costes	Diferencia
Canon art. 97	414,369	532,333	-117,964	368,235	532,333	-164,098
Adición art. 97.5.2.b)	236,664	177,95	58,714	177,95	177,95	0
Déficit tarifario			-59,25			-164,098
Fondos previstos convenio			170			170

Finalmente, como se señaló en las Resoluciones de cánones de 2020 y 2021, el modelo de ADIF y ADIF AV de asignación de los costes no tiene en cuenta que determinados requerimientos de calidad, diseño y mantenimiento se justifican exclusivamente por las necesidades del tráfico de viajeros. Cabe, por tanto, reiterar que ADIF y ADIF AV deben realizar un estudio técnico que estime los costes incrementales a largo plazo del tráfico de mercancías, a fin de garantizar

³⁴ Los costes directos de los servicios VCM más, como máximo, los costes no elegibles de toda la red convencional.

la competitividad del servicio de mercancías mediante la asignación de los costes que se corresponden con la prestación de estos servicios.

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

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

Las estaciones de transporte de viajeros son instalaciones sobre las que se prestan diversos servicios, entre ellos, los servicios básicos cubiertos por la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario.

El modelo de costes de los administradores de infraestructuras proporciona información desagregada para calcular el canon por utilización de las estaciones de transporte de viajeros. A su vez, estos costes se distribuyen entre los diferentes centros de costes operativos (que se corresponden con las estaciones según su tipología) y de gestión para, posteriormente, asignarse a las distintas actividades, tanto reguladas como no reguladas.

De acuerdo con el contrato suscrito entre la Administración General del Estado y RENFE Viajeros para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de Cercanías, Media Distancia Convencional, Alta Velocidad Media Distancia (AVANT) y Ancho Métrico, la gestión de las estaciones de cercanías y de la red de ancho métrico corresponde a RENFE. Por ello se ha suscrito un convenio que asegura el equilibrio del resultado por el cual ADIF, que mantiene y conserva estas estaciones, repercute a RENFE los costes.

En las estaciones de transporte de viajeros se prestan diversos servicios entre los que se encuentran, además de los cubiertos por la modalidad A del canon del artículo 98 (servicio básico en estaciones), otros servicios, tanto regulados (como los servicios básicos y auxiliares incluidos en la Declaración sobre la Red), como no regulados (aparcamiento, consignas y actividades comerciales). En consecuencia, tal y como se puede ver en la tabla siguiente, los gestores de infraestructuras deben eliminar todos los costes no imputables al canon de acuerdo con el artículo 98.4.A) de la Ley del Sector Ferroviario.

Tabla 23. Costes Imputables al servicio básico de estaciones [CONFIDENCIAL]

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

Además de los costes propiamente incurridos en las estaciones, los administradores de infraestructuras señalan en su propuesta que, durante el ejercicio 2022, *“se prevé un incremento de los costes subyacentes por la*

utilización de estaciones de viajeros (coste del Servicio Básico por la utilización de las estaciones de transporte viajeros) estimado en aproximadamente 7.146 miles de euros, derivado de la apertura de nuevas estaciones y de la implantación de mejoras en la prestación de los servicios.”

De esta forma, el coste que proponen repercutir a la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario asciende a 127,598 millones.

En relación con los costes calculados, es necesario señalar que:

- Como se observa en la tabla anterior, ADIF y ADIF AV no han detraído, al contrario de lo sucedido hasta la fecha, los costes de las estaciones sin categoría³⁵. La auditoría encargada por la CNMC en ejercicios anteriores había validado la metodología de estimación de los costes de esta modalidad de canon, concluyendo que estaba justificado que estos costes no se imputaran al canon de estaciones.

De este modo, y mientras los gestores no justifiquen la relación entre los costes a recuperar por la modalidad A del canon del artículo 98 previstos en la Ley del Sector Ferroviario y los costes en estaciones sin categoría, se debe detraer dicho coste que asciende a 0,728 millones de euros.

- En relación con los costes que se pretende imputar para sufragar nuevas inversiones, ADIF y ADIF AV anunciaron en el pasado planes similares de mejora en estaciones³⁶. La Resolución de cánones de 2021 señaló que, de acuerdo con el artículo 98.4 de la Ley del Sector Ferroviario, el canon de estaciones no debe financiar inversiones futuras sino recuperar *“los costes asociados al mantenimiento y conservación de las estaciones, a su reposición y a la prestación de los servicios básicos mínimos de las estaciones, los gastos financieros (...)”*.

Los gestores de infraestructuras no pueden imputar a la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario inversiones futuras sino solo costes efectivamente incurridos. Una vez realizadas dichas inversiones, ADIF y ADIF AV deberán acreditar que su imputación a este canon está

³⁵ Aquellas que no se han puesto en funcionamiento, así como las estaciones de Cercanías y de ancho métrico que no tienen parada comercial.

³⁶ Los administradores de infraestructuras anunciaron en la propuesta remitida en 2019 que las *“actuaciones a realizar hacen prever para el ejercicio 2020 un incremento de los costes subyacentes a la utilización de las estaciones de viajeros que se ha estimado en aproximadamente 15 millones de euros”*. En la propuesta de cánones de 2021, ADIF y ADIF AV previeron un incremento de sus costes de 25 millones de euros, con el objetivo de mejorar la valoración de los servicios prestados en las estaciones de viajeros.

justificada en base a los costes señalados en el mencionado artículo de la Ley del Sector Ferroviario.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta Sala considera que los costes imputables a la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario ascienden a 119,7 millones de euros y no a los 127,598 millones calculados por ADIF y ADIF AV.

De acuerdo con los costes subyacentes anteriores, los gestores de infraestructuras deberán adecuar su propuesta de tarifas recogida en el actual artículo 80 de la LPGE 2021. En la medida en que los importes resultantes del canon no supongan un incremento con respecto a los vigentes, se deberán eliminar de una eventual Disposición transitoria que se incluya en los PGE 2022 para compensar a los gestores por los costes no cubiertos por las tarifas.

VII.2. Resto de modalidades del canon del artículo 98

En relación con el resto de modalidades del canon por utilización de las instalaciones de servicio, hay dos situaciones diferenciadas desde el punto de vista del análisis de la imputación de sus costes. Por un lado, el canon por paso por cambiadores de ancho (modalidad B), cuyos costes se obtienen directamente del modelo contable y, por tanto, debe analizarse si las tarifas ahora propuestas cumplen con los costes calculados. Por otro lado, los cánones de las modalidades C, D y E³⁷ se basan en los costes estimados por los gestores de infraestructuras.

- **Canon por paso por cambiadores de ancho (modalidad B).** Los cambiadores de ancho son las instalaciones que permiten la transición de trenes desde la red convencional a la red de ancho estándar (UIC). Los gastos relativos al mantenimiento y reposición del cambiador están imputados en la división 21 (Mantenimiento de Alta Velocidad). Como se observa en la tabla siguiente, en el ejercicio 2020 el coste imputado a este canon ha aumentado un 9% lo que, combinado con una reducción del número de pasos en un 27%, provoca un aumento aún mayor del coste unitario (50%):

Tabla 24. Coste prestación canon de paso por cambiadores (euros) **[CONFIDENCIAL]**

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

³⁷ Modalidad C: canon por utilización de vías con andén en estaciones para estacionamiento de trenes para servicios comerciales de viajeros y otras operaciones; Modalidad D: canon por utilización de vías en otras instalaciones ser servicio: de apartado, de formación de trenes y maniobras, de mantenimiento, de lavado y limpieza, de suministro de combustible; Modalidad E: canon por utilización de puntos de carga para mercancías.

Los administradores de infraestructuras proponen mantener los cánones vigentes en 2021, estimando unos ingresos de 3,48 millones de euros, muy por debajo del coste de prestación del servicio.

- **Modalidades C, D y E del canon del artículo 98.** Los costes que ADIF imputa a estas modalidades del canon se basan en estimaciones. Los datos aportados en la memoria económica suponen un incremento sustancial de dichos costes con respecto a los del ejercicio anterior. Este incremento no tiene efectos prácticos en 2022 porque ADIF propone la congelación de estos cánones. Sin embargo, el gestor de estas instalaciones deberá justificar estos incrementos en ejercicios posteriores en caso de que pretenda recuperarlos a través de las modalidades C, D y E del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario.

VIII. CONCLUSIONES

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

- 1) La actividad ferroviaria en 2021 no se ha recuperado aún de los efectos de la crisis, por lo que siguen siendo necesarias medidas transitorias para apoyar la recuperación de los tráficos. Por ello, esta Sala valora positivamente la propuesta de ADIF y ADIF AV de mantener los cánones vigentes, que supusieron en 2020 una reducción de los pagos de las empresas ferroviarias en la red de alta velocidad y una congelación en la red convencional.

Sin embargo, la posibilidad de que los gestores de infraestructuras no recuperen la totalidad de los costes directos mediante los ingresos por cánones, está sujeta a la ampliación a 2022 del periodo de vigencia de las medidas recogidas en el Reglamento 2020/1429. Dados los potenciales efectos sobre la recuperación de los tráficos ferroviarios de un incremento de los cánones, y entanto no concluya el análisis en profundidad del modelo para el cálculo de los costes directos que está realizando la CNMC, si la Comisión Europea optara por no prorrogar la vigencia del Reglamento 2020/1429, el MITMA debería valorar mantener las compensaciones a ADIF y ADIF AV mediante mecanismos alternativos compatibles con el artículo 8 de la Directiva RECAST.

- 2) Los convenios suscritos entre el MITMA y ADIF AV prevén un incremento muy sustancial de los costes de administración de la red, que no sería compensado por el incremento de los tráficos comprometidos por las empresas ferroviarias en los acuerdos marco, dando como resultado un incremento de los costes directos unitarios, que se trasladarían en principio a los cánones. La CNMC ha señalado que el incremento de la demanda requiere, entre otros elementos, de una reducción significativa

de los precios. Y los cánones, por su importancia en los costes de las empresas ferroviarias, puede limitar estas reducciones de precios.

Por ello, resulta esencial que los gestores de infraestructuras, además de, en su caso, ajustar los costes directos como resultado del análisis en profundidad mencionado en el punto 1), tengan incentivos a la eficiencia de los costes de puesta a disposición a terceros de los servicios de acceso a la red ferroviaria. A pesar de lo previsto en el punto 5 del Anexo II de la Ley del Sector Ferroviario, los convenios firmados entre el MITMA y los gestores de infraestructuras no prevén incentivos *“para reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura o la cuantía de los cánones”*.

- 3) El proceso de consultas de los cánones ferroviarios previsto en el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario debe configurarse como un verdadero instrumento de gestión para los administradores de infraestructuras. Sin embargo, la información que aportan ADIF y ADIF AV a los operadores con ocasión de esas consultas continúa siendo insuficiente, lo que impide que las empresas ferroviarias puedan realizar adecuadamente alegaciones a las propuestas de cánones.

Por ello, debe requerirse a los gestores de infraestructuras para que incluyan, en la memoria económica-financiera prevista en el artículo 100.1 de la Ley del Sector Ferroviario, la siguiente información:

- Información y detalle del cálculo del tráfico virtual, incluyendo la forma en que ADIF y ADIF AV han aplicado la ficha 714 R de la UIC, los tipos de trenes considerados y los coeficientes obtenidos, así como su ponderación para la obtención del coste directo por servicio.
- Información y detalle tanto de la metodología de estimación del tráfico ferroviario como de su aplicación al ejercicio completo. Los gestores deben aportar datos desagregados sobre el tráfico por tipo de línea y servicio del ejercicio anterior y del ejercicio en curso, así como las previsiones para el siguiente. Además, se detallarán las hipótesis consideradas para realizar dichas previsiones.
- Información sobre los cambios metodológicos en la imputación de los costes a las diferentes modalidades de los cánones de los artículos 97 y 98 de la Ley del Sector Ferroviario, y justificación de los mismos.
- En caso de modificación de las adiciones previstas en el artículo 97.5.2 de la Ley del Sector Ferroviario, justificación sobre la capacidad del mercado de acomodarlos.

ADIF y ADIF AV deberán incluir la información anterior en la próxima revisión de los cánones ferroviarios y distribuirla con una antelación mínima de dos semanas entre las empresas ferroviarias, de acuerdo con lo establecido en la Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre la propuesta de cánones de Adif y Adif Alta Velocidad para 2017 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

- 4) El artículo 31.3 de la Directiva RECAST establece que *“el canon de acceso mínimo y de acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario”*. Por su parte, el artículo 96.4 de la Ley del Sector Ferroviario indica que para *“la cuantificación de los cánones de utilización de las infraestructuras ferroviarias, se tomarán en consideración los costes directamente imputables al servicio ferroviario”*.

Las tarifas propuestas por ADIF y ADIF AV para el servicio VOT en las líneas A y VCM en las líneas no A superan los costes directos, lo que es contrario al marco regulador. Por ello, deben ajustarse a los siguientes importes, de acuerdo con la metodología de asignación de los costes a los servicios señalada en el epígrafe V.2:

Euros/tren.km	Modalidad A	Modalidad B	Modalidad C
Servicio VOT líneas A	1,6614	0,7933	0,6570
Servicio VCM líneas no A	1,3522	1,6864	0,3833

- 5) Una vez se ha suscrito el convenio entre el MITMA y ADIF, que prevé aportaciones públicas para cubrir los costes no repercutidos a los cánones, es necesario culminar el proceso iniciado en 2017 por ADIF para dar transparencia a los costes reales que suponen los servicios ferroviarios sujetos a OSP. Por ello, debe regularizarse el importe del recargo de los servicios VCM dado que, si bien el cambio es neutro a efectos presupuestarios para el MITMA, no lo es para las Comunidades Autónomas que prestan servicios ferroviarios sujetos a OSP (Cataluña, Aragón y Extremadura).

La adición propuesta por los gestores de infraestructuras para este servicio generará unos ingresos de 236,66 millones de euros, importe superior a los gastos que, según el artículo 97.5.2, pueden recuperarse mediante dicha adición, y que ascienden a 177,95 millones de euros. Por tanto, para garantizar que las Administraciones Públicas puedan tomar decisiones eficientes sobre movilidad y servicios sujetos a OSP basadas en los costes reales de cada modo de transporte, ADIF deberá establecer la adición prevista en el señalado artículo 97.5.2 de la Ley del Sector Ferroviario en 1,7743 euros/tren.km para el servicio VCM.

- 6) Los costes que ADIF y ADIF AV podrían repercutir a la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley del Sector Ferroviario ascienden a 119,7 millones de euros. En consecuencia, los gestores de infraestructuras deberán adecuar su propuesta de tarifas, recogida en el actual artículo 80 de la LPGE 2021. En la medida en que los importes resultantes del canon no supongan un incremento con respecto a los vigentes, se deberán eliminar de una eventual Disposición transitoria que se incluya en los Presupuestos Generales de 2022 para compensar a los gestores por los costes no cubiertos por las tarifas.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que incorporen la información señalada en el punto 3) del epígrafe VIII de esta Resolución en la memoria económico-financiera que deben elaborar para la revisión de los cánones ferroviarios de acuerdo con el artículo 100.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

SEGUNDO.- Declarar que las tarifas propuestas por las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para las Modalidades A, B y C del canon por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de red ferroviaria de interés general de los servicios VOT y VCM, incluidas en su escrito remitido a esta Comisión con fecha 9 de julio de 2021, es superior al coste directamente imputable de conformidad con el artículo 96.4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, por lo que se les requiere para que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 4) del epígrafe VIII de esta Resolución.

TERCERO.- Declarar que la adición propuesta por la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras para el servicio VCM, incluida en su escrito remitido a esta Comisión con fecha 9 de julio de 2021, es superior los costes previstos en el artículo 97.5.2.b) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, por lo que se le requiere para que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 5) del epígrafe VIII de esta Resolución.

CUARTO.- Declarar que los costes propuestos para la modalidad A del canon del artículo 98 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, incluido en el escrito remitido a esta Comisión por las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad con

fecha 9 de julio de 2021, son superiores a lo previsto en el marco regulador, por lo que se les requiere para que realicen las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el punto 6) del epígrafe VIII de esta Resolución.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.