

RESOLUCIÓN SOBRE LA PROPUESTA DE CÁNONES DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD PARA 2023 Y POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL PRÓXIMO EJERCICIO DE SUPERVISION DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 3/2013, DE 4 DE JUNIO.

STP/DTSP/036/22

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 22 de septiembre de 2022

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 la Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

TABLA DE CONTENIDO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	4
II. PROCESO DE CONSULTAS.....	5
III. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS	7
IV. COSTE DIRECTO DEL SERVICIO FERROVIARIO POR UTILIZACIÓN DE LÍNEAS FERROVIARIAS	11
Primero. Cálculo de los costes directos	11
A. Costes directos del ejercicio 2021	11
B. Costes directos de los ejercicios 2023 y 2024	14
Segundo. Asignación de los costes a los servicios	20
V. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO	22
Primero. Previsiones de tráfico ferroviario.....	22
Segundo. Líneas de alta velocidad (líneas A): Costes y propuesta de las modalidades del canon del artículo 97	23
A. Propuesta de cánones	23
B. Propuesta de la adición al canon por utilización de las líneas ferroviarias (adición a la Modalidad B)	27
C. Bonificaciones.....	30
Tercero. Líneas Convencionales (líneas no A): Costes y propuesta de las modalidades del canon del artículo 97	33
A. Propuesta de cánones	33
B. Propuesta de adición del servicio VCM.....	35
VI. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO	36
Primero. Modalidad A: Canon por la utilización de las estaciones de transporte de viajeros.....	36
Segundo. Resto de modalidades del canon del artículo 98	38

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de junio de 2022, 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), previsiones de 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 de 2023 y 2024, la propuesta de cánones para 2023 y el inicio del proceso de consultas previsto en su artículo 100.

SEGUNDO.- Con fecha 7 de julio de 2022 se comunicó a ADIF y ADIF AV el inicio del procedimiento de oficio en base a las competencias de la CNMC establecidas en la LCNMC con objeto de analizar la propuesta de revisión de las cuantías unitarias de los cánones ferroviarios para el ejercicio 2023.

Además, se requirió a ADIF y ADIF AV determinada información adicional. Con fecha 20 de julio tuvo entrada en el registro de la CNMC la contestación al mencionado requerimiento.

TERCERO.- Con fecha 15 de julio de 2022, 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.

El 29 de julio y el 1 de agosto ADIF y ADIF AV remitieron una copia de las alegaciones recibidas de Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, ILSA), Ouigo España, S.A. (en adelante, OUIGO) RENFE Mercancías, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Mercancías) y Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, RENFE Viajeros).

CUARTO.- 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

1. 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”

2. 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 del artículo 21 de la 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”*.
3. 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.
4. 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.
5. Por tanto, la CNMC está habilitada para controlar y supervisar la propuesta de modificación de los cánones ferroviarios de ADIF y ADIF AV para 2023. 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. PROCESO DE CONSULTAS

6. De acuerdo con el artículo 100 de la Ley del Sector Ferroviario, los gestores de infraestructuras deben elaborar una propuesta de cánones ferroviarios que será sometida a consulta de las empresas ferroviarias. La CNMC debe supervisar este 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”*.
7. 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 30 de junio de 2022, convocando dos reuniones de consultas, una para el sector de viajeros y otra para el de mercancías, el día 15 de julio. En el mismo escrito los gestores de infraestructuras comunicaron la apertura del plazo para alegaciones hasta el 28 de julio de 2022.
8. La Resolución de 22 de septiembre de 2021 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2022 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio¹ (en adelante, Resolución de cánones de 2022) exigía que los gestores de infraestructuras facilitaran la siguiente información a las empresas ferroviarias para que pudieran realizar sus alegaciones:
 - *“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, 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”*.

¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3705131_80.pdf

9. La memoria económica elaborada por los administradores de infraestructuras ha mejorado, de acuerdo con la Resolución de cánones de 2022, la información que los gestores de infraestructuras aportan sobre el cálculo del tráfico virtual, detallando los tipos de trenes considerados y el tratamiento de los trenes en doble composición. Además, por primera vez, la memoria incluye el coeficiente de ponderación resultante aplicable a cada servicio ferroviario.
10. En relación con las previsiones del tráfico para el ejercicio 2023, si bien la información aportada mejora la del ejercicio anterior, detallando las hipótesis consideradas, esta resulta insuficiente y no cumple con lo exigido en la Resolución de cánones de 2022. Las alegaciones de las empresas ferroviarias indican, en particular, la falta de información sobre el impacto de las nuevas puestas en servicio en el crecimiento del tráfico ferroviario. Por ello, resulta necesario requerir a los gestores de infraestructuras que aporten la información señalada en la Resolución en las próximas revisiones de los cánones ferroviarios.
11. Finalmente, como se analiza en detalle en el epígrafe IV, la modificación de la metodología de imputación de los costes, calculando el coste directo a partir de previsiones de los costes en vez de a partir de las cuentas auditadas no se ha justificado suficientemente. Los gestores de infraestructuras tampoco han explicado las hipótesis sobre las que se han calculado los costes previstos en los convenios² lo que, junto con la eliminación de los costes históricos como base de cálculo, genera una importante incertidumbre sobre los importes de los cánones, como han alegado las empresas ferroviarias. Estas también señalan la difícil trazabilidad de los costes entre los convenios, que establecen las previsiones de gastos de ADIF y ADIF AV, y la memoria económica, que calcula los costes previstos imputables a los cánones ferroviarios de las líneas A y no A.
12. Por ello, además de la justificación de la modificación de la metodología y de las previsiones de la evolución de los costes (que ya se requirió en la Resolución de cánones de 2022), en próximas revisiones de los cánones ADIF y ADIF AV deberán suministrar la información necesaria que permita la trazabilidad entre los costes imputados a los cánones ferroviarios y los costes incluidos en Convenios firmados con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda

² Como se verá más adelante en detalle, los costes previstos presentados por los administradores serían los ya establecidos en los convenios que firmaron con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Urbana para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias durante el período 2021-2025³ (en adelante, convenios).

13. Las empresas ferroviarias de viajeros valoran positivamente la congelación de los cánones ferroviarios propuesta por ADIF y ADIF AV si bien destacan la incertidumbre que supone su implementación a través de una disposición transitoria de la Ley del Presupuestos Generales del Estado que decae anualmente.
14. Las empresas ferroviarias también señalan el elevado importe de los costes directos en España en comparación con los costes directos en Francia, Alemania o Italia, así como su crecimiento previsto en los próximos ejercicios, a pesar del incremento de tráfico previsto. Por ello, solicitan que se incentive a los gestores de infraestructuras a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria, de acuerdo con la normativa vigente.
15. Las empresas ferroviarias indican que el aumento de los costes de prestación de los servicios por la elevada inflación y de la energía eléctrica en particular impide que el mercado pueda aceptar la adición a la modalidad B vigente. Por último, las empresas ferroviarias señalan la incertidumbre sobre la aplicación de las bonificaciones previstas en el artículo 97.6 de la Ley del Sector Ferroviario porque ADIF y ADIF AV no establecen los tráficos de referencia y objetivo.

III. SITUACIÓN DE LOS GESTORES DE INFRAESTRUCTURAS

16. Las cuentas anuales de 2021 de ADIF y ADIF AV presentan una mejora con respecto a 2020 por el incremento de los ingresos por cánones ferroviarios por la mayor actividad ferroviaria y de las aportaciones públicas derivadas de la aplicación de los convenios.

³ 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.

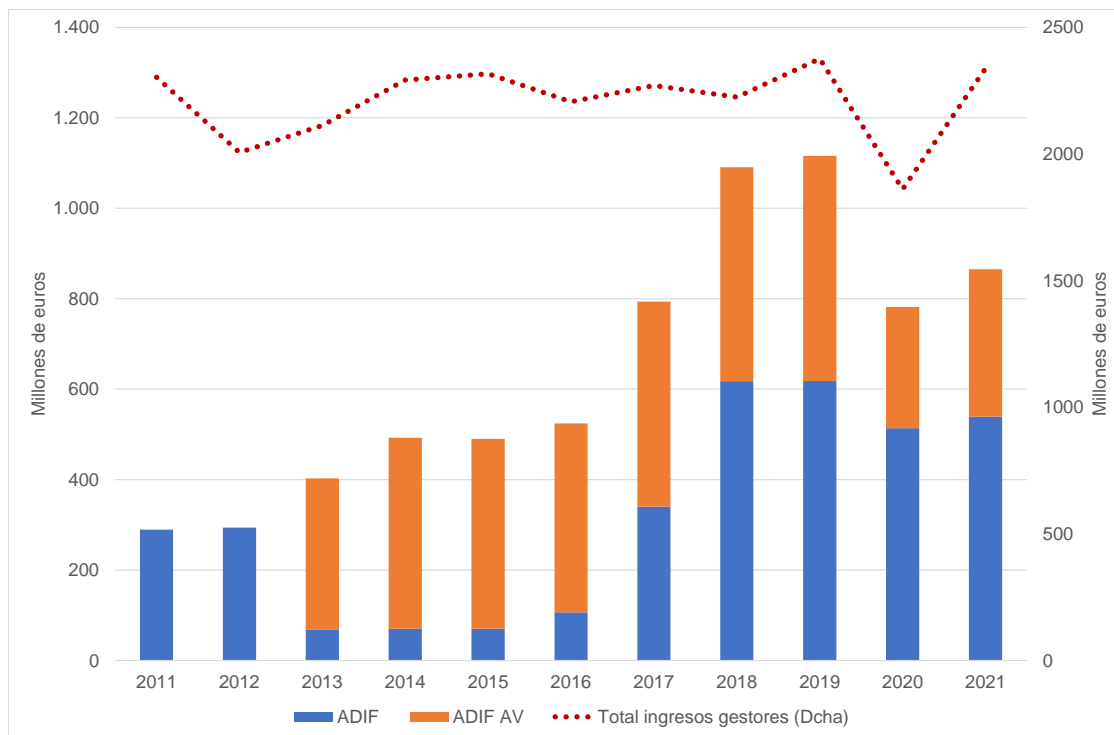
Tabla 1. Situación financiera de los gestores de infraestructuras

<i>Millones euros</i>	ADIF			ADIF AV		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Cánones	664,09	548,19	570,68	610,72	327,08	390,06
Otros ingresos	654,73	629,58	787,50	446,69	355,94	589,37
Total ingresos	1.318,82	1.177,77	1.358,18	1.057,41	683,02	979,43
Costes de explotación	-1.352,16	-1.335,80	-1.375,90	-781,27	-692,47	-923,75
EBITDA	-33,34	-158,03	-17,72	276,13	-9,44	55,68
Amort., subv., enaj. y otros	-50,96	-27,24	50,69	-247,94	-250,15	-257,82
Resultado financiero	0,79	-8,28	-4,76	-207,44	-201,29	-223,30
Rdo. antes de impuestos	-83,50	-193,55	28,21	-179,24	-460,86	-425,44

Fuente. Cuentas anuales de ADIF y ADIF AV.

17. Tras el descenso de más del 46% en los ingresos por cánones ferroviarios, ADIF AV ha incrementado su recaudación en 2021 en un 19%. Los de ADIF se incrementaron en un 4% después de haber decrecido en 2020 un 17,5%. La recaudación por cánones de ADIF y ADIF AV no ha recuperado los niveles de 2019, siendo un -14 y -36% menor.

Gráfico 1. Evolución de los ingresos por cánones ferroviarios por utilización de líneas⁴ e ingresos totales⁵



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

18. ADIF AV perdió 425 millones de euros, lo que supone unas menores pérdidas, de 35 millones de euros, respecto al ejercicio anterior. Destaca el incremento de ingresos por la prestación del servicio de corriente de tracción, de 199 millones de euros en 2020 a 379 millones de euros en 2021. Si bien el consumo aumentó por la recuperación del tráfico ferroviario, el incremento de la facturación se debió principalmente al incremento de los precios de la energía, que tuvo su reflejo en los costes del servicio que aumentaron en 165 millones de euros.
19. El resultado de ADIF en 2021 fue de 28 millones de euros por el mencionado incremento de los ingresos por cánones y la aportación pública prevista en el convenio, de 128 millones de euros.

⁴ Los ingresos por cánones por utilización de líneas se incluyen en el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario. No incluyen por tanto los cánones por utilización de instalaciones de servicio que se recogen en el artículo 98 de esta Ley.

⁵ 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.

20. Finalmente, ADIF AV obtuvo un EBITDA⁶ positivo en 2021 de 55 millones de euros, insuficiente para cubrir el resultado financiero negativo de 223,3 millones de euros. Lo anterior, más las inversiones realizadas, incrementaron el endeudamiento de la empresa en 716 millones, acumulando una deuda total de 17.031 millones de euros. ADIF también mejoró su EBITDA si bien todavía es negativo (-17 millones de euros).
21. El ejercicio 2021 es el primero en el que los convenios estuvieron vigentes, por lo que las cuentas anuales de ADIF y ADIF AV recogen aportaciones públicas de 128 y 40,83 millones de euros respectivamente. Los convenios recogían, además, una previsión de las principales partidas de las cuentas de pérdidas y ganancias de los gestores. Las cuentas anuales muestran que los costes de ADIF no se incrementaron de acuerdo con las previsiones de los convenios lo que, junto con el mencionado aumento de las aportaciones públicas, mejoró su resultado por encima de lo previsto. Por el contrario, ADIF AV presenta unas pérdidas 30 millones superiores a lo previsto, por efecto de unos ingresos inferiores y unos costes superiores a los anticipados.

Tabla 2. Cumplimiento de las previsiones de los convenios por parte de ADIF y ADIF AV (2021)

Millones euros	ADIF			ADIF AV		
	Convenio	2021	Diferencia	Convenio	2021	Diferencia
Importe neto cifra de negocios	628,15	573,13	-9%	441,29	390,57	-11%
Otros ingresos	827,62	785,05	-5%	556,34	588,86	6%
Total ingresos	1.455,77	1.358,18	-7%	997,63	979,43	-2%
Costes de explotación	-1.507,24	-1.375,90	-9%	-903,22	-923,75	2%
EBITDA	-51,47	-17,72	-66%	94,41	55,68	-41%
Amort., subv., enaj. y otros	-40,28	50,69	-226%	-267,03	-257,82	-3%
Costes financieros	-5,70	-4,76	-16%	-222,88	-223,30	0%
Rdo. antes de impuestos	-97,45	28,21	-129%	-395,50	-425,44	8%

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

22. Los convenios también recogían compromisos de inversión por parte de ADIF de 1.846 millones de euros y ADIF AV de 3.012 millones de euros. De acuerdo con

⁶ 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.

las cuentas anuales, las inversiones acometidas fueron muy inferiores, ascendiendo a 471,7 y 837,8 millones de euros, respectivamente.

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

Primero. Cálculo de los costes directos

A. Costes directos del ejercicio 2021

23. Los “costes imputables a los cánones ferroviarios” son los asociados a la provisión del “paquete de acceso mínimo”, recogido en el Anexo II.1 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único y traspuesto en el artículo 20.1 de la Ley del Sector Ferroviario. De acuerdo con las distintas modalidades de canon, este servicio comprende tanto la asignación de capacidad, la gestión del tráfico y la seguridad en la circulación, como la utilización de las líneas ferroviarias y de las instalaciones de transformación y distribución de la energía eléctrica de tracción.
24. 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 deducidas del cómputo por estar así establecido en el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario⁷ 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.
25. El Reglamento de Ejecución 2015/909, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (en adelante, Reglamento 2015/909) define los costes elegibles y no elegibles de la red ferroviaria.
26. Los costes imputables a los cánones ferroviarios, según han comunicado los administradores de infraestructuras, ascendieron a 1.170 millones de euros en 2021, lo que supone un aumento con respecto a 2020 del 8%. Entre 2017 y 2021, estos costes se han incrementado en un 10,6%.

⁷ 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.

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

2017	2018	Δ 2018-2017	2019	Δ 2019-2018	2020	Δ 2020-2019	2021	Δ 2021-2020	Δ Acum. 2021-2017
1.058	1.045	-1,3%	1.089	4,3%	1.083	-0,5%	1.170	8,0%	10,6%

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

27. De acuerdo con la contabilidad analítica de los administradores, los costes de personal y estructurales se han reducido en un 1,3% y un 3,9% respectivamente con respecto a 2020. La mayor reducción se observa en la partida de deterioro y resultado por enajenaciones de inmovilizado neto de subvenciones, que desciende un 38,9%. Las partidas que más crecen se corresponden con los costes de materiales y servicios, que crecen un 19%, y los convenios intra administradores, que aumentan un 20,8%.
28. Una vez establecidos los costes imputables a los cánones ferroviarios deben determinarse los “costes directamente 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 y española. Estos costes son, como se ha reiterado en Resoluciones de cánones de ejercicios anteriores⁸, 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.
29. Para el cálculo de estos costes, el artículo 3.1 del Reglamento 2015/909 establece que “[L]os costes directos del conjunto de la red se calcularán como la diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con las instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles (...)”. Estos últimos son, esencialmente, los que no son variables con el tráfico ferroviario. De esta forma, los costes no elegibles han de detrarse de los costes imputables a los cánones ferroviarios para que el cálculo de los costes directos cumpla con lo establecido en el Reglamento 2015/909.
30. ADIF y ADIF AV calculan costes directos diferenciados para las líneas tipo A (red de alta velocidad) y el resto de las líneas (red convencional), como permite el Reglamento 2015/909 siempre que los costes imputables de las dos redes sean sustancialmente diferentes (artículo 4.1, segundo párrafo).

⁸ Por todas, ver la citada Resolución de cánones de 2022.

31. De acuerdo con la información suministrada por los administradores de infraestructuras, los costes directos en el conjunto de la red ascendieron a 969,13 millones de euros en 2021. El 40% de estos costes se imputa a las líneas de alta velocidad (líneas A) aunque, en términos de extensión, éstas únicamente representan el 21% de los km de la red ferroviaria de interés general (RFIG).

Tabla 4. Costes directamente imputables al servicio ferroviario (2021)

Millones de euros	Líneas A	Líneas no A	Total
Costes imputables a los cánones ferroviarios (1)	430,00	740,44	1.170,45
Costes no elegibles (2)	40,77	160,55	201,31
Costes imputables al servicio ferroviario o costes directos (3) = (1) – (2)	389,24	579,90	969,13

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

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

Millones de euros	2017*	2018*	2019	2020	2021	Δ 2021- 2020	Δ Acum. 2021-2017
Costes imputables a los cánones ferroviarios	1.058,0	1.044,6	1.089,2	1.083,4	1.170,4	8,0%	10,6%
Costes no elegibles	200,3	172,5	179,8	195,0	201,3	3,2%	0,5%
Costes directos	857,8	872,1	909,5	888,4	969,1	9,1%	13,0%

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

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

33. Los costes no elegibles crecieron en menor medida (+3,2%) que los costes imputables (+8%, como se ha mencionado), lo que resulta en un incremento del coste directo del 9,1% respecto de 2020. Desde 2017 los costes imputables y los costes directos se han incrementado considerablemente - un 10,6% y un 13%, respectivamente -, mientras que los costes no elegibles crecieron únicamente un 0,5%.
34. En las líneas de alta velocidad (líneas A), el coste directo se incrementó en más de 33,17 millones de euros (9,3%), continuando con la tendencia observada en 2020, cuando creció un 5,1% respecto al ejercicio anterior. En cuanto a la

evolución de los costes no elegibles cabe destacar, por su relevancia, los incrementos de los costes generales a escala de red (+35,5%), los fijos que el administrador debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes (+10,7%) y aquellos asociados a los equipos de suministro de corriente de tracción (+12,2%).

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

Millones de euros	Líneas A				Líneas no A			
	2019	2020	2021	Δ 2021-2020	2019	2020	2021	Δ 2021-2020
Costes imputables	372,91	391,85	430,00	9,7%	716,30	691,59	740,44	7,1%
Costes no elegibles	34,24	35,78	40,77	13,9%	145,53	159,25	160,55	0,8%
Costes directos	338,67	356,07	389,24	9,3%	570,77	532,33	579,90	8,9%

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

35. En el caso de la red convencional (líneas no A), el coste directo aumentó en un 8,9% respecto a 2020 porque los costes imputables a los cánones crecieron a un ritmo mayor que los costes no elegibles (7,1% frente al 0,8%). El crecimiento de los costes no elegibles se observa, en especial, en los gastos relacionados con la obsolescencia tecnológica, cuyo importe supera en más de cinco veces el valor de 2020. Los costes fijos que el administrador debe sufragar incluso en ausencia de circulación de trenes también se incrementaron, si bien en menor medida (+7,3%), así como los no relacionados directamente con la explotación del servicio ferroviario (+23,1%).

B. Costes directos de los ejercicios 2023 y 2024

1. Cambio metodológico del cálculo del coste directo

36. Para los cánones de 2023 y 2024, ADIF y ADIF AV han modificado la metodología de cálculo de los costes directos que venían aplicando, basada en los costes históricos del último ejercicio auditado, para utilizar las previsiones de costes contenidas en los convenios para esos ejercicios. De acuerdo con los administradores de infraestructuras los convenios recogen importantes incrementos de gastos que deben trasladarse a los cánones ferroviarios.
37. En concreto, se prevé incrementar los costes de mantenimiento para cumplir íntegramente con los Planes de Mantenimiento definidos por las áreas responsables *“con el objetivo de mantener la calidad de las instalaciones y a su*

vez, *cumplir las exigencias de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria*". En la red de alta velocidad, el incremento también se debe *"en su mayor parte al incremento de la red en servicios por la puesta en explotación de nuevas líneas y a la mejora de las prestaciones del servicio y calidad del mantenimiento"*.

38. ADIF y ADIF AV indican que para acometer estas actuaciones debe desarrollar un plan de empleo para anticipar la tasa de reposición de las bajas previstas en dos años e incrementar los recursos humanos totales para hacer frente a los retos recogidos en sus planes estratégicos, como *"la liberalización del sector, nuevos requerimientos de seguridad, la puesta en servicio de nuevos tramos o el proceso de digitalización"*.
39. Según explican los gestores de infraestructuras, los convenios incluyen una previsión agregada de los costes de administración de la red de las líneas A y no A, de modo que para calcular el coste directo de los servicios y modalidades del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, lo que hacen es suponer que en 2023 y 2024 la distribución de los costes va a ser la misma que arrojan las cuentas del último ejercicio auditado, 2021. Así, los costes directos imputables a los cánones ferroviarios ascenderían al 72% de los costes de administración de la red. Los costes que podrían recuperarse mediante la adición del artículo 97.5 de la Ley del Sector Ferroviario serían el 28% restante de los costes de administración de la red, a los que se añaden los costes financieros previstos.
40. El artículo 3.3 del Reglamento 2015/909 establece como estándar para el cálculo de los costes directos los valores históricos, si bien indica que los administradores pueden utilizar los costes estimados cuando estos puedan *"medirse de manera transparente, rigurosa y objetiva y justificarse debidamente ante el organismo regulador"*. El Considerando 7 de ese Reglamento de Ejecución señala que *"[l]a aplicación de previsiones de costes y de niveles de prestación no debe dar lugar, en circunstancias empresariales normales, a unos costes directos y cánones de acceso por vía férrea más elevados ni, por ende, a un uso ineficaz de la red"*.
41. Por tanto, la normativa sectorial efectivamente permite fijar los cánones de forma preferente sobre la base de los costes históricos y de forma justificada en los estimados.
42. Este cambio metodológico supone una importante modificación del modelo de fijación de los cánones ferroviarios que los gestores deben justificar adecuadamente. Y esto así porque, en primer lugar, el cálculo de los costes directos a partir de previsiones de costes es una metodología novedosa a nivel europeo. Los administradores de infraestructuras de los grandes países

Europeos calculan los costes directos a partir de los costes históricos, como venían haciendo ADIF y ADIF AV hasta la fecha.

43. Los incrementos previstos en los costes no justifican, por sí solos, el cambio de metodología de cálculo de los costes directos dado que calcular los cánones a partir de los costes históricos no supone que los gestores no recuperen dichos incrementos, sino que lo harán con retraso respecto al momento en que se han incurrido.
44. La elección entre una u otra metodología debe estar justificada y no puede variar año a año dependiendo de lo que convenga a los gestores de infraestructuras en cada momento (los costes históricos cuando los costes vayan a decrecer y los costes estimados cuando vayan a crecer), sino que es una elección que debe hacerse con vocación de permanencia, entre otras razones porque debe darse estabilidad al sistema, y seguridad y previsibilidad a los operadores ferroviarios sobre la determinación de los cánones, que constituyen una de sus partidas de costes más relevante.
45. Todos estos aspectos deben recogerse en la metodología de fijación de los cánones ferroviarios que, según el punto 2 del Anexo III de la Ley del Sector Ferroviario, forma parte de la Declaración sobre la Red en el *“capítulo dedicado a los cánones y principios de los cánones, que expondrá con el debido detalle tanto el sistema de cánones como información suficiente sobre los cánones, así como otra información importante sobre el acceso aplicable a los servicios a los que se refieren el artículo 20 y el título III que preste un solo proveedor. Incluirá la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, los baremos empleados para aplicar el sistema de los cánones ferroviarios y los precios por prestación de servicios, en lo referente tanto a costes como a cánones y precios”*.
46. La Declaración sobre la Red publicada correspondiente a 2022 establece, en relación con el proceso de conformación de los cánones, que (énfasis añadido):

“El modelo de costes de Adif y ADIF AV se fundamenta en las siguientes bases:

- 1. Costes históricos, utilizando los datos correspondientes al último ejercicio cerrado.*
- 2. Identificación de los costes en los que incurre el administrador de infraestructuras ferroviarias por la prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo de acceso y acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio.*
- 3. Identificación, de entre los anteriores, de los costes no elegibles a tenor de lo establecido en artículo 4 del RE-2015/909.*

4. Identificación de los costes que el artículo 97 de la Ley 38/2015 considera recuperables a través de la adición prevista para la modalidad B) (art.97.5.2. b).

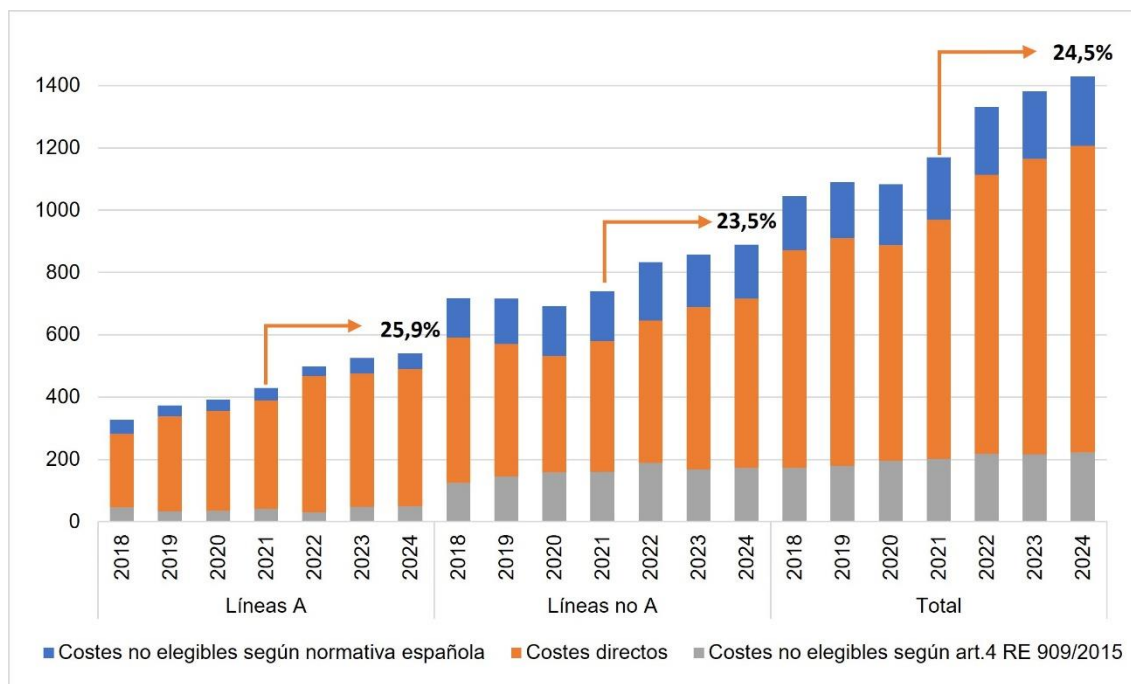
5. Establecimiento de los costes directamente imputables al servicio ferroviario a partir de los costes referidos en los puntos anteriores”.

47. De acuerdo con lo previsto en la Ley del Sector Ferroviario, ADIF y ADIF AV deberán actualizar la Declaración sobre la Red que debe publicarse en diciembre de este año detallando la metodología que utilizarán para la determinación de los cánones ferroviarios y su periodo de aplicación.

2. Costes estimados y cumplimiento de los convenios

48. La memoria económica sobre la actualización de las tarifas de cánones incluye los costes previstos para los años 2023 y 2024, así como los costes históricos de 2021. En el marco de la instrucción del presente procedimiento se requirió la previsión de los costes de 2022. Según estas previsiones, los costes imputables a los cánones ferroviarios en 2022 se incrementarían en un 14% con respecto a los costes auditados de 2021. Posteriormente, este incremento se modera a un 4 y un 3% en 2023 y 2024 respectivamente. Los costes imputables a los cánones ferroviarios pasarían, por tanto, de 1.170 millones en 2021 a 1.429 millones en 2024 (+22%).

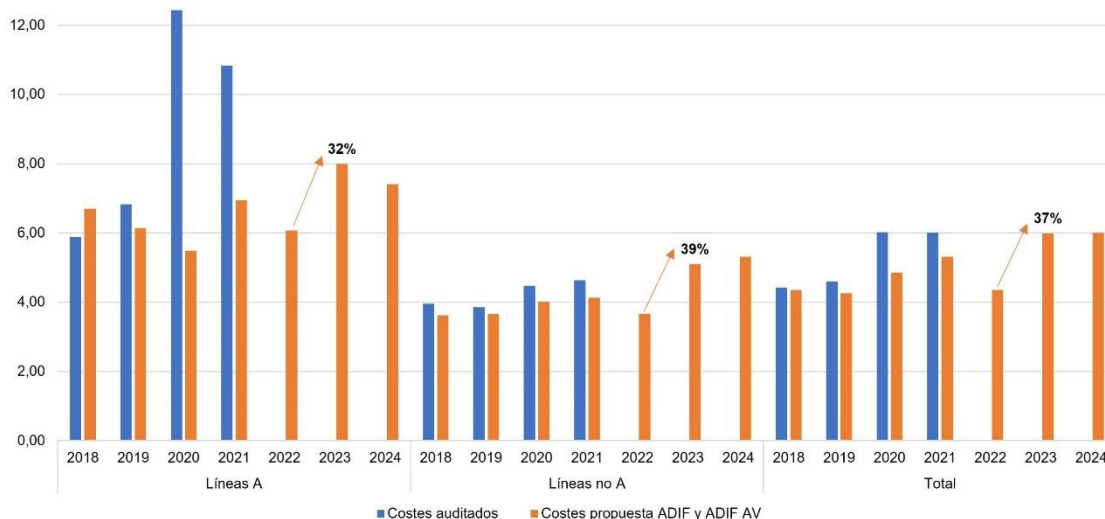
Gráfico 2. Evolución de los costes imputables a los cánones ferroviarios (en millones de euros)



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

49. El coste directo de las líneas A y no A también se incrementaría desde los 969 millones de euros en 2021 a 1.206 millones de euros (+24,5%) en 2024. Toda vez que los tráficos previstos no compensan este incremento, se produce también un aumento de los costes unitarios.
50. En el caso de las líneas A, la última propuesta de cánones para 2022, calculada con los costes auditados de 2020 y las previsiones de tráfico de 2022, preveían un valor unitario del coste directo de 6,07 euros/tren.km, mientras que con la propuesta para 2023, calculada con las previsiones de coste y tráfico para ese ejercicio, pasa a ser de 8 euros/tren.km, es decir, un 32% más. En las líneas no A el incremento sería superior, del 39%, debido al incremento de los costes pero también al estancamiento previsto del tráfico.

Gráfico 3. Costes directos unitarios de los cánones ferroviarios (euros/tren.km)⁹



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

51. De modo que, al contrario de lo señalado en el Reglamento 2015/909, el cambio metodológico supone un incremento sustancial de los costes. Además, hay que decir que la información suministrada por ADIF y ADIF AV no permiten a esta

⁹ Hasta 2022, los costes unitarios propuestos por ADIF y ADIF AV del año t se calculaban a partir de los costes auditados del año t-2 (los últimos disponibles) y el tráfico previsto para el año t. A partir de 2023, como se ha detallado, los costes directos propuestos se calculan a partir de los costes y tráficos previstos para el año t.

Comisión pronunciarse sobre la previsión de costes imputables y directos contenida en la memoria económica remitida.

52. En próximos procesos de revisión, para que la CNMC pueda realizar dicho análisis, ADIF y ADIF AV deben informar de los detalles de la nueva metodología, incluyendo las hipótesis para su cálculo y los escenarios de explotación, en particular en relación con el impacto en el coste de las nuevas líneas.
53. Por otra parte, el ejercicio 2021 es el primero en el que los convenios estuvieron vigentes del que se cuentan con costes históricos a partir de las cuentas auditadas. Su comparación muestra importantes divergencias entre las previsiones y los costes reales. En concreto, los costes de personal y otros gastos de explotación no se incrementaron en la medida prevista, con una desviación acumulada en ambas partidas superior a los 100 millones de euros.

Tabla 7. Comparativa de los costes históricos y previstos (2021)

Millones de euros	Costes históricos			Costes previstos en convenios			Diferencia
	ADIF	ADIF AV	Total	ADIF	ADIF AV	Total	
Aprovisionamientos	33,1	0	33,1	27,6	0	27,6	5,5
Gastos de personal	384,2	0	384,2	435	299	435,3	-51,1
Otros gastos de explotación	246,5	344,2	590,7	256,1	386,3	642,4	-51,7

Fuente. Convenios y memoria económica de ADIF y ADIF AV

54. Si bien es cierto que 2021 estuvo todavía muy condicionado por la pandemia ocasionada por la COVID-19, lo que puede justificar las desviaciones anteriores, es necesario, dado su impacto en los costes imputables a los cánones, un seguimiento de la ejecución de los convenios. Por ello, es necesario que ADIF y ADIF AV remitan los informes de seguimiento de los convenios que deben elaborar semestralmente de acuerdo con su cláusula octava, correspondientes a 2022, 2023 y 2024.
55. Para comprobar tanto las previsiones sobre la evolución de los costes contenidos en los convenios como la estimación realizada de los costes directos a partir de los datos de 2021, antes del 31 de mayo de cada ejercicio, ADIF y ADIF AV deberán comunicar a la CNMC el cálculo de los costes directos del último ejercicio auditado y su comparación con las estimaciones realizadas, explicando, en su caso, las desviaciones producidas.
56. Finalmente, a la vista de los importantes incrementos de costes previstos, resulta necesario, en línea con lo señalado en la Resolución de cánones de 2022, que

los convenios entre el MITMA y los gestores de infraestructuras incluyan los incentivos a la mejora de la eficiencia y reducción de los costes de acceso a las infraestructuras ferroviarias previstos tanto en el Anexo II.5 de Ley del Sector Ferroviario como en el artículo 30.1, 30.3 y el Anexo V.5 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012.

Segundo. Asignación de los costes a los servicios

57. Una vez estimados los costes directos de las líneas de alta velocidad (líneas A) y de la red convencional (líneas no A), estos se distribuyen entre los diferentes tipos de servicios ferroviarios. Para ello, se parte de los costes directos correspondientes a cada una de las modalidades de canon¹⁰, que agrupan los costes según las actividades que comprenden.

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

Millones de euros	2021		2022		2023		2024	
	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A
A	102,44	196,56	115,76	218,20	125,04	222,43	130,43	225,18
B	244,59	323,34	292,34	382,77	299,85	393,21	307,32	413,24
C	42,21	60,00	59,83	44,26	51,62	73,54	52,45	77,81
Total	389,24	579,90	467,92	645,23	476,51	689,19	490,20	716,23

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

58. 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 ejercicio¹¹.
59. En el caso del reparto de los costes de la modalidad B, relacionados con el mantenimiento y conservación de la infraestructura, los gestores de infraestructura utilizan un criterio adicional de reparto, que pondera los tráficos de cada servicio en base al mayor desgaste sobre las líneas que producen los

¹⁰ 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 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.

¹¹ 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.

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.

60. 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 2023, la memoria económica explica que se han incluido las circulaciones que realizarán los trenes de OUIGO e ILSA. Además, los gestores de infraestructuras clarificaron en respuesta al requerimiento de información que también se han considerado, en el cálculo del tráfico virtual, los nuevos modelos de trenes AVRIL de RENFE.

Tabla 9. Costes directos por tipo de servicio y tipo de línea¹²

Millones de euros	2021		2022		2023		2024	
	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A	Líneas A	Líneas no A
VL1	232,98	24,01	304,42	26,19	349,41	16,01	372,98	16,78
VL2	87,49	29,71	78,94	31,10	65,15	28,39	60,07	29,21
VL3	19,79	11,91	39,46	17,54	19,11	8,83	17,59	9,22
VCM	35,27	338,31	40,89	405,34	38,01	447,87	35,09	466,00
VOT	8,49	9,99	1,43	6,14	2,33	7,30	2,17	7,54
M	5,23	165,96	2,78	158,91	2,51	180,78	2,30	187,48
Total	389,24	579,90	467,92	645,23	476,51	689,19	490,20	716,23

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

61. El tráfico virtual hace que la proporción de costes asociados al servicio VL1 de las líneas A en 2023 ascienda al 73,3% mientras que el tráfico previsto de estos servicios sea el 68,8% (+4,5 puntos porcentuales). En 2024, los costes

¹² 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).

asignados a este servicio son el 76,1% mientras que el tráfico previsto es el 71,9% del total. En el caso de las líneas no A, el servicio más penalizado por el cálculo del tráfico virtual es el de mercancías, con el 20,9% del tráfico y el 26,2% de los costes imputados al mismo en 2023.

62. Finalmente, las Resoluciones de 5 de marzo de 2020¹³ y de cánones de 2022 señalaron que ADIF y ADIF AV utilizaban tráficos diferentes para repartir los costes directos (tráfico del ejercicio anterior) y calcular el coste unitario (tráfico previsto), lo que generaba diferencias en los costes no justificadas. Los gestores de infraestructuras han calculado los cánones de 2023 y 2024 utilizando exclusivamente los tráficos previstos, de acuerdo con lo requerido en la Resolución de cánones de 2022.

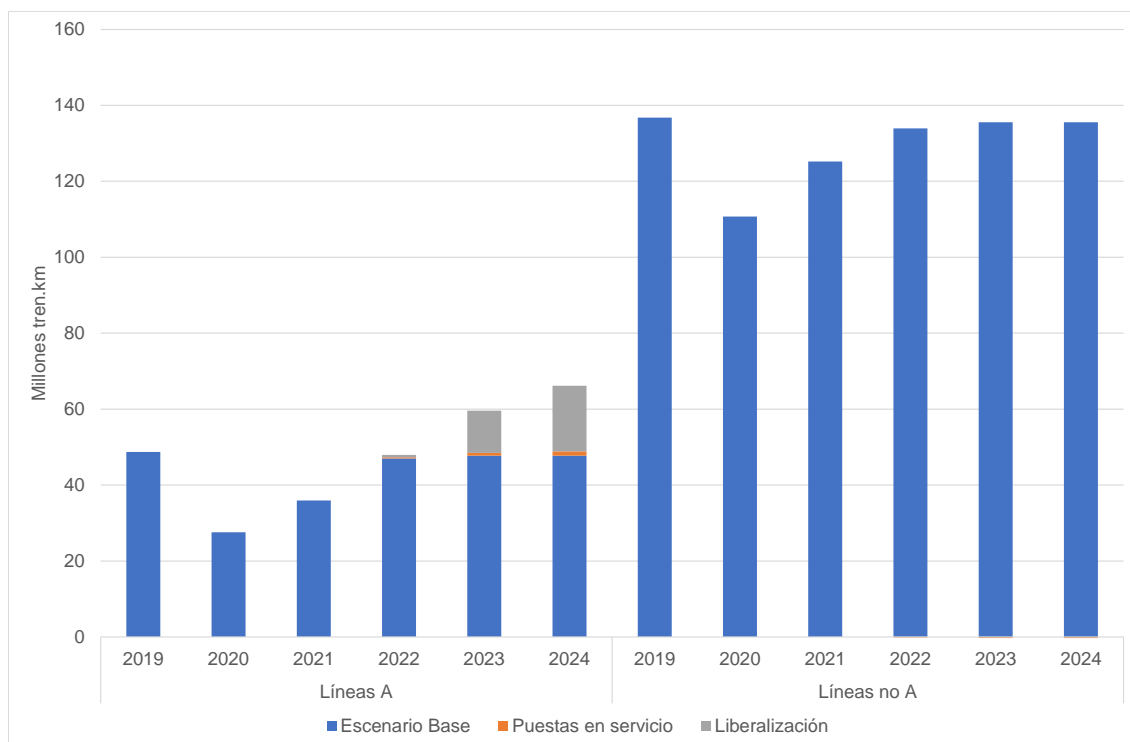
V. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA DE LOS CÁNONES FERROVIARIOS DEL ARTÍCULO 97 DE LA LEY DEL SECTOR FERROVIARIO

Primero. Previsiones de tráfico ferroviario

63. Los importes de los cánones se basan en los costes directos unitarios calculados a partir de las previsiones de costes, detalladas en el epígrafe anterior, y de tráfico. De acuerdo con la información aportada en respuesta al requerimiento, en 2022 el tráfico ferroviario se incrementaría un 33% en las líneas A y un 7% en las líneas no A, si bien aún no se recuperarían los niveles de 2019 en términos de tren.km (-3% en las líneas A y -10% en líneas no A).
64. ADIF AV prevé un importante incremento del tráfico en las líneas A también en 2023 y 2024 con aumentos del 24 y el 11% respectivamente, derivados prácticamente en su totalidad por la liberalización de los servicios de viajeros. Las puestas en servicio de nuevas infraestructuras, como determinados tramos del Corredor Mediterráneo o la variante de Pajares, aportarían nuevos tráficos a las líneas A si bien, en su conjunto, supondrían entre el 5 y el 10% del crecimiento. Por su parte, ADIF prevé un estancamiento del tráfico en las líneas no A, entre otros motivos, por la migración de tráficos a las líneas A que supondrán las nuevas puestas en servicio de tramos de alta velocidad, así como la estabilización prevista de los tráficos de cercanías.

¹³ Resolución de 5 de marzo de 2020 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2020 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio.
https://cnmc.es/sites/default/files/2881513_15.pdf

Gráfico 4. Previsiones de tráfico (2022-2024)



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

65. De acuerdo con las previsiones de ADIF y ADIF AV, las líneas A incrementarán su tráfico en 2024 en un 35,7% con respecto a 2019 mientras que en las líneas no A la actividad ferroviaria se mantendrá estable en este periodo.

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

A. Propuesta de cánones

66. La tarifa de los cánones ferroviarios del artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario se calcula a partir de los costes directos de cada servicio ferroviario, y el tráfico, previstos en 2023, de acuerdo con lo señalado en los epígrafes anteriores.

Tabla 10. Tarifas para la cobertura total de los costes directos previstos para 2023 de las modalidades de canon ferroviario en líneas A

Servicios / Euros tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	2,0920	2,0920	2,0920	2,0920	2,0920	2,0920
Mod. B	5,5628	3,9688	5,5697	3,1565	0,9846	9,1329
Mod. C	0,8662	0,8662	0,8662	0,8662	0,8662	0,8662
Total	8,5211	6,9271	8,5280	6,1148	3,9428	12,0911

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

67. Los cánones de 2023 según los costes previstos son un 22% superiores a los que se obtendrían siguiendo la metodología que ADIF y ADIF AV han aplicado hasta la fecha a partir de los costes auditados de 2021 y el tráfico previsto para 2023.

Tabla 11. Diferencias en los costes directos unitarios según metodología

Euros/tren.km		Servicio					
Ejercicio	Metodología	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
2023	C. históricos 2021	6,9598	5,6595	6,9654	4,9970	3,2253	9,8719
	C. previstos 2023	8,5211	6,9271	8,5280	6,1148	3,9428	12,0911
	Dif. (%)	22,4%	22,4%	22,4%	22,4%	22,2%	22,5%

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

68. La memoria económica que acompaña su propuesta de modificación de cánones ferroviarios señala que las *“tarifas que nos permiten alcanzar un grado de cobertura del 100% de los costes subyacentes supondrían un incremento muy significativo respecto a las tarifas actualmente propuestas por los Administradores de Infraestructura, así como, respecto a las tarifas que están abonando los Operadores Ferroviarios”*. Por ello, *“con el objetivo de incentivar a las empresas ferroviarias para acelerar la implantación de nuevos servicios y potenciar el proceso de liberalización, en un contexto económico desfavorable (crisis energética, guerra...) que podría incidir en la recuperación de los tráficos ferroviarios y afectar al despegue de la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril, se mantendrán las tarifas que, hasta este momento, están abonando los Operadores Ferroviarios en la actualidad”*.
69. ADIF y ADIF AV proponen congelar los cánones para el año 2023 estableciendo los mismos importes fijados en el artículo 71 y la Disposición Transitoria 6ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (LPGE 2022). Estos importes serían inferiores a los costes directos considerando tanto la metodología de cálculo basada en costes históricos como previstos, salvo en el caso de los servicios de tráficos en vacío (VOT), que

quedarían ligeramente por encima de los costes de 2021, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 12. Costes directos y propuesta de cánones para 2023 en las líneas A

Euros/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas propuestas	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	1,7356
Costes directos según costes auditados de 2021	6,9598	5,6595	6,9654	4,9970	3,2253	9,8719
Grado de cobertura (%)	83%	87%	86%	88%	102%	18%
Costes directos según costes previstos de 2023	8,5210	6,9271	8,5284	6,1146	3,9428	12,0911
Grado de cobertura (%)	68%	71%	71%	72%	83%	14%

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

70. Por tanto, en las líneas A el cambio de metodología de cálculo de los cánones ferroviarios a partir de costes estimados y no históricos no tiene impacto dada la congelación de los cánones ferroviarios propuesta por ADIF AV.
71. Esta Sala considera adecuada la propuesta de congelar los cánones, dada la necesidad de contribuir a la recuperación de la demanda, que aún no ha alcanzado los niveles prepandemia, si bien cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, 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-19 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 Estados 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 actos delegados que han ampliado la aplicación de las medidas, hasta el 31 de diciembre de 2022 el último¹⁴.
72. La Resolución de cánones de 2022 señalaba el riesgo de que la Comisión Europea optara por no prorrogar la vigencia del Reglamento 2020/1429 porque

¹⁴ Reglamento Delegado (UE) 2022/1036 de la Comisión, de 29 de junio de 2022, por el que se prorroga el período de referencia del Reglamento (UE) 2020/1429 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la prórroga del periodo de referencia.

“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”. El incremento de costes directos previstos, como la memoria elaborada por los gestores de infraestructuras reconoce, dificultaría la recuperación de la actividad ferroviaria.

73. En segundo lugar, los importes establecidos en el artículo 71 de la LPGE 2022, que proponen los administradores replicar en la LPGE 2023 se corresponden con los cánones propuestos para 2020, calculados a partir de los costes auditados de 2018 y el tráfico previsto para 2020¹⁵. Estos importes se encuentran desactualizados. Para mejorar la transparencia del sistema de cánones y asegurar que se cubren las pérdidas de los gestores, el señalado artículo debería reflejar los importes correspondientes a los costes directos, de forma que se compensara a ADIF y ADIF AV por la diferencia con los cánones aplicados.
74. ADIF y ADIF AV han incluido también la previsión de los costes directos y de cánones para 2024 indicando igualmente su intención de mantener los importes actualmente vigentes. Durante las reuniones de consultas, los gestores puntualizaron que esta propuesta era informativa dado que, en el Proyecto de Ley de Presupuestos, por su carácter anual, únicamente se incluirán los cánones ferroviarios correspondientes a 2023.

Tabla 13. Costes directos y propuesta de cánones para 2024 en las líneas A

Euros/tren.km	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas propuestas	5,8046	4,9231	6,0249	4,4050	3,2865	1,7356
Costes directos según costes previstos de 2024	7,8436	6,3869	7,8503	5,6444	3,6596	11,1063
Grado de cobertura (%)	74,00%	77,08%	76,75%	78,04%	89,80%	15,63%

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

75. Los cánones ferroviarios de 2024 deberían incorporarse a la Declaración sobre la Red que debe publicarse en diciembre de 2022, de forma que las condiciones

¹⁵ Resolución de 5 de marzo de 2020 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2020 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio.

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

de acceso que figuran en la misma se correspondan con los horarios de servicio en los que se aplicarán¹⁶.

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

76. Los costes no elegibles en las líneas A ascendieron, en 2021, a 359,1 millones de euros. De acuerdo con la memoria económica que acompaña la propuesta de cánones ferroviarios, estos costes ascenderán a 377,7 millones de euros en 2023 y 367,9 millones en 2024.
77. 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 2023 el esquema actualmente vigente, esto es:

- Mantener las adiciones establecidas en el artículo 71 de la LPGE 2022:

Tabla 14. Adición por utilización de las líneas ferroviarias propuesta en líneas A

<i>Euros por 100 Plazas.km</i>	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 8 de octubre de 2020¹⁷:

¹⁶ En línea con lo señalado en el Acuerdo de la CNMC de 19 de noviembre de 2020 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2021 de Adif y Adif Alta Velocidad. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3245511.pdf>

¹⁷ Resolución de 20 de octubre de 2020 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2021 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la ley 3/2013, de 4 de junio. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3184346.pdf>

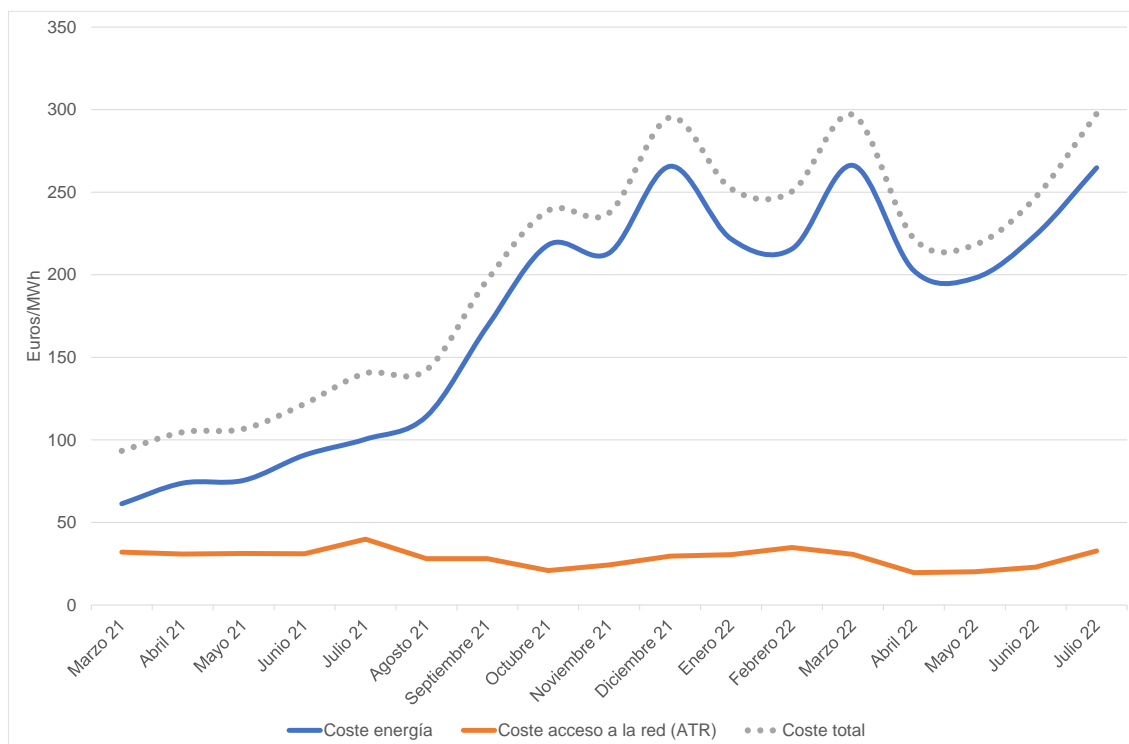
Tabla 15. Adición por utilización de las líneas ferroviarias de aplicación durante el ejercicio 2023 en líneas A

<i>Euros por 100 Plazas.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Madrid-Barcelona-Frontera francesa	1,7611	0	0,3023	0,4959	0	0
Madrid-Sevilla/Málaga	0,8647	0	0,1962	0,3218	0	0
Resto	0	0	0	0	0	0

78. 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 los tráficos de los servicios comerciales ferroviarios se están recuperando tras las restricciones impuestas a la movilidad durante 2020 y el primer semestre de 2021, en términos anuales los pasajeros son todavía un 10% menos en los servicios de larga distancia en alta velocidad y un 28% en los de larga distancia convencional a los previos a la pandemia¹⁸.
79. A las dificultades para recuperar la demanda previa a la pandemia se suman los incrementos de los costes de la energía. El precio del servicio de corriente eléctrica de tracción ha experimentado un importante aumento desde mediados de 2021, con el consiguiente impacto en los costes de los operadores ferroviarios. El coste de este servicio se había incrementado en diciembre de 2021 un 316% respecto de marzo del mismo año, sobrepasando los 295 euros por MWh. Después de una leve bajada a principios de 2022, los precios se incrementaron de nuevo a partir de abril, alcanzando los 297,5 euros por MWh en julio.

¹⁸ Estas cifras se han obtenido comparando los viajeros de 2019 con los obtenidos en el último año que engloba el segundo semestre de 2021 y el primer semestre de 2022, a partir de los datos trimestrales suministrados por las empresas ferroviarias a la CNMC.

Gráfico 5. Evolución de los precios del servicio de corriente de tracción



Fuente. Elaboración propia a partir de la Declaración de la Red de ADIF AV¹⁹.

80. En relación con la reducción temporal de los recargos, debe hacerse una observación adicional. La tramitación del Proyecto de Ley que modificará previsiblemente el sistema de fijación de los cánones ferroviarios de la Ley del Sector Ferroviario está en sus últimas etapas, habiéndose aprobado el Dictamen de la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana²⁰. De acuerdo con el Dictamen, los cánones ferroviarios se definen como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario cuya determinación se llevará a cabo por los

¹⁹ La Declaración sobre la Red de ADIF AV indica que “los precios de la energía no incluyen los efectos del sobrecoste generado por el mecanismo del tope al gas, establecido en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista.”. Dicho ajuste aplica desde el 14 de junio de 2022, de acuerdo con la Orden Ministerial Orden TED/517/2022, de 8 de junio, por la que se determina la fecha de entrada en funcionamiento del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista regulado en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, y por la que se da publicidad a la decisión de la Comisión Europea que autoriza dicho mecanismo.

²⁰ https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-78-5.PDF#page=1

administradores de infraestructuras mediante la aprobación de un Reglamento adoptado por su Consejo de Administración que deberá ser publicado en el BOE e incorporado en la Declaración sobre la Red.

81. De acuerdo con el procedimiento previsto, ADIF y ADIF AV deberán dar audiencia sobre los valores del sistema de cánones durante un plazo no ampliable de 15 días. Además, la propuesta deberá ser consultada con los obligados al pago de los cánones y las comunidades autónomas. La versión final será sometida a informe de esta Comisión y al Consejo de Estado.
82. La Disposición transitoria 6ª de la LPGE 2022 establece que con *“el objeto de paliar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19 en el transporte ferroviario, quedan sin efecto las cuantías unitarias de los cánones ferroviarios previstas en el artículo 71 de esta Ley en el período comprendido entre el primer día del mes siguiente a su publicación en el BOE y el 31 de diciembre de 2022, período durante el cual los administradores de infraestructuras ferroviarias aplicarán las cuantías unitarias siguientes (...)”*.
83. La novedad que supone la aprobación del Reglamento sobre los cánones por el Consejo de Administración de ADIF y ADIF AV y la inexperiencia en su tramitación aconseja que, dada la situación del mercado descrita anteriormente, la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2023 incorpore una fórmula que permita que la reducción temporal de los recargos propuestos por los administradores de infraestructuras no decaiga el 31 de diciembre de 2023.

C. Bonificaciones

84. La memoria económica que acompaña la propuesta de cánones señala que con *“el objetivo de seguir incentivando la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar la incorporación de nuevos servicios de transporte ferroviario, se propone mantener la bonificación existente para el incremento de tráficos anuales”*:
 - En las Líneas de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa se establece una bonificación máxima del 25% en los servicios VL1, VL2, VL3 y del 10% en el resto de servicios (VCM y M).
 - En las Líneas de alta velocidad Madrid-Andalucía se establece una bonificación máxima del 35% en los servicios VL1, VL2, VL3 y del 10% en el resto de servicios (VCM y M).
 - En el resto de líneas de alta velocidad se establece una bonificación máxima del 50% en los servicios VL1, VL2, VL3 y del 10% en el resto de servicios (VCM y M).

85. El artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario establece que con *“la finalidad de incentivar la explotación eficaz de la red ferroviaria y fomentar nuevos servicios de transporte ferroviario, el administrador de infraestructuras ferroviarias aplicará una bonificación en el canon por utilización de las líneas integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (...)”*.
86. Esta bonificación se aplica sobre dos de las modalidades del canon que establece el art. 97 de la Ley del Sector Ferroviario por utilización de las líneas ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General: la modalidad A por adjudicación de capacidad y la modalidad B por utilización de líneas ferroviarias.
87. De acuerdo con el mencionado artículo de la Ley del Sector Ferroviario, ADIF y ADIF AV deben publicar en la Declaración sobre la Red los parámetros que determinan el cálculo de esta bonificación en el horario de servicio correspondiente: el tráfico de referencia, el tráfico objetivo y el porcentaje de bonificación aplicado en cada corredor:
- Tráfico de referencia y tráfico objetivo. El tráfico de referencia es aquel que los administradores consideran previsible o normal en el horario de servicio correspondiente a la Declaración sobre la Red. Los tráficos que superen ese valor de referencia dan lugar a la aplicación progresiva de la bonificación, que se aplica íntegramente a partir del tráfico fijado como objetivo.
 - Bonificaciones de las modalidades A y B del canon, las cuales, como se ha mencionado, ADIF y ADIF AV proponen mantener.
88. 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 junio²¹ señalaba que:
- “(...) dados los beneficios que para ADIF AV reportará la liberalización de los servicios nacionales de viajeros, esta Sala considera deseable que el gestor incentive la mayor intensidad de uso de la red a medio y largo plazo, lo que requiere que inicialmente facilite la consolidación de las empresas ferroviarias entrantes a través de las siguientes actuaciones:*
- a) *Definir los parámetros de la bonificación prevista en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, esto es, el tráfico de referencia, el tráfico objetivo y el porcentaje de bonificación; para reducir de forma transitoria*

²¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2881513_28.pdf

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

89. Como se ha señalado anteriormente (gráfico 4), en sus previsiones de tráfico ferroviario para 2023 y 2024 ADIF y ADIF AV han estimado un escenario base de tráfico al que han agregado el incremento derivado de la liberalización de los servicios de transporte de viajeros de alta velocidad y de la puesta en servicio de nuevas líneas. De acuerdo con la mencionada Resolución, los gestores deberían considerar como tráfico de referencia dicho escenario base, y como tráfico objetivo el tráfico previsto contando con el efecto de la liberalización y la puesta en servicio de nuevas líneas. Esta medida tendría un impacto limitado sobre los ingresos del gestor, en torno al 7% de la recaudación total, pero contribuiría a consolidar el proceso de liberalización en un entorno de elevada incertidumbre económica e incrementos de costes, como los gestores reconocen, en el que las empresas ferroviarias están lanzando sus servicios.

Tabla 16. Impacto de la bonificación sobre el tráfico generado por la liberalización y la puesta de servicio de nuevas líneas (millones euros)

	Ingresos cánones	Ingresos recargo	Total	Bonificación	% s/ ingresos
2022	173,84	141,12	314,96	1,27	0,4%
2023	238,02	191,91	429,94	21,94	5,1%
2024	276,03	216,47	492,50	34,12	6,9%

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

90. Finalmente, el Acuerdo de 25 de noviembre de 2021 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la red 2022 de Adif y Adif Alta Velocidad²² señaló que:

“(..) el diseño y la publicación de las bonificaciones debería adelantarse y ser coherente con el periodo de petición de la capacidad, que se realiza a más tardar seis meses antes del cambio del horario de servicio. La

²² https://www.cnmc.es/sites/default/files/3821946_1.pdf

publicación de las bonificaciones una vez las empresas ferroviarias ya han realizado sus peticiones limita su carácter incentivador, así como la propia capacidad de gestión por los administradores de la infraestructura de la capacidad de la red, dado que, para poder beneficiarse, las empresas ferroviarias deben realizar las solicitudes fuera del periodo ordinario. En definitiva, ADIF y ADIF AV deberían adelantar sustancialmente la publicación de los parámetros de las bonificaciones previstas en el artículo 97.6.1º de la Ley del Sector Ferroviario, para que éstas se configuren como un verdadero incentivo para las empresas ferroviarias. La publicación de la Declaración sobre la Red doce meses antes del inicio del horario de servicio, de acuerdo con señalado en el apartado III.1 anterior, permitiría cumplir con este objetivo”.

91. Por ello, ADIF y ADIF AV deberían incorporar estas previsiones del tráfico de referencia y objetivo para 2024 en la Declaración sobre la Red que debe publicarse en diciembre de este año, de forma que las empresas ferroviarias conozcan las bonificaciones antes de solicitar la capacidad del horario de servicio 2023-2024.

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

A. Propuesta de cánones

92. ADIF y ADIF AV proponen mantener en 2023 tanto el esquema como los importes de los cánones ferroviarios vigentes:
- Mantener el importe de los cánones ferroviarios del artículo 71 de la LPGE 2022:

Tabla 17. Cánones por utilización de las infraestructuras en las líneas no A

<i>Servicios / Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	0,7273	0,8482	0,7138	1,3645	0,6017	0,0959
Mod. B	1,0030	1,1633	0,9846	2,2051	0,5443	0,1451
Mod. C	0,2617	0,3168	0,2606	0,5188	0,2274	0,0371

- Fijar transitoriamente unas tarifas inferiores, iguales a las establecidas en la Disposición transitoria 6ª:

Tabla 18. Cánones transitorios por utilización de las infraestructuras en las líneas no A

<i>Servicios / Euros tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Mod. A	0,5082	0,5133	0,5118	1,3851	0,4110	0,0724
Mod. B	0,7247	0,7320	0,7299	1,9752	0,5865	0,1032
Mod. C	0,2018	0,2039	0,2033	0,5500	0,1635	0,0287

93. Los importes de los cánones ferroviarios establecidos en la Disposición transitoria 6ª son inferiores a los costes directos de las líneas no A por lo que, como en el caso de las líneas A, el cambio de metodología de cálculo de los cánones ferroviarios a partir de costes estimados no tiene impacto.

Tabla 19. Costes directos y propuesta de cánones para 2023 de las líneas no A

<i>Euros/tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas propuestas	1,4347	1,4492	1,4450	3,9103	1,1610	0,2043
Costes directos según costes auditados de 2021	4,4787	4,4787	4,4787	4,0911	2,4941	5,6292
Grado de cobertura (%)	32,03%	32,36%	32,26%	95,58%	46,55%	3,63%
Costes directos según costes previstos de 2023	5,3294	5,3294	5,3294	4,8577	2,9157	6,7282
Grado de cobertura (%)	26,92%	27,19%	27,11%	80,50%	39,82%	3,04%

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

94. En el caso de los cánones ferroviarios de las líneas no A es necesario repetir la necesidad de que la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2023 incorpore una fórmula que permita que los importes temporales propuestos por los administradores de infraestructuras no decaigan el 31 de diciembre de 2023, pudiéndose acoger a una eventual prórroga presupuestaria.
95. Replicando el esquema de las líneas A, ADIF y ADIF AV han incluido su propuesta de cánones para 2024 si bien no se incluirán en el Proyecto de Ley de Presupuestos. Los grados de cobertura de los costes en las líneas no A se reducen, además de por el incremento de los costes, por el estancamiento del tráfico previsto.

Tabla 20. Costes directos y propuesta de cánones para 2024 en las líneas no A

<i>Euros/tren.km</i>	VL1	VL2	VL3	VCM	VOT	M
Tarifas propuestas	1,4347	1,4492	1,4450	3,9103	1,1610	0,2043
Costes directos según costes previstos de 2024	5,5551	5,5551	5,5551	5,0581	3,0115	7,0291
Grado de cobertura (%)	25,83%	26,09%	26,01%	77,31%	38,55%	2,91%

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

B. Propuesta de adición del servicio VCM

96. Los servicios VCM son los únicos de la red convencional que cuentan con la adición prevista el artículo 97.5.2.b) de la Ley del Sector Ferroviario. Los costes no elegibles en las líneas no A ascendieron, en 2021, a 182,7 millones de euros, según se ha comunicado. De acuerdo con la memoria económica que acompaña la propuesta de cánones ferroviarios, estos costes ascenderán a 190,5 millones de euros en 2023.
97. ADIF propone mantener en 2023 la adición que aplica actualmente de 2,3597 euros/tren.km, incluida en la Disposición transitoria 6ª de la LPGE 2022, lo que generaría unos ingresos de 221,5 millones de euros en ambos ejercicios.
98. La Resolución de cánones de 2022 señaló que:
- “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).*
99. Por ello se concluía que ADIF debía *“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”*.
100. La aplicación de la adición vigente a los servicios VCM supondrá para ADIF unos ingresos en 2023 superiores al conjunto de costes no elegibles de la red convencional, tanto con la metodología de cálculo basada en costes históricos como con la metodología de cálculo basada en costes previstos, por lo que dicha adición debe rebajarse. Como se ha señalado en el párrafo 51, la información contenida en la memoria remitida por ADIF y ADIF AV no permite alcanzar conclusiones sobre las previsiones de costes imputables y costes directos. Pero en ningún caso la adición puede superar los costes unitarios no elegibles del conjunto de la red convencional previstos por ADIF, que ascienden a 2,029 euros/tren.km en 2023, caso de que esa previsión sea correcta.

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

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

101. 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.
102. 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.
103. De acuerdo con el contrato suscrito entre la Administración General del Estado y RENFE Viajeros para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de Cercanías, Media Distancia Convencional, Alta Velocidad Media Distancia (AVANT) y Ancho Métrico, la gestión de las estaciones de cercanías y de la red de ancho métrico corresponde a RENFE Viajeros. Por ello se ha suscrito un convenio que asegura el equilibrio del resultado por el cual ADIF, que mantiene y conserva estas estaciones, repercute a RENFE Viajeros los costes.
104. En las estaciones de transporte de viajeros se prestan diversos servicios entre los que se encuentran, además de los cubiertos por la modalidad A del canon del artículo 98 (servicio básico en estaciones), otros servicios, tanto regulados (como los servicios básicos y auxiliares incluidos en la Declaración sobre la Red), como no regulados (aparcamiento, consignas y actividades comerciales). En consecuencia, los gestores de infraestructuras deben eliminar todos los costes no imputables al canon de acuerdo con el artículo 98.4.A) de la Ley del Sector Ferroviario.
105. Al igual que en los cánones regulados por el artículo 97 de la Ley del Sector Ferroviario, ADIF y ADIF AV han calculado los costes del servicio básico en estaciones a partir de las previsiones de costes y como hasta la fecha de acuerdo con los costes históricos. De esta forma, para fijar las tarifas de 2023 los administradores de infraestructuras consideran las previsiones de coste para ese

año en vez de los costes auditados de 2021 tal y como venía haciendo hasta la fecha.

106. De acuerdo con estos administradores de infraestructuras, los costes imputables al servicio básico de estaciones en 2023 crecerán en 26,765 millones de euros respecto a 2021 (+20,4%) para estabilizarse en 2024.

Tabla 21. Costes imputables al servicio básico de estaciones (millones de euros)

Costes	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Modalidad A	119,7	120,4	131,0	155,1	157,7	159,0

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

107. De acuerdo con ADIF y ADIF AV, el incremento en los costes se debe a la apertura de nuevas estaciones y a la implantación de mejoras en la prestación de servicios *“para mejorar los servicios de atención a los viajeros y para dar una respuesta correctiva adecuada, realizar los mantenimientos preventivos (legales y recomendado), con el objetivo de evitar el deterioro de las estaciones y minimizar los riesgos que puedan derivarse del mal estado de las instalaciones”*. Los costes que más aumentan son los de personal y de servicios exteriores, que crecen un 134% y 47% respectivamente en comparación con 2021.
108. A pesar del incremento de costes previsto, ADIF y ADIF AV proponen mantener los cánones vigentes de estaciones con la misma fórmula que los cánones del artículo 97, esto es, fijando en 2023 los mismos importes tanto en el artículo 71 como en la Disposición transitoria sexta de la LPGE 2022, de modo que la diferencia entre ambos importes sería compensada con cargo a los convenios.
109. Con el mantenimiento de las tarifas vigentes en la Disposición transitoria sexta de la LPGE 2022, ADIF y ADIF AV ingresarían 126,75 millones de euros en 2023, que es inferior tanto a los costes previstos para ese año como a los costes auditados de 2021. Por tanto, el cambio metodológico no tiene impacto en el canon del servicio básico en estaciones.
110. Las estaciones son instalaciones de servicio de acuerdo con el artículo 42 de la Ley del Sector Ferroviario siéndoles de aplicación la Comunicación 2/2022, de 26 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la orientación a costes de los precios en instalaciones de servicio ferroviarias que establece que los *“explotadores de instalaciones de servicio deben poder fijar sus tarifas de acuerdo con sus previsiones de costes y actividad para los siguientes ejercicios”*.

111. De acuerdo con las competencias establecidas en la LCNMC, esta Comisión *“concluirá que los precios están efectivamente orientados a los costes si, de acuerdo con las cuentas aprobadas y auditadas los ingresos obtenidos por la prestación del servicio no superan los costes más un beneficio razonable. Esta comprobación se realizará a partir de los ingresos y costes medios de los tres ejercicios anteriores”*. Por tanto, ADIF y ADIF AV pueden fijar sus tarifas de acuerdo con sus previsiones de costes si bien deberán asegurar que estas no superan los costes efectivamente incurridos una vez se disponga de las cuentas auditadas.

Segundo. Resto de modalidades del canon del artículo 98

112. 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: Los costes del paso por cambiadores de ancho (modalidad B) se obtienen directamente del modelo contable; no así los costes de las modalidades C, D y E²³ que se calculan mediante estudios extracontables elaborados por los gestores de infraestructuras.
113. 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) del modelo de costes de los gestores de infraestructuras. Si bien el coste imputable a este canon aumentó un 7% en 2021, el coste unitario se redujo un 6% por el aumento de la actividad (número de pasos por los cambiadores).
114. Los gestores de infraestructuras prevén que los costes totales de la Modalidad B crezcan en un 19% entre 2021 y 2023 si bien los costes unitarios se reducirían debido al incremento del tráfico.

Tabla 22. Coste prestación canon de paso por cambiadores (euros)

	2019	2020	2021	2023	2024
Costes totales	6.231.000	6.815.000	7.315.000	8.719.000	9.007.000

²³ 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.

Número de pasos	34.312	25.048	28.708	41.080	45.184
Coste unitario (euros/pasos)	181,60	272,08	254,81	212,24	199,34

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

115. Los administradores de infraestructuras proponen mantener los cánones vigentes, estimando unos ingresos de 5,54 y 6,09 millones de euros en 2023 y 2024, respectivamente, cifra que cubre el 64 y 67% de los costes previstos. Pese a ello, el grado de cobertura mejora respecto al último ejercicio auditado en 2021, en el que los ingresos fueron tan solo de 3,87 millones de euros y la cobertura del 53%.
116. Los costes previstos de las modalidades C, D y E del canon del artículo 98 se incrementan un 22,6% entre 2021 y 2023 pero, siguiendo la lógica de la propuesta, los gestores de infraestructuras plantean mantener los cánones de estas instalaciones en los niveles de la LPGE 2022. Estos servicios se prestan en instalaciones ferroviarias por lo que, como en el caso de las estaciones, les resulta de aplicación lo previsto en la Comunicación 2/2022.

Tabla 23. Coste prestación modalidades C, D y E del artículo 98

<i>Miles de euros</i>	2021	2023			2024		
Modalidad	Costes	Costes	Ingresos	Cobertura	Costes	Ingresos	Cobertura
C1: Utilización de vías con andén	45.891	56.343	12.058	21%	59.185	13.071	22%
C2: Utilización de vías con andén otras operaciones	517	517	131	25%	517	131	25%
D: Utilización vías de apartado	18.241	22.379	2.844	13%	23.520	2.844	12%
E: Utilización puntos de carga de mercancías	1.425	1.749	273	16%	1.842	273	15%
Total	66.074	80.988	15.306	19%	85.064	16.319	19%

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

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, en la memoria económico-financiera que deben elaborar en el marco de 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, suministren la información que permita la trazabilidad entre los costes imputados a los cánones ferroviarios y los costes incluidos en los convenios firmados con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias durante el período 2021-2025.

SEGUNDO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que en la Declaración sobre la Red que los gestores deben publicar en diciembre de 2022 incorporen los detalles de la metodología de fijación de los cánones ferroviarios que proponen aplicar, incluyendo el periodo en el que dicha metodología será de aplicación.

TERCERO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras ADIF y ADIF-Alta Velocidad para que remitan a esta Comisión la siguiente información:

- a) Los criterios e hipótesis utilizados para elaborar las previsiones de costes incluidas en los convenios entre la Administración General del Estado y los Administradores de Infraestructuras ADIF y ADIF-Alta Velocidad para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red durante el periodo 2021-2025, así como, cada uno por separado, las previsiones de incremento de los costes derivados de las mejoras en el mantenimiento, los nuevos requerimientos de seguridad y la puesta en servicio de nuevas líneas y los criterios e hipótesis utilizados para elaborarlas. Esta información deberá aportarse en el marco de los próximos procedimientos de revisión de los importes de los cánones ferroviarios.
- b) De los informes semestrales de seguimiento previstos en la cláusula octava de los convenios entre la Administración General del Estado y los Administradores de Infraestructuras ADIF y ADIF-Alta Velocidad para la sostenibilidad económica de las infraestructuras ferroviarias que integran su red durante el periodo 2021-2025, los correspondientes a los ejercicios 2022, 2023 y 2024. Los informes deberán aportarse a medida que se vayan finalizando.

CUARTO.- Requerir a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad para que remitan a esta Comisión la información relativa a los costes subyacentes resultantes del modelo de costes y el cálculo de los costes directos de los cánones del artículo 97 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario del último ejercicio auditado, y su comparación con las previsiones realizadas, explicando, en su caso, las desviaciones producidas. Esta información deberá aportarse antes del 31 de mayo de cada ejercicio, en 2023, 2024 y 2025.

QUINTO.- 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 30 de junio de 2022, es superior a los costes que cabe trasladar a la adición según 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 realice las modificaciones necesarias de acuerdo con lo establecido en el epígrafe V.Segundo.B de esta Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a las Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras y ADIF-Alta Velocidad, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.