



Propuesta de mecanismo de determinación de la cuantías de los recargos a los cánones ferroviarios según el Art. 32 de la Directiva 2012/34/UE.

Resumen ejecutivo

—

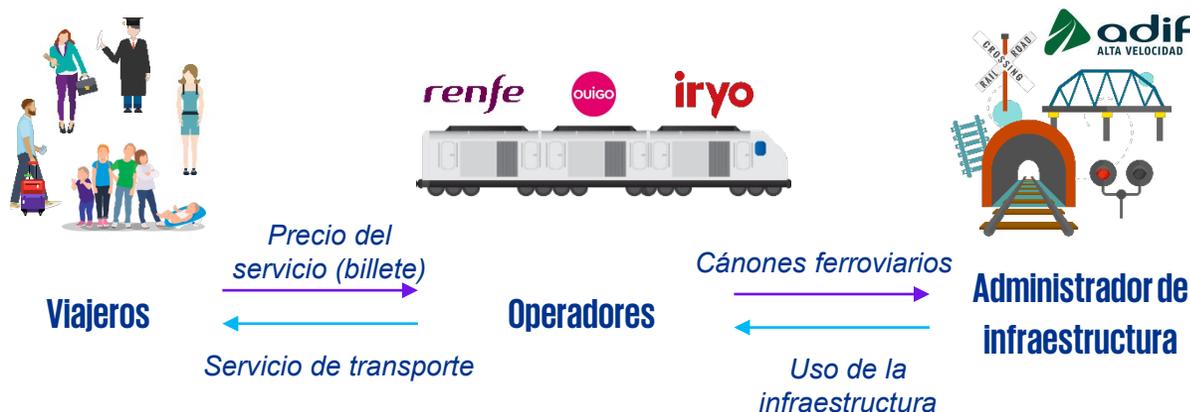
Octubre 2023



Introducción a los cánones ferroviarios

Los cánones son los **importes que los administradores de infraestructuras cobran a los operadores ferroviarios** por la utilización de este tipo de infraestructuras para cubrir sus costes. Como tal, representan un coste de los operadores, que **se acaba trasladando a los usuarios** en el precio del billete y tienen por lo tanto una gran **incidencia en la evolución de la demanda del ferrocarril**.

El rol de los cánones en un sistema ferroviario liberalizado



- A través de los cánones los administradores pueden **recuperar una parte de los costes** de mantenimiento y operación de la infraestructura, amortización, costes financieros y otros.
- Desde la Modificación de la Ley del Sector Ferroviario en 2022 **ADIF es responsable de fijar las cuantías** (EUR/km o EUR/plaza-km).
- Para los operadores, los cánones son **un coste que se acaba repercutiendo en el precio del billete** que pagan los usuarios.
- Por lo tanto, tienen un **impacto significativo** en la capacidad del ferrocarril de generar **demanda** y **competir contra otros modos** de transporte.

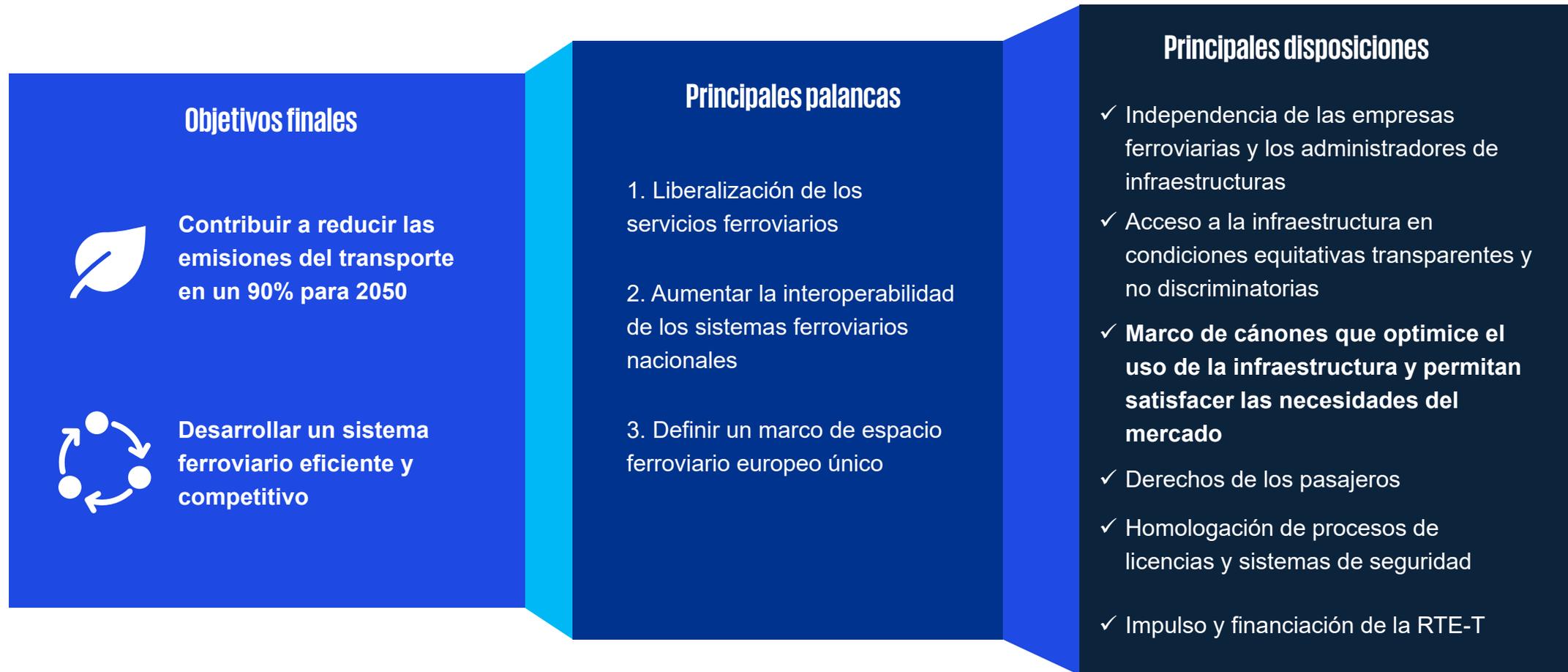
Alcance del informe de KPMG

- Encaje de los cánones en la **política ferroviaria** de la UE
- Análisis del **marco regulatorio de los cánones** en la Directiva que los regula
- **Objetivos de demanda del ferrocarril** en el contexto español
- **Diagnóstico** del sistema de cánones en España
- **Propuesta de un nuevo mecanismo** para el cálculo de los cánones:
 - Conforme a la normativa vigente y a la jurisprudencia existente.
 - Que contribuya a los objetivos marcados para el ferrocarril.
 - Alineado con las mejores prácticas en el entorno europeo.



Los cánones en la política ferroviaria de la UE

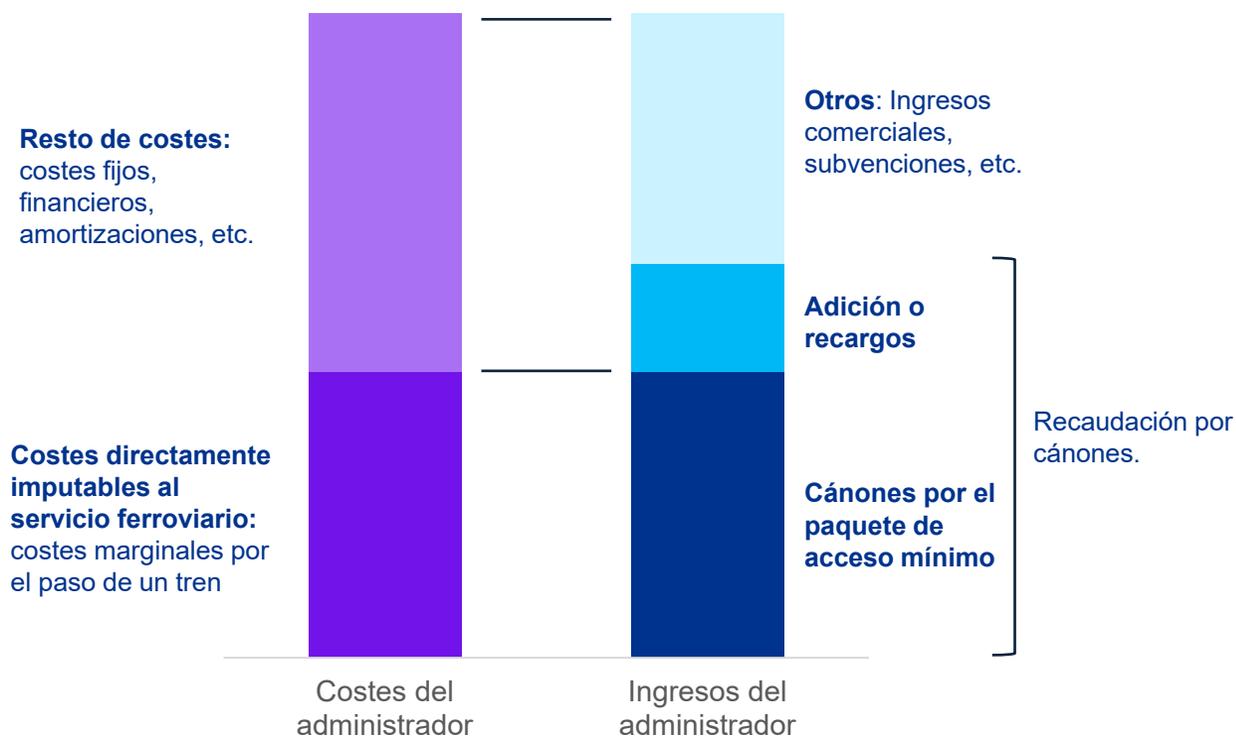
El **marco de cánones definido en la Directiva 2012/34/UE** es una de las principales disposiciones de la política de transporte ferroviario de la UE, que tiene como objetivos finales contribuir a **reducir las emisiones del transporte un 90% y desarrollar un sistema ferroviario eficiente y competitivo**.



El establecimiento de recargos según la Directiva 2012/34/UE

La normativa europea regula el establecimiento de recargos o adiciones a los cánones de acceso mínimo (coste marginal del paso de un tren), como una **excepción**, sujeta a que el **mercado pueda aceptarlos** y a que se garantice una **competitividad óptima** de los segmentos del mercado ferroviario (mercancías, OSP, servicios comerciales, etc.).

Introducción al marco de cánones ferroviarios que establece la Directiva



Conceptos clave del artículo 32

- La Directiva **no obliga** a todos los administradores de infraestructuras a **recuperar todos sus costes a través de cánones y sus recargos**, pero permite esa **posibilidad** y la supedita a unas circunstancias.
- Circunstancias para poder aplicar recargos:
 - ✓ Garantizar que el **mercado pueda aceptarlo**, y
 - ✓ Cuando no vayan en detrimento de la **competitividad del ferrocarril**.
- Para determinar la cuantía de los recargos, por tanto, exige la realización de un **análisis de la capacidad para aceptar** recargos para cada segmento.



La recuperación de los costes a través de otros beneficios

En línea con el marco de cánones que fija la Directiva, la **red de alta velocidad ha sido en su mayoría planificada con la expectativa de recuperar la inversión a partir de beneficios complementarios** a la recuperación de una parte de los costes económicos: beneficio social y medioambiental, cohesión territorial, atracción de inversiones, etc.



El Plan de Infraestructuras vigente (PITVI) aún **contempla la extensión de la red a todas las capitales de provincia, pero, al igual que los anteriores, no incluye una justificación de la rentabilidad económica** de su planificación, respondiendo en su mayoría a decisiones políticas que esperan **otro tipo de retornos**.



La propia LSF hace referencia a **razones de interés general, y a objetivos de neutralidad climática** de forma **que no solo se aplica un criterio económico** para la decisión sobre las inversiones.

Gráfico 36
RED FERROVIARIA DE ALTA VELOCIDAD

PITVI 2012-2024



Interpretación jurídica de lo que “el mercado puede aceptar”

Del estudio de los antecedentes legislativos y de las sentencias a nivel europeo y nacional se desprende que, en el análisis de lo que "el mercado puede aceptar", hay que tener en cuenta el **comportamiento de los viajeros frente al precio del servicio** y la **rentabilidad de los operadores**. Sin olvidar el requisito de la **competitividad del sector ferroviario con respecto a otros modos de transporte**.

Comportamiento de los viajeros frente al precio



1 El ejercicio para el determinar las cuantías de la adición a los cánones requiere de un **estudio de mercado** que tenga en cuenta la **elasticidad de la demanda de viajeros al precio**.

Competitividad de otros modos



2 En el establecimiento de las cuantías de la adición a los cánones, el administrador de infraestructuras debe velar por una **competitividad óptima** del modo ferroviario **frente a otros modos de transporte**.

Rentabilidad del operador



3 En la metodología para determinar las cuantías de la adición se debe considerar la **rentabilidad del operador**, que no debe entenderse como sinónimo de garantía de esta.



Los objetivos del ferrocarril en el contexto español

En España, la Estrategia de Movilidad del MITMA y el propio Plan Estratégico de ADIF reconocen los objetivos de la política ferroviaria de la UE y en el **PNIEC** se establecen de forma cuantitativa los **objetivos de demanda** que debe conseguir el ferrocarril de pasajeros **para contribuir a los objetivos de descarbonización** a nivel país.

Pacto Verde Europeo



Reducir las emisiones del transporte en un 90% para 2050

Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de la Unión Europea (2020)



Duplicar el número de trenes de alta velocidad en 2030

Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030



Aumento del uso del ferrocarril de 33.069 millones de pax-km en 2015 a 87.131 millones de pax-km en 2030 (+163%)

Estrategia de Movilidad, Segura, Sostenible y Conectada 2030:



Preponderancia al ferrocarril para reducir el transporte por carretera, sin establecer objetivos cuantitativos.

Plan Estratégico de ADIF 2030



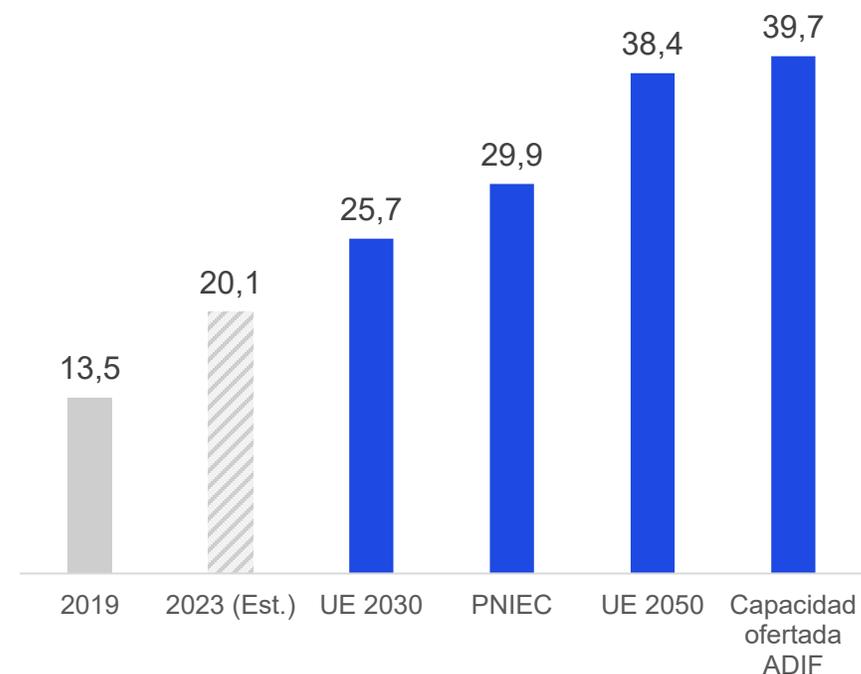
Reconoce el reto de lograr un cambio modal y aumentar la demanda ferroviaria, empleando la herramienta de la liberalización para ello.

Expectativas de crecimiento de la demanda en la red de AV

Las políticas y estrategias de descarbonización y movilidad sostenible apuntan a que **las principales relaciones de alta velocidad deberían al menos duplicar su tráfico** de pasajeros con respecto a 2019, aún lejos de conseguirse pese al incremento experimentado en los primeros años tras la apertura del mercado, para lo cual **ADIF deberá utilizar todas las herramientas a sus disposición**, incluyendo los cánones.

Estimación de la demanda de viajeros objetivo en las principales relaciones de alta velocidad (*M viajeros*)

Relación	Histórico 2019	Estimación 2023	Capacidad ofertada por ADIF en 2019	Estrategia Movilidad Sostenible UE 2030	Estrategia Movilidad Sostenible UE 2050	Objetivo PNIEC 2030
MAD-BCN	4,4	8,4	10,2	8,4	12,5	9,9
MAD-VAL	2,7	4,6	7,7	4,8	7,2	6,1
MAD-ALI	1,5	1,6	7,4	3,0	4,5	3,4
MAD-SEV	2,9	3,1	8,2	5,6	8,4	6,5
MAD-MAL	2,0	2,4	6,2	3,9	5,8	3,9
Total	13,5	20,1	39,7	25,7	38,4	29,9
<i>Inc. vs 2019</i>	-	+49 %	+194 %	+90 %	+184%	+121%



Fuentes: Informe 2021- Observatorio del Ferrocarril en España, Informe de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 2021; Declaración de Red de ADIF AV, 2019; Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, Comisión Europea, 2020; Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, Informes de monitoreo del mercado de la CNMC



La adición en el mercado español de Alta Velocidad

Pese a que España ha adoptado plenamente la política ferroviaria de la UE, **no ha trasladado a la práctica el concepto de “lo que el mercado puede aceptar”** y las cuantías de la adición se han establecido de forma arbitraria con el objetivo de la recuperación casi total de los costes de ADIF.

Aplicación práctica de la Directiva en España



En España, para determinar la adición, en los últimos años no se ha hecho público ningún **análisis** sobre si el **mercado podía o no aceptarlas**.

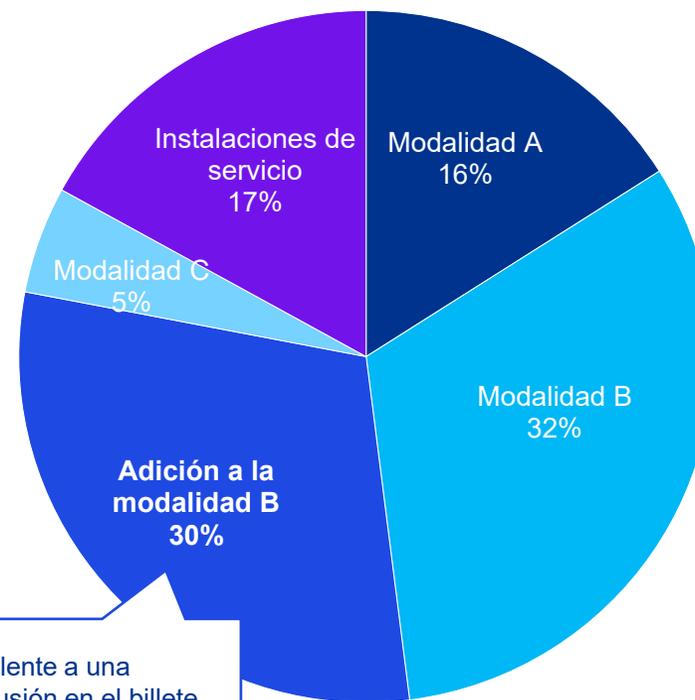


Se establecen las cuantías para permitir a ADIF AV garantizar su **equilibrio económico de forma quasi-independiente**, ante la exigencia de recuperar todos sus costes sin apenas apoyo económico externo.



Pese a la modificación de la LSF en 2022, ADIF ha seguido una posición continuista, proponiendo en su primer **Reglamento de cánones** las mismas adiciones para 2024, sin que se haya demostrado una evaluación de si el mercado las puede aceptar.

Recaudación por modalidad de canon 2022- ADIF AV (%)



Equivalente a una repercusión en el billete de **15 EUR por pasajero en Madrid Barcelona**

Fuentes: Informe de gestión ADIF AV 2022



El impacto de los cánones en el despliegue de la AV

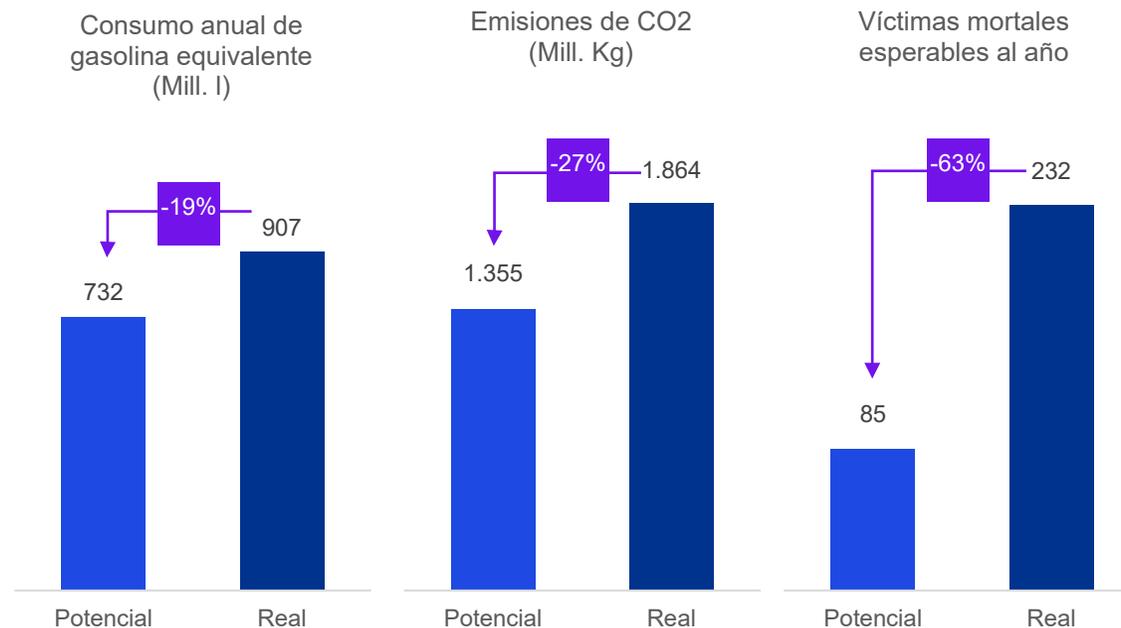
La falta de una metodología de análisis explícita sobre si las cuantías eran aceptables por el mercado y la exigencia de recuperación casi total de costes ha desembocado en **cuantías de cánones** que, como se pone de manifiesto en el anterior informe de KPMG, dieron lugar a altos precios y una demanda limitada, que **amenazan poder conseguir los objetivos de demanda que se plantean**.

01 Renfe, que hasta 2021 operó en régimen de monopolio, ha ido fijado unos **precios elevados** para poder soportar los cánones definidos, y así garantizar su equilibrio económico.

02 Este nivel de precios ha **limitado la demanda**, y con ello se ha producido una **infrautilización de la red ferroviaria**.

03 Dicha infrautilización de la red, ha supuesto un **coste de oportunidad** destacado en **términos socioeconómicos y medioambientales** e **imposibilita de facto la consecución de los objetivos de demanda** establecidos.

Reducción del impacto medioambiental y de la fatalidad en accidentes en la suma de los distintos modos de transporte en los trayectos asociados a los principales corredores de AV si se alcanzara un reparto modal similar al de la línea Roma-Milán (2019)

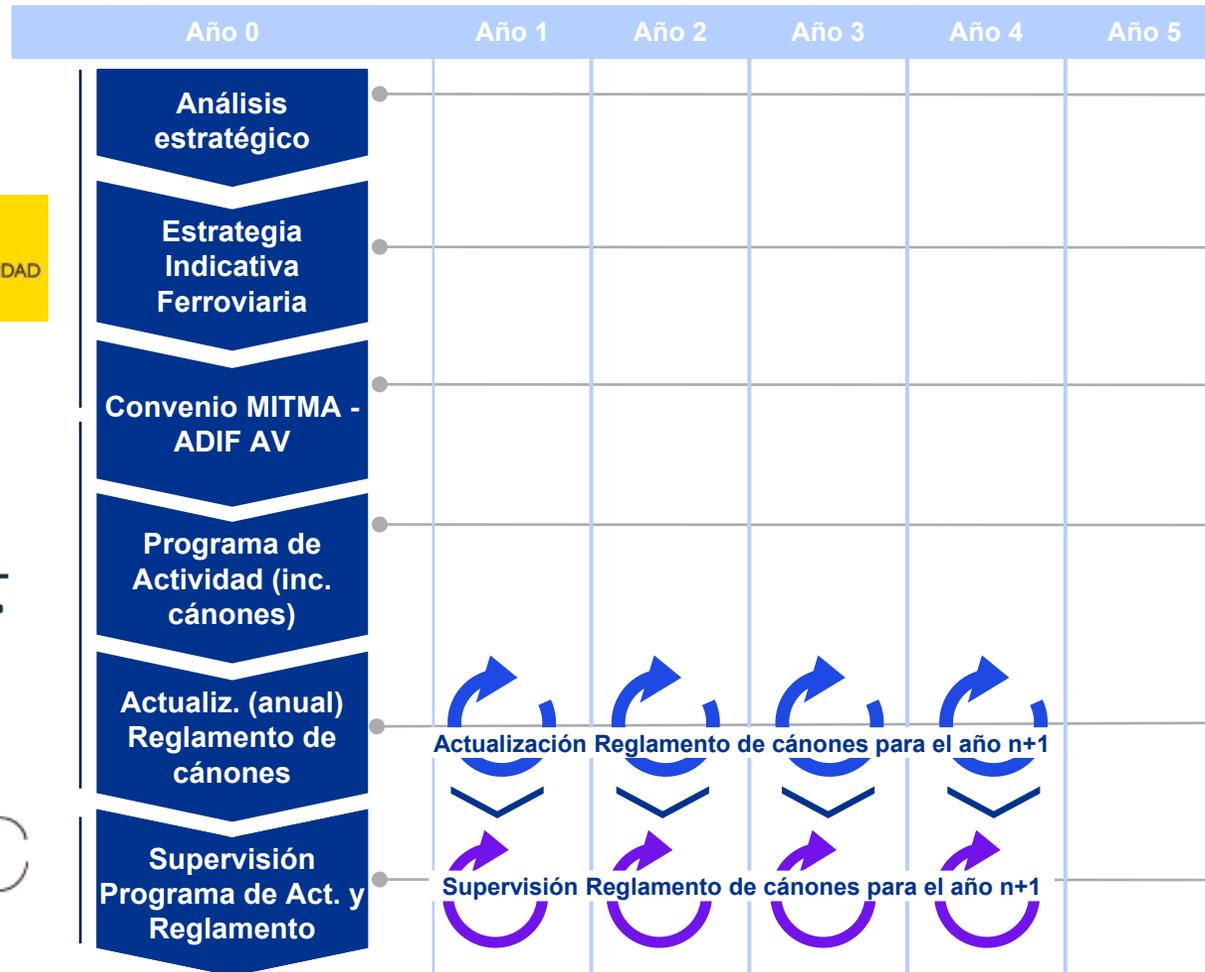


Fuentes: Informe de gestión ADIF AV 2022, Informe KPMG "Impulso de un nuevo marco de financiación de la alta velocidad en España"



Marco temporal y de gobernanza

La propuesta de KPMG se articula en torno a un **marco de 5 años** para incluir los objetivos que plantee el MITMA en la formulación de los cánones, haciendo uso de las herramientas definidas en la LSF y la Directiva. Las principales novedades **serían incluir objetivos de demanda en la Estrategia Indicativa y aprobar el Programa de Actividad** que incluya una previsión de cánones a 5 años.



Análisis Estratégico a nivel MITMA en el que se establezca para el sector unos objetivos de demanda alineados con la política comunitaria y del gobierno (incluyendo otras políticas sectoriales clave como energía, clima, sociedad, economía, etc.)

Estrategia Indicativa Ferroviaria, con horizonte 5 años, incluyendo objetivos de demanda por segmento y corredor para cada año.

Convenio MITMA - ADIF AV para el mismo periodo, dotando al administrador de los recursos para cumplir los objetivos de demanda de la Estrategia.

Programa de Actividad que deberá de ser coherente con el Convenio e incluir previsión de los cánones para los siguientes 5 años

ADIF propondrá anualmente las cuantías para el año siguiente, actualizando el **Reglamento**, que no podrán incrementarse más de un 5% sobre las previstas en el Programa salvo circunstancias excepcionales.

La CNMC supervisará las cuantías previstas en el Programa de actividad así como las que se propongan anualmente

Proceso de cálculo de las cuantías (anual o quinquenal)

En cada cálculo de las cuantías de la adición quinquenal (Programa de Actividad) o anual (Reglamento) se propone **emplear Ramsey y el test de mercado de manera secuencial**. De esta forma se asegura tanto que se minimiza el daño a la demanda (Ramsey) como que el mercado puede soportar las cuantías propuestas (Test de mercado).

Responsable



Acciones

- 1 **Estimación de costes no elegibles a recuperar** a partir del estudio de los costes y el Convenio con el MITMA.
- 2 Estimación preliminar de cuantías **distribuyendo** los costes no elegibles a recuperar **entre los segmentos**.
- 3 Evaluación de la **capacidad del mercado de aceptar** dichos cánones.
- 4 **Ajuste de la estimación preliminar** de cuantías en función de los resultados del test de mercado.
- 5 **Comprobación (y ajuste)** de que las cuantías no se incrementan más de un **5%** sobre la previsión incluida en el Programa de Actividad.
- 6 **Revisión y decisiones del Regulator**
 - Revisión de las cuantías de los cánones propuestas por ADIF
 - Decisiones vinculantes
- 7 En caso de requerirse recursos adicionales, **Modificación del Convenio ADIF-MITMA**.

Herramientas



Metodología Ramsey-Boiteaux



Test de mercado



Herramientas de otros mercados para el cálculo de la adición

La propuesta plantea utilizar de manera **secuencial** las dos principales herramientas empleadas en el entorno europeo. **Ramsey-Boiteaux** reparte los costes no elegibles a recuperar mediante recargos entre los segmentos **minimizando el daño a la demanda**, mientras que **el test de mercado es imprescindible para tener en cuenta lo que el mercado puede aceptar**.

	Precios Ramsey-Boiteaux 	Test de mercado 
Objetivo y metodología	Reparto óptimo entre segmentos del volumen de costes a recuperar mediante adición, asignando mayor cuantía a aquellos segmentos con demanda más inelástica , minimizando el daño a la demanda.	Comprobación de que el mercado puede aceptar las adiciones mediante una simulación de los resultados económicos de un operador medio y comparación del retorno obtenido con un retorno que se considere razonable.
Ventajas y limitaciones de su potencial aplicación a España	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reparto óptimo de la adición entre segmentos minimizando el daño al excedente del consumidor (viajero). ✗ No determina por sí solo si las cuantías son aceptables para el mercado ni si hay un retorno razonable para los operadores ✗ No tiene en cuenta los objetivos de demanda por sí solo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asegura que las cuantías que se están proponiendo son aceptables por el mercado. ✓ Invita a que la fijación de las cuantías no venga determinada únicamente por criterios presupuestarios y sí por otros como alcanzar determinados niveles de demanda.

Fuentes: Benchmarking propio a partir de información publicada por IRG-Rail, administradores de infraestructura y reguladores nacionales.

NOTA: Si bien Francia aplica actualmente un mecanismo homologable a un test de mercado el Regulador ha mostrado interés por desarrollar la metodología Ramsey-Boiteaux



Metodología propuesta para el test de mercado

El test de mercado consistiría en una simulación de los resultados económicos de un operador teórico para las cuantías propuestas evaluando si la **TIR obtenida es superior al WACC** representativo del nivel de riesgo del negocio y unas condiciones de financiación realistas. En la simulación deberá tenerse en cuenta además cuál es la **demanda que se pretende conseguir** y el **precio del billete que permitiría** alcanzarla.

Conceptos a tener en cuenta según normativa y jurisprudencia

Inputs clave del test de mercado propuesto

Comportamiento de los viajeros frente al precio



Demanda objetivo.

Demanda coherente con las políticas y estrategias de movilidad sostenible y descarbonización, que deberían reflejarse en la Estrategia Indicativa.

Competitividad de otros modos



Precio objetivo medio.

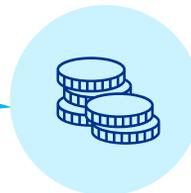
El precio objetivo medio en cada ruta será aquel que permita alcanzar la demanda objetivo en base a curvas de elasticidad.

Rentabilidad del operador



Costes unitarios.

Se propone utilizar como costes de referencia iniciales los costes unitarios de los servicios comerciales de Alta Velocidad de Renfe Viajeros de 2019, con excepciones para costes fuera del control de los operadores.



Retorno razonable para el operador.

Se considerará el WACC del negocio como rentabilidad razonable.

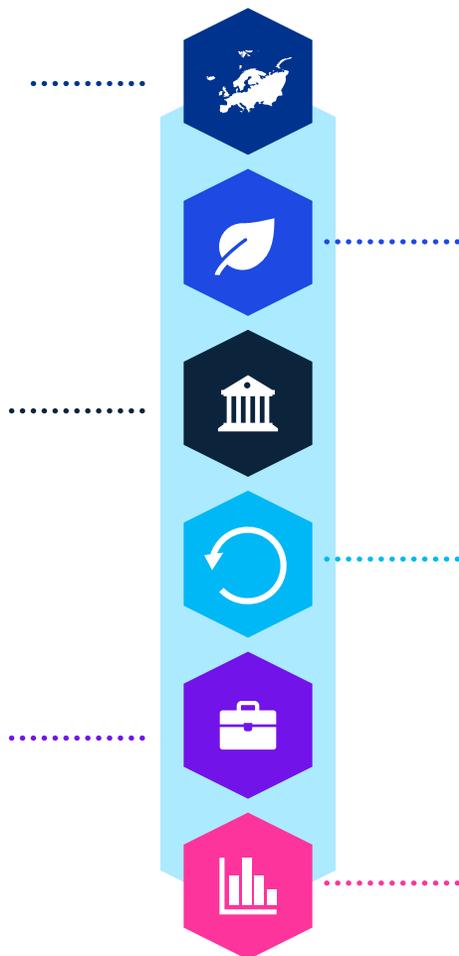


Conclusiones

La normativa europea regula el establecimiento de **recargos a los cánones como una excepción**, sujeta a que el **mercado pueda aceptarlos** y a que se garantice una **competitividad óptima** de los segmentos del mercado ferroviario (mercancías, OSP, servicios comerciales, etc.).

La falta de análisis explícito sobre si las cuantías son aceptables por el mercado y la exigencia de recuperación casi total de costes ha desembocado en cuantías de cánones que **amenazan poder conseguir los objetivos de demanda que se plantean**.

Para cada cálculo de las cuantías KPMG propone emplear secuencialmente las metodologías de **Ramsey-Boiteaux** y el **test de mercado** para respectivamente, minimizar el daño a la demanda y asegurar que el mercado puede aceptar los recargos que se proponen.



Las políticas y estrategias de descarbonización y movilidad sostenible apuntan a que **las principales relaciones de alta velocidad deberían al menos duplicar su tráfico** de pasajeros con respecto a 2019, para lo cual ADIF deberá utilizar todas las herramientas a sus disposición, incluyendo los cánones.

KPMG propone **incorporar objetivos de demanda en la Estrategia Indicativa Ferroviaria** y que, conforme a la LSF, ADIF apruebe un **Programa de Actividad que incluya la previsión de cánones a 5 años**, alineados con la Estrategia a través de los recursos que le debe dotar el Convenio de Financiación.

En el test de mercado resulta necesario incluir los **objetivos de demanda** y los **precios** de los servicios que permitirían alcanzarlos, así como unos **costes de referencia** sobre los que los operadores puedan tener ganancias en eficiencia y la **rentabilidad razonable** del operador teórico.



kpmg.es

El presente informe ha sido elaborado por KPMG Auditores, S.L. y KPMG Abogados, S.L.P. a petición y bajo financiación de OUIGO ESPAÑA SAU (Ouido) e INTERMODALIDAD DE LEVANTE, S.A. (Iryo).

La información aquí contenida es de carácter general y no va dirigida a facilitar los datos o circunstancias concretas de personas o entidades. Si bien procuramos que la información que ofrecemos sea exacta y actual, no podemos garantizar que siga siéndolo en el futuro o en el momento en que se tenga acceso a la misma. Por tal motivo, cualquier iniciativa que pueda tomarse utilizando tal información como referencia, debe ir precedida de una exhaustiva verificación de su realidad y exactitud, así como del pertinente asesoramiento profesional.

© 2023 KPMG Asesores S.L., sociedad española de responsabilidad limitada y firma miembro de la organización global de KPMG de firmas miembro independientes afiliadas a KPMG International Limited, sociedad inglesa limitada por garantía. Todos los derechos reservados.

KPMG y el logotipo de KPMG son marcas registradas de KPMG International Limited, sociedad inglesa limitada por garantía.