



COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Directrices relativas a la fijación de los cánones por la utilización de las infraestructuras ferroviarias

(C/2025/2606)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto político

El Pacto Verde Europeo y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente ⁽¹⁾ sitúan el transporte ferroviario en el centro de los esfuerzos con el objetivo de descarbonizar el sistema de transporte de la UE. Según los hitos de la Estrategia, el transporte ferroviario de mercancías se duplicará y el transporte ferroviario de alta velocidad se triplicará de aquí a 2050 en comparación con 2015.

El plan de acción de la Comisión para impulsar el uso del transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo ⁽²⁾ establece medidas concretas que deben adoptarse para alcanzar estos ambiciosos objetivos y hacer del transporte ferroviario transfronterizo una opción de viaje mucho más atractiva para largas distancias en la UE. Proporcionar la capacidad de infraestructura necesaria para este crecimiento es un reto que requerirá inversiones, la aplicación plena y oportuna del Reglamento RTE-T revisado ⁽³⁾ y el mejor uso posible de la red existente.

La UE se ha comprometido a desarrollar infraestructuras de transporte coherentes, eficientes, multimodales y de alta calidad en todo su territorio. Los costes fijos de la infraestructura del ferrocarril son elevados en comparación con otros modos de transporte ⁽⁴⁾ y es fundamental contar con una financiación adecuada para garantizar los niveles necesarios de seguridad, fiabilidad, suministro de capacidad e interoperabilidad de la red ferroviaria.

1.2. Cánones de acceso a las vías: función y referencias jurídicas

Los cánones de acceso a las vías son los cánones que las empresas ferroviarias (EF) deben pagar por el uso de la infraestructura ferroviaria. Constituyen una importante fuente de ingresos para los administradores de infraestructuras ferroviarias y, junto con las contribuciones directas del Estado, constituyen un elemento clave de la financiación de la red.

Los cánones de acceso a las vías también son una herramienta para dirigir la demanda de las empresas ferroviarias de tipos específicos de capacidad. Son un componente importante de los costes operativos de las EF, por lo que afectan al precio de los servicios ferroviarios para los usuarios finales y, por tanto, afectan a las condiciones en las que las EF compiten entre sí y con otros modos de transporte. El nivel de los cánones de acceso a las vías afecta a la decisión de las EF de ofrecer o no servicios de transporte y unos cánones de acceso a las vías elevados pueden constituir una barrera de acceso al mercado para los nuevos operadores ⁽⁵⁾.

Los cánones de acceso a las vías están regulados por la Directiva 2012/34/UE (la Directiva) ⁽⁶⁾ y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión (el Reglamento de Ejecución) ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 9 de diciembre de 2020, «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro» [COM(2020) 789 final].

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 14 de diciembre de 2021, titulada «Plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo» [COM(2021) 810 final].

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2024/1679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte (DO L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj>).

⁽⁴⁾ Resumen, p. 5, Comisión Europea: Dirección General de Movilidad y Transportes, Essen, H., Andrew, E., Sutter, D., Wijngaarden, L. et al., *Sustainable transport infrastructure charges and internalisation of transport externalities — Main findings* [«Cánones de las infraestructuras de transporte sostenible y la internalización de las externalidades del transporte – Conclusiones principales», documento solo disponible en inglés], Oficina de Publicaciones, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/004905>.

⁽⁵⁾ Los bajos cánones de acceso a las vías han sido un elemento importante para el éxito de la apertura del mercado italiano de alta velocidad [fuente: Comisión Europea, Dirección General de Movilidad y Transportes, *Long-distance cross-border passenger rail services — Final report* [«Servicios ferroviarios transfronterizos de viajeros de larga distancia – Informe final», documento solo disponible en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/019365>].

⁽⁶⁾ 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 (DO L 343 de 14.12.2012, p. 32), modificada por la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 (DO L 352 de 23.12.2016, p. 1). La versión consolidada está disponible en la siguiente dirección: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02012L0034-20190101>.

⁽⁷⁾ Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (DO L 148 de 13.6.2015, p. 17).

La Directiva establece los principios para la aplicación de cánones. El artículo 31, apartado 1, exige a las EF que paguen cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias. El artículo 31, apartado 3, señala que el canon de acceso mínimo ⁽⁸⁾ a infraestructuras ferroviarias (y a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio) será equivalente «al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario». El artículo 31, apartado 5, permite modificar estos cánones de manera que tengan en cuenta el coste de efectos ambientales causados por la explotación del tren. El artículo 31, apartado 4, añade que estos cánones pueden incluir componentes adicionales para reflejar la escasez de capacidad durante períodos de congestión.

El artículo 32 de la Directiva especifica además que, como excepción a esta norma, pueden añadirse recargos para recuperar íntegramente los costes asumidos por el administrador de infraestructuras. Sin embargo, la adición de recargos está sujeta a varias condiciones.

Por lo tanto, los cánones de acceso a las vías pueden tener tres componentes principales:

- los cánones obligatorios que recuperan los costes directos de explotación de los trenes de los administradores de infraestructuras (coste marginal);
- recargos opcionales;
- componentes opcionales como los cánones por escasez [congestión ⁽⁹⁾] y los coeficientes medioambientales.

Las presentes directrices se centran en los recargos y otros cánones opcionales. El Reglamento de Ejecución regula los cánones por la recuperación de los costes directos y el método que debe utilizarse para determinarlos.

1.3. Objetivo de las directrices

Estas directrices tienen por objeto aclarar y ayudar a las autoridades nacionales y a los administradores de infraestructuras a aplicar la Directiva y no crean nuevas obligaciones jurídicas. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la UE.

En la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente, la Comisión indicó su intención de valorar «si las actuales normas relativas a los cánones de acceso ofrecen los incentivos adecuados para impulsar mercados competitivos y el atractivo del tren». La Comisión también incluyó directrices sobre los cánones de acceso a las vías entre las iniciativas del plan de acción para impulsar el transporte ferroviario de pasajeros de larga distancia y transfronterizo, habida cuenta del impacto de los cánones de acceso a las vías en la viabilidad de dichos servicios.

La Comisión es consciente de los diferentes enfoques de los administradores de infraestructuras para establecer recargos y determinar los segmentos de mercado en los que se aplican. Las presentes directrices tienen por objeto aportar claridad sobre las obligaciones jurídicas existentes, así como ejemplos de buenas prácticas y avances observados en los distintos mercados ferroviarios de la UE.

Las presentes directrices no tienen por objeto abordar todas y cada una de las disposiciones sobre cánones de acceso a las vías del Derecho de la UE. Se centrarán en aquellos aspectos que, según la experiencia de la Comisión, son las principales causas de una aplicación problemática o de prácticas divergentes.

2. SITUACIÓN ACTUAL

Como se explica en la sección 3, el establecimiento de recargos es un ejercicio complejo que persigue dos objetivos principales: el uso óptimo de la capacidad y la recuperación de costes, al tiempo que tiene que adaptarse a varias limitaciones jurídicas y presupuestarias.

Los administradores de infraestructuras han adoptado enfoques diferentes. El factor que probablemente ha influido más en sus decisiones es el importe de la financiación que reciben del Estado. De conformidad con el Derecho de la UE, los Estados miembros deben garantizar el equilibrio de las cuentas de los administradores de infraestructuras a lo largo de un período de cinco años ⁽¹⁰⁾. En la práctica, existe una gran variación en el nivel de financiación que los Estados miembros conceden a

⁽⁸⁾ El anexo II de la Directiva describe el paquete de acceso mínimo como compuesto por: a) tramitación de las solicitudes de capacidad de infraestructura ferroviaria; b) derecho a utilizar la capacidad concedida; c) utilización de la infraestructura ferroviaria, incluidas bifurcaciones y desvíos de la red; d) control del tren, incluida señalización, regulación, expedición, así como comunicación y suministro de información sobre circulación ferroviaria; e) utilización de las instalaciones de alimentación eléctrica para la corriente de tracción, cuando estén disponibles; f) cualquier otra información necesaria para introducir o explotar el servicio para el que se ha concedido capacidad.

⁽⁹⁾ Los dos términos «canon por escasez» y «canon por congestión» son intercambiables.

⁽¹⁰⁾ El artículo 8, apartado 4, de la Directiva especifica que «los Estados miembros se asegurarán de que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias del administrador de infraestructuras refleje como mínimo una situación de equilibrio entre, por una parte, los ingresos procedentes de los cánones por la utilización de infraestructuras, los excedentes de otras actividades comerciales, ingresos no reembolsables de origen privado y la financiación estatal incluidos, en su caso, los anticipos abonados por el Estado, y, por otra, los gastos de infraestructura».

los administradores de infraestructuras ⁽¹⁾ y, en consecuencia, en la medida en que los administradores de infraestructuras deben basarse en recargos como fuente de ingresos complementaria.

Gráfico 1

Número y porcentajes de las principales fuentes de financiación en la financiación total (datos de 2019). El canon de acceso a las vías para el paquete de acceso mínimo incluye tanto los cánones por costes directos como los recargos

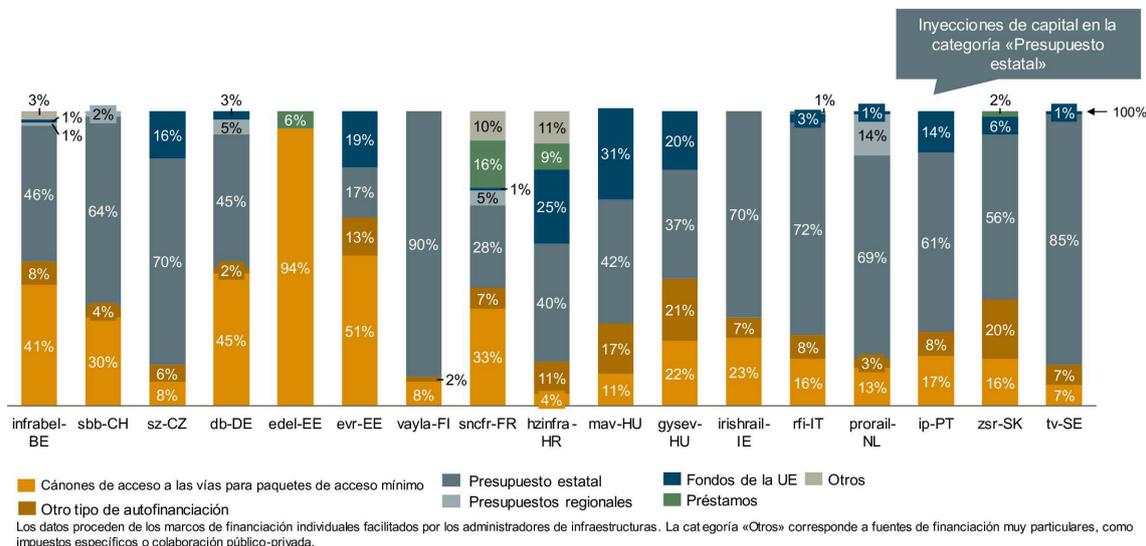
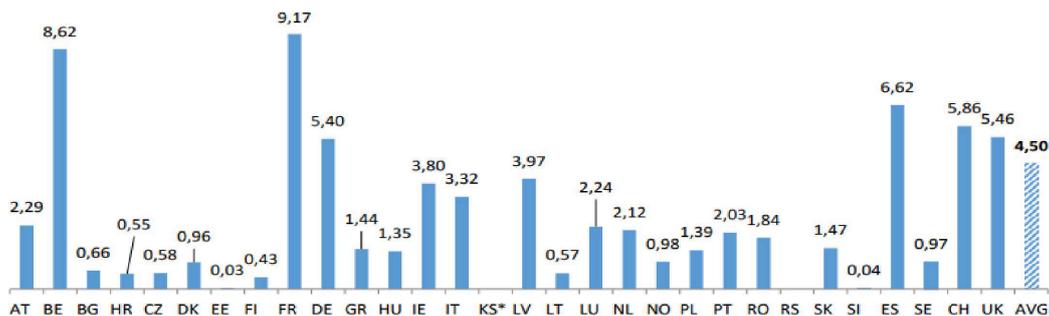


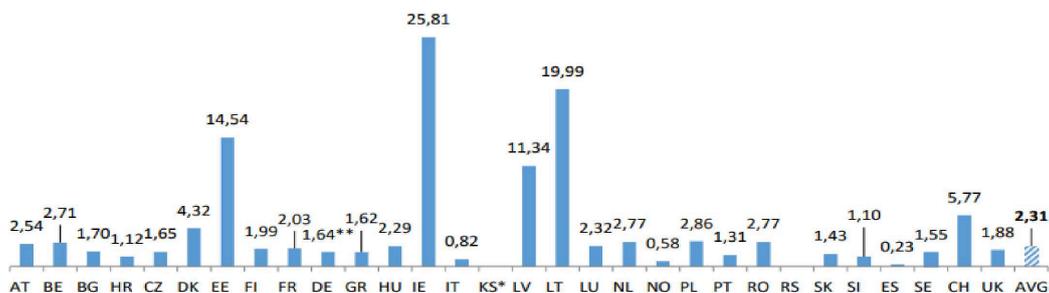
Gráfico 2

Ingresos de los administradores de infraestructuras procedentes de las EF por tren/km en relación con los servicios de transporte de viajeros y de mercancías respectivamente (fuente: Grupo de Reguladores Independientes, noveno informe de seguimiento del mercado), la cifra correspondiente a Alemania para el segmento de mercancías excluye la parte de los cánones de acceso a las vías cubierta por la financiación estatal (incluida la financiación estatal, el nivel de los cánones de acceso a las vías recogidos es de 2,91 EUR por tren-km)

Cánones por acceso a las vías de las EF por tren de viajeros-kilómetro (en euros)



Cánones por acceso a las vías de las EF por tren de mercancías-kilómetro (en euros)



⁽¹⁾ Fuente: PRIME Deep Dive on Charging and State Funding of European Infrastructure Managers [«Investigación profunda de PRIME en relación con cánones y financiación estatal de los administradores europeos de infraestructuras», documento solo disponible en inglés], mayo de 2022.

Otro elemento importante es el estado y las características de la infraestructura. Por ejemplo, una red moderna equipada con el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) puede tener no solo unos costes de mantenimiento más bajos, sino también una mayor densidad de tráfico, con menos separación entre trenes. Esto permite a los administradores de infraestructuras repartir los costes fijos entre un mayor número de usuarios y obtener mayores beneficios de las economías de escala.

Por lo tanto, el importe de la financiación estatal destinada a infraestructuras y el estado y el rendimiento de la infraestructura repercuten en la importancia que los administradores de infraestructuras conceden a cada uno de los dos objetivos de utilización óptima de la capacidad y recuperación de costes. En la sección 4 se examinará cómo es esto compatible con la Directiva ⁽¹²⁾.

Las opciones de los administradores de infraestructuras también difieren considerablemente con respecto a la definición de segmentos del mercado a efectos de la aplicación de recargos. Algunos administradores de infraestructuras distinguen muchos segmentos del mercado, mientras que otros optan por un desglose mínimo ⁽¹³⁾.

Los administradores de infraestructuras no utilizan una metodología uniforme para determinar el importe de los recargos. En la sección 4 se examina más concretamente esta cuestión.

3. MARCO JURÍDICO

Los artículos de la Directiva más pertinentes para los cánones son el artículo 26 (Aprovechamiento de la capacidad de infraestructura), el artículo 29 (Fijación, aplicación y cobro de cánones), el artículo 30 (Costes y contabilidad de la infraestructura), el artículo 31 (Principios de los cánones) y el artículo 32 (Excepciones a los principios de los cánones).

3.1. Aprovechamiento de la capacidad de infraestructura

El artículo 26 abre la sección de la Directiva que establece los principios generales para la aplicación de cánones y la adjudicación de capacidad. Dispone lo siguiente: «Los Estados miembros velarán por que los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad aplicados a la infraestructura ferroviaria se ajusten a los principios instaurados en la presente Directiva, y por que permitan al administrador de infraestructuras comercializar la capacidad disponible y optimizar su uso».

Por lo tanto, se pretende que la utilización óptima y efectiva de capacidades sea el principio rector de los cánones por utilización de infraestructuras ⁽¹⁴⁾ y debe prevalecer sobre otros aspectos (por ejemplo, la recuperación total de los costes), que se consideran excepciones. El concepto de «utilización óptima y efectiva de la capacidad» se examina con más detalle en el punto 4.2.

En efecto, si bien la Directiva impone la aplicación de cánones marginales en su artículo 31, apartado 3, el uso de la expresión «podrán» en el artículo 32, apartado 1, deja claro que la percepción de recargos con vistas a la plena recuperación de los costes es opcional y no obligatoria y, como excepción a los principios de los cánones ⁽¹⁵⁾, está sujeta a varios requisitos ⁽¹⁶⁾. Estos requisitos se examinan en el punto 3.6.

⁽¹²⁾ La conformidad de la financiación pública con las normas sobre ayudas estatales de la Unión no se aborda en las presentes directrices, sino en las directrices ferroviarias de 2008 o, dado que se están revisando actualmente, en sus sucesoras. Comunicación de la Comisión, «Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias» (DO C 184 de 22.7.2008, p. 13). Como tal, ninguna disposición de las Directrices relativas al establecimiento de cánones por la explotación de infraestructuras ferroviarias debe interpretarse en perjuicio de la evaluación de la Comisión sobre el cumplimiento del marco sobre ayudas estatales.

⁽¹³⁾ Existe un desglose detallado en Alemania, Francia e Italia, donde los principales segmentos del mercado se dividen en subsegmentos según diferentes criterios (por ejemplo, origen/destino, hora del día y velocidad del servicio). En los Países Bajos y Suecia se definen menos segmentos del mercado.

⁽¹⁴⁾ La utilización óptima y efectiva de la infraestructura es también el principal objetivo de los programas de actividad que los administradores de infraestructuras están obligados a desarrollar en virtud del artículo 8 de la Directiva: «[...] el administrador de infraestructuras deberá adoptar un programa de actividad que incluirá planes de inversión y financiación. Dicho programa irá orientado a garantizar un uso, suministro y desarrollo óptimos y eficientes de la infraestructura, asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero, y preverá los medios necesarios para lograr tales objetivos».

⁽¹⁵⁾ El título del artículo 32 de la Directiva es «Excepciones a los principios de los cánones».

⁽¹⁶⁾ El requisito del artículo 26 de la Directiva de que los cánones deben permitir que el administrador de infraestructuras comercialice «la capacidad disponible y [optimice] su uso» es el más pertinente para los componentes opcionales del sistema de cánones que, contrariamente al componente obligatorio (costes directos), pueden ser modulados adecuadamente por el administrador de infraestructuras.

Incluso en el caso mencionado en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva ⁽¹⁷⁾, la recuperación total de costes lograda exclusivamente mediante cánones y sin financiación estatal para el administrador de infraestructuras no debe impedir que el transporte ferroviario sea competitivo con respecto a los demás modos de transporte. No debe pasarse por alto esta condición previa.

Los Estados miembros pueden autorizar a los administradores de infraestructuras para que apliquen recargos con el objetivo de contribuir a la plena recuperación de los costes. Sin embargo, la Directiva impone condiciones estrictas sobre el uso de recargos con el fin de respetar los objetivos predominantes de optimizar la utilización de la infraestructura ferroviaria y preservar la competitividad del transporte ferroviario.

3.2. Responsabilidad respecto de los cánones

El artículo 29 de la Directiva precisa que «[l]os Estados miembros crearán un marco para los cánones, respetando la independencia de gestión establecida en el artículo 4. A reserva de dicha condición, los Estados miembros establecerán asimismo normas específicas de fijación de cánones, o delegarán dichas facultades en el administrador de infraestructuras». Por lo tanto, corresponde a los Estados miembros decidir si pueden aplicarse recargos. Sin embargo, la responsabilidad de identificar los segmentos de mercado, determinar el importe de los cánones y recaudarlos se atribuye a los administradores de infraestructuras, como confirman varias resoluciones del TJUE ⁽¹⁸⁾. Por lo tanto, los administradores de infraestructuras deben gozar de cierta flexibilidad ⁽¹⁹⁾ a la hora de fijar el nivel de los cánones. Por ejemplo, el TJUE consideró que la fijación por un Estado miembro del canon máximo por la utilización de la infraestructura ferroviaria obstaculizaba la independencia del administrador de infraestructuras ⁽²⁰⁾.

Esto también confirma la naturaleza de los cánones como instrumento para la gestión eficaz de la infraestructura ⁽²¹⁾, en lugar de limitarse a equilibrar las cuentas de los administradores de infraestructuras, que es responsabilidad general de los Estados miembros con arreglo al artículo 8 de la Directiva.

Los Estados miembros también pueden introducir un procedimiento para la aprobación *ex ante* o *ex post* de recargos concretos por parte de un organismo regulador. En cualquier caso, el organismo regulador debe ejercer su facultad de supervisión y exigir cambios en los sistemas de cánones siempre que sea necesario para remediar situaciones de incompatibilidad con la Directiva. Sin embargo, las competencias de modificación de los organismos reguladores deben limitarse a garantizar el cumplimiento de las normas y los objetivos de la Directiva, ya que el TJUE también ha reconocido la independencia del administrador de infraestructuras a la hora de determinar el importe de los cánones con respecto a los organismos reguladores ⁽²²⁾.

Las limitaciones predefinidas que privan a los administradores de infraestructuras de flexibilidad a la hora de determinar el importe y la distribución de los cánones (por ejemplo, los límites de los cánones de acceso a las vías para segmentos específicos del mercado) son incompatibles con la independencia de gestión de los administradores de infraestructuras establecida por la Directiva.

⁽¹⁷⁾ «Sin perjuicio del posible objetivo a largo plazo de que los costes de infraestructura sean soportados por el usuario para todos los modos de transporte sobre la base de una competencia intermodal equitativa y no discriminatoria, cuando el transporte ferroviario esté en condiciones de competir con otros modos de transporte dentro del marco tarifario de los artículos 31 y 32, los Estados miembros podrán exigir al administrador de infraestructuras que equilibre sus cuentas sin financiación estatal».

⁽¹⁸⁾ Sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión Europea/Reino de España, C-483/10, EU:C:2013:114 (en lo sucesivo, «Comisión Europea/Reino de España»); y sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión Europea/República Federal de Alemania, C-556/10, EU:C:2013:116 (en lo sucesivo, «Comisión Europea/República Federal de Alemania»). Véase también la sentencia de 11 de julio de 2013, Comisión Europea/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509 (en lo sucesivo, «Comisión Europea/República Checa»); sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de octubre de 2013, Comisión Europea/República Italiana, C-369/11, EU:C:2013:636 (en lo sucesivo, «Comisión Europea/República Italiana»); y sentencia de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

⁽¹⁹⁾ Véase la sentencia Comisión Europea/Reino de España, apartado 49: «De las anteriores consideraciones se deduce que, para garantizar la independencia de gestión del administrador de infraestructuras, éste debe disponer, en el marco de tarificación que hayan definido los Estados miembros, de un cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión». Véase también la sentencia Comisión Europea/República Italiana, apartado 43.

⁽²⁰⁾ Véase la sentencia Comisión Europea/República Checa, apartado 36.

⁽²¹⁾ Véase la sentencia Comisión Europea/República Federal de Alemania, apartado 82; Comisión Europea/República Checa, apartado 35; y Comisión Europea/República Italiana, apartado 43.

⁽²²⁾ Sentencia de 9 de septiembre de 2021, LatRailNet y Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija, C-144/20, EU:C:2021:717 (en lo sucesivo, «LatRailNet y Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija»), apartados 43 a 47. Véanse también las conclusiones de la Abogada General Sra. T. Čapeta, de 7 de noviembre de 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, apartado 86.

3.3. Requisitos básicos: principios uniformes y no discriminación

En el artículo 29, apartados 2 y 3, se establecen algunos requisitos básicos que los administradores de infraestructuras deben tener en cuenta a la hora de establecer su sistema de cánones.

El artículo 29, apartado 2, especifica que «salvo en los casos específicos previstos en el artículo 32, apartado 3, los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de cánones utilizado se ajuste a los mismos principios en toda la red». Esto no significa que los administradores de infraestructuras, al definir los recargos y los subsegmentos del mercado, no puedan tener en cuenta criterios de red, como los diversos aspectos de rendimiento (velocidad máxima, número de vías, etc.) y el diferente contexto geográfico de la red (por ejemplo, nodos metropolitanos). En efecto, estos aspectos pueden incidir en el tipo y la calidad de los servicios de transporte y de la demanda conexa y, por tanto, en la capacidad del mercado para soportar dichas cargas. La diferenciación de los cánones de acceso a las vías por criterios de red, en relación con el mismo origen/destino, también puede tener el efecto secundario positivo de promover el uso de líneas alternativas menos explotadas, aunque el uso de cánones de congestión o descuentos (véase la sección 5) puede ofrecer una mejor alternativa para abordar este objetivo específico ⁽²³⁾.

El artículo 29, apartado 3, establece un criterio de no discriminación según el cual: «Los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de cánones aplicado dé como resultado que las empresas ferroviarias que presten servicios de naturaleza semejante en una parte similar del mercado abonen cánones equivalentes y no discriminatorios, y por que los cánones efectivamente aplicados sean conformes a las normas establecidas en la declaración sobre la red». Esto es especialmente pertinente en el caso de dos EF que operan en el mismo segmento ferroviario pero utilizan material rodante diferente. En este caso, los cánones a las dos EF deben ser proporcionales a su utilización de la infraestructura y no deben diferenciarse por tipo de material rodante ⁽²⁴⁾ si el servicio prestado es de naturaleza equivalente. En particular, la Comisión considera que las EF que utilizan trenes con mayor capacidad no deben ser penalizadas por su capacidad para transportar más viajeros o mercancías en relación con la misma utilización de la infraestructura (véase también el punto 3.6.4).

El requisito de no discriminación en materia de cánones se ve reforzado por el artículo 32, apartado 5, de la Directiva, que establece lo siguiente: «Para evitar discriminaciones, los Estados miembros garantizarán que sean comparables los cánones medios y marginales de cualquier administrador de infraestructuras para usos equivalentes de su infraestructura, y que los servicios comparables en el mismo segmento de mercado estén sometidos a los mismos cánones».

Los servicios comparables deben pagar los mismos recargos por un uso equivalente de la infraestructura.

Los cánones de las EF que presten servicios equivalentes en el mismo segmento de mercado no deben diferenciarse en función del tipo de equipo o material rodante (excepto por cualquier posible diferencia en los costes directos que causen).

3.4. Objetivo a largo plazo de reducir los cánones de acceso

El artículo 30, apartado 1, de la Directiva exige que se incentive a los administradores de infraestructuras «[...] a que reduzcan los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso». Cuando esto se lee en relación con el considerando 71 ⁽²⁵⁾, es evidente que el legislador quiso promover un enfoque basado en incentivos para la financiación de los administradores de infraestructuras que fomentara la rentabilidad y la reducción de los cánones de acceso a las vías.

⁽²³⁾ Este concepto es especialmente válido para los trenes de mercancías, que, a falta de restricciones relacionadas con la electrificación de las líneas, la longitud máxima del tren, la carga por eje o el gálibo de carga, pueden utilizar otros itinerarios que conectan las terminales de carga inicial y final.

⁽²⁴⁾ Excepto la diferencia en los costes directos que implica el uso de material rodante diferente.

⁽²⁵⁾ «La infraestructura ferroviaria es un monopolio natural y, por lo tanto, es preciso incentivar a sus administradores para que reduzcan costes y apliquen una gestión eficaz».

Los incentivos a que se refiere el artículo 30, apartado 1, pueden aplicarse mediante el acuerdo contractual entre el Estado miembro y el administrador de infraestructuras⁽²⁶⁾, mediante medidas reglamentarias o mediante una combinación de ambos. Por lo que se refiere a las medidas reglamentarias, la Comisión considera que, al establecer el marco de los cánones, los Estados miembros podrían exigir que los recargos solo se cobren cuando se cumplan determinados indicadores clave de rendimiento de la infraestructura, o que el sistema de cánones refleje diferencias significativas en el rendimiento de la infraestructura. Esto también está en consonancia con las consideraciones del punto 3.3 sobre los criterios de red. No obstante, tales requisitos del marco de los cánones no deben socavar la independencia del administrador de infraestructuras y se entienden sin perjuicio de las competencias del organismo regulador para revisar los cánones a que se refiere el artículo 56 de la Directiva.

Además, debe entenderse que la contribución del recargo a la «recuperación total de costes» se refiere al coste que tendría que soportar un administrador de infraestructuras eficiente para prestar servicios de infraestructura de una calidad determinada, una vez deducidas otras contribuciones, como la financiación estatal o regional.

La Directiva tiene el claro objetivo político de impulsar la utilización de la red ferroviaria reduciendo los cánones. A tal efecto, deben ofrecerse incentivos a los administradores de infraestructuras.

3.5. Cánones por escasez y diferenciación medioambiental

Como ya se ha indicado, el artículo 31, apartado 3, de la Directiva establece la norma general de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario. Además, el artículo 31, apartados 4 y 5, respectivamente, permite a los administradores de infraestructuras «incluir un canon que refleje la escasez de capacidad de un determinado tramo identificable de la infraestructura durante períodos de congestión» y modificar los cánones «de manera que tengan en cuenta el coste de efectos ambientales causados por la explotación del tren»⁽²⁷⁾.

Cabe señalar que los cánones por escasez se abordan por separado de los recargos en la Directiva. Esto refleja claramente la intención del legislador de tratar con herramientas diferentes los distintos problemas de congestión de la red y recuperación de costes. Esta distinción es pertinente tanto desde el punto de vista de la determinación de la cuantía de los cánones —proporcional al grado de congestión para los cánones por escasez y a la capacidad del segmento del mercado para pagar recargos—, como desde el punto de vista de las circunstancias que limitan su aplicación. En el punto 5.1 que figura más adelante se exponen otras consideraciones sobre los cánones por escasez.

Además, la Directiva permite a los administradores de infraestructuras modificar los cánones por costes directos para compensar los efectos ambientales causados por la explotación del tren e incentivar así el uso de equipos y prácticas con un comportamiento medioambiental superior. Las modificaciones deben ser proporcionales a los efectos ambientales y no discriminatorias.

3.6. Establecimiento de recargos

El artículo 32 de la Directiva permite excepciones a la norma general de los cánones del artículo 31, apartado 3, relativa a la cobertura de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, introduciendo el concepto de recargos. En particular, el artículo 32, apartado 1, párrafo primero, especifica que:

«Con el fin de recuperar totalmente los costes asumidos por el administrador de infraestructuras, los Estados miembros podrán, siempre que el mercado pueda aceptarlo, cobrar recargos basados en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios, sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario. El sistema de cánones respetará los aumentos de productividad conseguidos por las empresas ferroviarias.»

El artículo 32, apartado 1, define los costes totales soportados por el administrador de infraestructuras como el importe máximo que el administrador de infraestructuras puede recaudar mediante cánones⁽²⁸⁾. En la práctica, los recargos pueden colmar la brecha entre la recuperación (obligatoria) de los costes directos y el coste total de la infraestructura, una vez deducidas las subvenciones recibidas por el Estado. Esto se debe a que las subvenciones estatales ya recuperan (parte de) los costes por los que pueden cobrarse los recargos. En términos más generales, esta condición implica que los recargos no pueden utilizarse para generar beneficios para el administrador de infraestructuras⁽²⁹⁾. Con arreglo a dicho artículo, también se aplican otras condiciones.

⁽²⁶⁾ Véase el artículo 30, apartado 2, de la Directiva.

⁽²⁷⁾ Desde el punto de vista económico, esta disposición permite añadir los componentes externos de la congestión y los costes medioambientales a los costes directos o, dicho de otro modo, cobrar como coste directo el coste social marginal de la explotación del tren.

⁽²⁸⁾ Véase la sentencia Comisión Europea/República Federal de Alemania, apartado 85.

⁽²⁹⁾ Véanse también las conclusiones de la Abogada General Sra. T. Čápeta, de 7 de noviembre de 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, apartados 55–56 y 115–119.

El artículo 32, apartado 1, añade en su párrafo segundo lo siguiente:

«No obstante, la cuantía de los cánones no debe excluir la utilización de las infraestructuras por parte de segmentos del mercado que puedan pagar al menos el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, más un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado».

Los párrafos restantes del artículo 32, apartado 1, aclaran que los administradores de infraestructuras deben evaluar la pertinencia de los recargos para segmentos de mercado específicos y para al menos tres de ellos (servicios de mercancías, servicios de viajeros en el marco de un contrato de servicio público y otros servicios de viajeros). Asimismo, señala que «[L]os administradores de infraestructuras podrán establecer además una distinción entre segmentos de mercado en función de las mercancías o viajeros transportados».

3.6.1. «Siempre que el mercado pueda aceptarlo»

La primera de las condiciones del artículo 32, apartado 1, es que los recargos solo pueden aplicarse «siempre que el mercado pueda aceptarlo». Esto significa que los recargos no deben ser tan elevados que excluyan de la utilización de la infraestructura a los participantes en el mercado eficientes en cualquier segmento del mercado. La referencia al «mercado» debe interpretarse en relación con el segmento de mercado ⁽³⁰⁾ al que se aplica el recargo en lugar de con respecto a EF específicas. Además, la capacidad del mercado para soportar el recargo debe comprobarse con respecto a una EF eficiente ⁽³¹⁾ que sea representativa de los operadores de ese segmento de mercado concreto. Esto se debe a que la incapacidad de una EF específica e ineficiente para pagar el recargo no es necesariamente un indicio de que el segmento del mercado no pueda soportar el canon.

Esta disposición debe leerse en relación con la condición de no excluir la utilización de la infraestructura que se explica en el considerando 70 ⁽³²⁾ y se establece en el artículo 32, apartado 1, párrafo segundo. Esto significa que los recargos nunca pueden constituir un obstáculo a la prestación de servicios. Si existe excedente de capacidad en una línea y si las EF de un segmento de mercado específico están interesadas en utilizar dicha capacidad, pero solo pueden pagar el coste marginal de la utilización de la infraestructura, el administrador de infraestructuras no puede imponer un recargo que haga que no sea rentable que una EF eficiente opere en ese mercado. En tal caso, los administradores de infraestructuras pueden cobrar cánones que correspondan a una tasa de rentabilidad además de los costes directos, pero solo si el mercado puede soportarlo (un estudio de mercado debe confirmar que es así) ⁽³³⁾.

La capacidad disponible ⁽³⁴⁾ solo puede denegarse a un operador que desee pagar el coste directo de la utilización de la infraestructura si dicha capacidad se ha solicitado para un uso alternativo ⁽³⁵⁾. El administrador de infraestructuras no puede imponer un recargo que haga que no resulte rentable para una EF eficiente operar en ese segmento del mercado.

3.6.2. Principios eficientes, transparentes y no discriminatorios

El segundo requisito del artículo 32, apartado 1, es que se perciban recargos «basados en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios».

⁽³⁰⁾ Véase el punto 4.1 sobre la segmentación del mercado.

⁽³¹⁾ Una EF eficiente debe estar concebida como una EF típica que esté bien gestionada y adecuadamente dotada de equipos y medios para llevar a cabo su actividad. Dicha EF debe poder pagar el recargo y seguir obteniendo un beneficio razonable por la prestación de sus servicios de transporte.

⁽³²⁾ «El grado general de recuperación de costes mediante cánones por la utilización de infraestructuras repercute en las necesidades de financiación pública. Los Estados miembros pueden exigir distintos grados de recuperación general de costes. No obstante, conviene que todo sistema de cánones por la utilización de infraestructuras permita el uso de la red ferroviaria a un tráfico que pueda pagar al menos el coste marginal que impone por razón del uso de la red ferroviaria».

⁽³³⁾ Véase la sentencia Comisión Europea/República Federal de Alemania, apartado 87.

⁽³⁴⁾ Se trata de una capacidad que puede ponerse a disposición sin comprometer la fiabilidad de la red.

⁽³⁵⁾ Esto se entiende sin perjuicio de la excepción en caso de que el servicio propuesto comprometa el equilibrio económico de un contrato de servicio público. Véase el artículo 11, apartado 1, de la Directiva.

El requisito de eficiencia puede interpretarse en el sentido de que exige que la recuperación de costes se logre de manera coherente con los principios de eficiencia económica. En otras palabras, si dos estrategias de cánones lograran la misma cantidad de recuperación de costes, debería preferirse la que tenga menores costes para el sistema. Esto también debe considerarse desde una perspectiva dinámica con respecto a los incentivos que ofrecen los sistemas de cánones tanto a los administradores de infraestructuras como a las EF. Debe darse preferencia a los sistemas de cánones que fomenten la entrada de las EF en el mercado o la oferta de servicios adicionales y que promuevan un mayor grado de competencia en el mercado de los servicios ferroviarios. Los sistemas de cánones también deben animar a los operadores ferroviarios a tomar decisiones económicas eficientes⁽³⁶⁾. Además, los sistemas de cánones también deben instar a los administradores de infraestructuras a mejorar su eficiencia y a reducir sus cánones de acceso a las vías, como se desprende claramente del artículo 30 y de los considerandos 36⁽³⁷⁾, 43⁽³⁸⁾ y 50⁽³⁹⁾, de la Directiva. Esto está en consonancia con las consideraciones desarrolladas en el punto 3.4.

Los recargos deben aplicarse sobre la base de principios transparentes. Se requiere transparencia no solo en el nivel de los recargos, sino también, lo que es más importante, en los principios en los que se basa su determinación. Los administradores de infraestructuras siempre deben distinguir claramente en sus declaraciones sobre la red entre los distintos componentes de los cánones⁽⁴⁰⁾. También deben ser transparentes en cuanto a los principios y la metodología que han aplicado para definirlos.

El requisito de no discriminación no solo abarca la interpretación estándar de la igualdad de trato para las EF en igualdad de condiciones, sino que también debe incluir la no discriminación entre segmentos del mercado. Esto significa que, si bien los recargos deben ajustarse a la diferente capacidad de los segmentos del mercado para soportar el canon, no deben penalizar o favorecer excesivamente a determinados tipos de servicios ferroviarios. En efecto, el considerando 42 de la Directiva señala que: «Los sistemas de cánones y de adjudicación de capacidad deben permitir igualdad de acceso sin discriminación a todas las empresas y deben procurar, en la medida de lo posible, atender las necesidades de todos los usuarios y tipos de tráfico de manera justa y no discriminatoria. Dichos sistemas deben propiciar la competencia leal en la prestación de servicios ferroviarios».

El establecimiento de recargos debe respetar los principios de eficiencia, transparencia y no discriminación. La eficiencia también debe evaluarse con respecto a los incentivos que ofrecen los sistemas de cánones tanto a los administradores de infraestructuras como a las EF.

3.6.3. *Garantía de una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario*

La tercera condición del artículo 32, apartado 1, es que los recargos deben recaudarse «sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario».

El TJUE ha aclarado⁽⁴¹⁾ que el concepto de «competitividad» a que se refiere el artículo 32, apartado 1, de la Directiva debe distinguirse del concepto de «competencia». Según el TJUE, el «concepto de “competitividad” no se refiere a la competencia entre empresas ferroviarias, sino a la competitividad del sector ferroviario con respecto a los demás medios de transporte».

⁽³⁶⁾ Véase el considerando 44 de la Directiva: «Las empresas ferroviarias deben recibir de los sistemas de adjudicación de capacidad y de los sistemas de cánones señales económicas claras y coherentes que las lleven a tomar decisiones racionales».

⁽³⁷⁾ «Deberían crearse incentivos destinados a los administradores de infraestructuras, por ejemplo, primas a los directores ejecutivos, para que reduzcan los cánones de acceso y los costes de la puesta a disposición de infraestructura».

⁽³⁸⁾ «Dentro del marco establecido por los Estados miembros, los sistemas de cánones y de adjudicación de capacidad deben estimular a los administradores de infraestructuras ferroviarias para que optimicen la utilización de estas últimas».

⁽³⁹⁾ «Conviene incentivar a las empresas ferroviarias y a los administradores de infraestructuras para que reduzcan al máximo las perturbaciones y mejoren el rendimiento de la red».

⁽⁴⁰⁾ Véanse las conclusiones de la Abogada General Sra. T. Ćapeta, de 7 de noviembre de 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, apartados 95–98.

⁽⁴¹⁾ Véase la sentencia LatRailNet y Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija, apartado 59.

Para mejorar su competitividad, «los Estados miembros podrán implantar por un período limitado un sistema que compense, por el uso de la infraestructura ferroviaria, los costes medioambientales, de accidentes y de infraestructura que no paguen los modos de transporte competidores —lo cual deberá acreditarse— cuando excedan de los costes equivalentes del ferrocarril»⁽⁴²⁾. Esta posibilidad se utiliza principalmente para subvencionar el transporte ferroviario de mercancías mediante la reducción de los cánones de acceso a las vías (incluso por debajo del nivel de costes directos), pero los Estados miembros también pueden utilizar esta disposición para apoyar a otros segmentos del mercado ferroviario que compiten con modos menos sostenibles (por ejemplo, los servicios ferroviarios nocturnos que sirven de alternativa a los vuelos)⁽⁴³⁾.

Los recargos no deben fijarse a un nivel que impida que el ferrocarril compita de manera eficaz con otros modos de transporte.

3.6.4. Respeto de los aumentos de la productividad

La última frase del artículo 32, apartado 1, párrafo primero, establece lo siguiente: «El sistema de cánones respetará los aumentos de productividad conseguidos por las empresas ferroviarias». Esta disposición tiene por objeto evitar que las EF más eficientes paguen recargos más elevados por el mero hecho de ser más rentables, ya que ello disuadiría a los operadores ferroviarios de intentar mejorar su productividad.

Deben incentivarse los aumentos de productividad de las EF, ya que benefician al usuario final y también pueden impulsar una utilización eficiente de la red (como en el caso de los trenes de mayor capacidad).

Los recargos diferenciados en función del número de plazas ofrecidas para servicios equivalentes podrían no solo infringir la condición general de no discriminación (como se expone en el punto 3.3), sino también ser contrarios al requisito de «productividad» del artículo 32, apartado 1, párrafo primero.

4. RECARGOS Y METODOLOGÍAS PARA SU DEFINICIÓN

4.1. Segmentación del mercado

El artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva establece lo siguiente: «Antes de aprobar el cobro de recargos, los Estados miembros se asegurarán de que los administradores de infraestructuras evalúen su importancia en el segmento de mercado de que se trate».

Por lo tanto, como se indica en el punto 3.6.1, la capacidad del mercado para soportar el recargo (también denominada «capacidad de pago») debe evaluarse con respecto a segmentos específicos del mercado.

La variación en la capacidad de pago de los distintos segmentos del mercado ferroviario puede utilizarse para cubrir una mayor parte del coste total de la infraestructura, al tiempo que se evita una situación en la que las EF que puedan pagar los costes directos no puedan utilizar la capacidad disponible. Diferenciar los recargos por segmentos de mercado aumenta el importe de los ingresos que pueden recaudarse sin restringir la utilización de la infraestructura ferroviaria y la prestación de diferentes servicios ferroviarios⁽⁴⁴⁾.

La evaluación de la capacidad con respecto al segmento del mercado y no a los operadores individuales es coherente con el requisito de no discriminación del artículo 29, apartado 3, (véase también el punto 3.3), según el cual deben aplicarse cánones equivalentes a «servicios de naturaleza semejante en una parte similar del mercado».

⁽⁴²⁾ Véase el artículo 34 de la Directiva.

⁽⁴³⁾ El coste climático medio del ferrocarril es de 0,05 céntimos EUR por kilómetro-pasajero, frente a los 2,2 céntimos EUR correspondientes a los aviones, los 0,5 céntimos EUR de los autocares y los 1,2 céntimos EUR de los automóviles. Fuente: Comisión Europea, «Manual sobre los costes externos del transporte», documento en inglés, 2019, cuadro 69, *Handbook on the external costs of transport* — Oficina de Publicaciones de la UE.

⁽⁴⁴⁾ Una estrategia de maximización de beneficios basada en un recargo único que dejara la capacidad infrutilizada no solo sería ineficiente desde el punto de vista económico, sino que también sería contraria al Derecho de la Unión. De hecho, la Directiva exige la definición de al menos tres segmentos de mercado, pero posiblemente más. Véase el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero.

El considerando 41 de la Directiva ofrece más indicaciones sobre la definición de segmentos de mercado: «Para la aplicación de recargos, es conveniente que el administrador de infraestructuras defina distintos segmentos del mercado si los costes de prestación de servicios de transporte, sus precios de mercado o las condiciones de la calidad del servicio difieren considerablemente». El artículo 32, apartado 1, párrafo cuarto, añade lo siguiente: «Los administradores de infraestructuras podrán establecer además una distinción entre segmentos de mercado en función de las mercancías o viajeros transportados».

Por lo tanto, el principio rector de la definición de segmentos de mercado se basa en la sustituibilidad: los servicios que son sustitutos cercanos desde el punto de vista de los clientes finales⁽⁴⁵⁾, es decir, en términos de precio, calidad o tipo de utilización, pertenecen al mismo segmento de mercado. También puede tenerse en cuenta el coste de la prestación del servicio de transporte. Este elemento no debe considerarse en relación con un operador individual, sino con referencia al coste de un operador eficiente medio que presta ese servicio concreto. En otras palabras, un operador ineficiente que soporta costes más elevados por la prestación de un servicio no puede constituir un «segmento» y, posiblemente, reciba un recargo más bajo. Sin embargo, un tipo particular de servicio que se caracteriza generalmente por costes específicos [por ejemplo, un tren nocturno o un tren de mercancías por vagones completos⁽⁴⁶⁾] puede considerarse un segmento de mercado separado.

Los administradores de infraestructuras deben identificar, como mínimo, los segmentos del mercado de los servicios de transporte de mercancías, los servicios de transporte de viajeros en el marco de un contrato de servicio público y otros servicios de transporte de viajeros⁽⁴⁷⁾. No obstante, es evidente que se trata de un mínimo indispensable y que deben introducirse (varios) segmentos adicionales, en función de los servicios prestados en una red determinada. En efecto, el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva establece lo siguiente: «los Estados miembros se asegurarán de que los administradores de infraestructuras evalúen su importancia en el segmento de mercado de que se trate, considerando al menos las parejas de criterios enumeradas en el anexo VI, punto 1, y teniendo en cuenta las que sean pertinentes» (el subrayado ha sido añadido)⁽⁴⁸⁾.

Los administradores de infraestructuras deben evaluar si los servicios clasificados de manera diferente según cualquiera de las parejas de características enumeradas en el anexo VI de la Directiva deben o no incluirse en el mismo segmento de mercado, sin perjuicio del principio anunciado en el considerando 41 de la Directiva. Evaluar los segmentos de mercado sobre la base de las características enumeradas en el punto 1 del anexo VI de la Directiva es una obligación y no una mera posibilidad.

Existen muchas características adicionales que no se mencionan en las parejas de características enumeradas en el anexo VI, pero que también pueden servir de base para identificar segmentos de mercado sin infringir la condición de no discriminación del artículo 29, apartado 3, de la Directiva. Un ejemplo es la hora del día o el día de la semana del servicio, cuando estos pueden asociarse claramente a diferentes categorías de clientes finales. Otro elemento es la categoría *ad hoc* de un tren, ya que los trenes que se organizan utilizando capacidad residual son probablemente diferentes de los que se planifican en el marco del proceso de adjudicación anual o plurianual. Un segmento de mercado de trenes *ad hoc*, con recargos bajos o nulos, podría incentivar el uso de capacidad residual que, de otro modo, quedaría sin utilizar y podría aumentar el atractivo del ferrocarril para el transporte de algunos productos básicos⁽⁴⁹⁾.

En la práctica, los administradores de infraestructuras han adoptado enfoques muy diferentes con distintos grados de segmentación del mercado. Existe un equilibrio entre i) los beneficios de la simplicidad de un sistema de cánones con pocos segmentos de mercado; y ii) los beneficios de la precisión y la equidad en los sistemas más elaborados. Cuando se aplican recargos, es importante que la segmentación del mercado sea lo suficientemente detallada como para garantizar que no se cobra a las EF más allá de lo que puedan asumir. De hecho, las definiciones generales de los segmentos de mercado pueden pasar por alto importantes diferencias en los numerosos factores que tienen un impacto importante en la capacidad de pago de las empresas ferroviarias (tamaño de las regiones conectadas, características de la demanda y de los clientes destinatarios, duración del viaje, frecuencia de los servicios, tipo de línea, competencia con otros modos de transporte, estructura de costes del servicio, etc.).

⁽⁴⁵⁾ Pasajeros y cargadores.

⁽⁴⁶⁾ Los servicios de transporte de mercancías por vagones completos son explotados por trenes que no mantienen la misma composición desde el origen hasta el destino, sino que agrupan vagones individuales de diferentes expedidores que se recogen y entregan en diferentes lugares.

⁽⁴⁷⁾ Véase el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero: «Antes de aprobar el cobro de recargos, los Estados miembros se asegurarán de que los administradores de infraestructuras evalúen su importancia en el segmento de mercado de que se trate, considerando al menos las parejas de criterios enumeradas en el anexo VI, punto 1, y teniendo en cuenta las que sean pertinentes. La lista de segmentos del mercado definidos por los administradores de infraestructura incluirá al menos los tres segmentos siguientes: servicios de mercancías, servicios de viajeros en el marco de un contrato de servicio público, y otros servicios de viajeros».

⁽⁴⁸⁾ El anexo VI, punto 1, de la Directiva indica lo siguiente: «Cuando el administrador de infraestructuras defina una lista de los segmentos de mercado de cara a introducir recargos en el sistema de cánones, de conformidad con el artículo 32, apartado 1, tendrá en cuenta, al menos, las siguientes parejas de características: a) servicios de transporte de viajeros frente a servicios de transporte de mercancías; b) trenes que transportan mercancías peligrosas frente a trenes que transportan otras mercancías; c) servicios nacionales frente a servicios internacionales; d) transporte combinado frente a trenes directos; e) servicios de transporte de viajeros urbanos o regionales frente a servicios de transporte de viajeros interurbanos; f) trenes bloque frente a trenes por vagones completos; g) servicios ferroviarios regulares frente a servicios ocasionales».

⁽⁴⁹⁾ Por ejemplo, el transporte estacional y los cereales.

La experiencia sobre el terreno parece confirmar una tendencia a una mayor personalización de los servicios para responder mejor a las diferentes necesidades de la demanda final⁽⁵⁰⁾. Los administradores de infraestructuras pueden acompañar esta tendencia con la introducción de nuevos criterios de segmentación y la definición de nuevos subsegmentos bajo el paraguas de los segmentos de mercado clásicos a los que también se hace referencia en la Directiva.

4.2. Evaluación de la capacidad de pago

Evaluar la pertinencia de los recargos para los segmentos de mercado implica establecer la capacidad de pago de los segmentos de mercado. Para ello, los administradores de infraestructuras utilizan diferentes métodos. El enfoque más común es estimar la elasticidad de la demanda de un segmento determinado y utilizarla para determinar el nivel de recargos (método Ramsey-Boiteux)⁽⁵¹⁾. Otros administradores de infraestructuras i) llevan a cabo un análisis de rentabilidad del mercado basado en varios criterios; ii) fusionan los dos métodos; o iii) utilizan otros enfoques [por ejemplo, el uso de tarifas binomias para los recargos⁽⁵²⁾].

La evaluación de los pros y los contras de cada método queda fuera del alcance de las presentes directrices. No obstante, es importante hacer hincapié en que la correcta calibración de los recargos es crucial para evitar distorsiones del mercado y garantizar una adjudicación eficiente de la capacidad.

Los retos para llevar a cabo esta tarea están relacionados con varios factores. La capacidad de infraestructura ferroviaria no es un producto final y los cánones de acceso a las vías son solo uno de los componentes de los costes para las EF. Estimar la elasticidad de los segmentos de mercado es un ejercicio exigente en sí mismo. Requiere análisis econométricos complejos basados en aportaciones exhaustivas de las EF que prestan servicios similares. También requiere datos de modos de transporte competidores que puedan considerarse un sustituto de los servicios ferroviarios. Además, la elasticidad de la demanda suele variar en función de los niveles de precio/cantidad. Lo que es más importante, la elasticidad de la demanda no transmite información sobre la rentabilidad de las EF y su capacidad para cubrir los costes de un recargo determinado⁽⁵³⁾. Los operadores pueden considerar que los datos pertinentes son sensibles, por lo que puede resultar difícil para los administradores de infraestructuras obtenerlos.

Por todas estas razones, las consideraciones teóricas y los análisis empíricos deben ir acompañados de una prueba de mercado. La experiencia en mercados en los que la competencia ya existe desde hace varios años demuestra la importancia de contar con una fase de consulta bien definida y estructurada antes de aprobar los principios de los cánones. Los administradores de infraestructuras y todos los solicitantes existentes y potenciales pueden compartir datos, información y planes durante la fase de consulta, bajo la supervisión de los organismos reguladores.

En la práctica, existe el riesgo de que los administradores de infraestructuras no evalúen el nivel de recargo que puede asumir un determinado segmento del mercado. Por el contrario, puede que tengan en cuenta el importe de la financiación recibida del Estado y maximicen los ingresos procedentes de los cánones para cubrir su déficit de financiación⁽⁵⁴⁾. Sin embargo, esto hace más hincapié en la recaudación de ingresos, mientras que (como se explica en el punto 3.1) el principal objetivo a la hora de determinar los recargos debe ser garantizar un uso óptimo y eficaz de la capacidad de infraestructura disponible. No se trata de un concepto operativo, pero los considerandos de la Directiva ayudan a aclarar los objetivos políticos del legislador: reducir el nivel de los cánones de acceso (considerando 36); reducir el coste del transporte para la sociedad (considerando 38); lograr (incluso a través de sistemas de cánones) un equilibrio óptimo entre los diferentes modos de transporte sobre una base sostenible (considerando 40); satisfacer las necesidades de todos los usuarios y tipos de tráfico y permitir una competencia leal en la prestación de servicios ferroviarios (considerando 42); proporcionar a las EF señales claras y coherentes que les lleven a tomar decisiones racionales (considerando 44); fijar cánones que tengan en cuenta los costes externos (considerando 68); y permitir un tráfico que, como mínimo, pueda abonar el coste adicional que impone por razón del uso de la red ferroviaria (considerando 70).

Todos estos aspectos apuntan a la necesidad de crear las condiciones para el mayor uso posible de la red, atendiendo a las necesidades de los diferentes tipos de usuarios y permitiendo que los servicios ferroviarios compitan en la práctica con modos de transporte menos sostenibles.

⁽⁵⁰⁾ Por ejemplo, en el mercado de libre acceso de alta velocidad entre dos estaciones podría haber servicios sin escalas más rápidos y servicios más lentos con paradas intermedias (por ejemplo, Milán-Roma y Madrid-Barcelona).

⁽⁵¹⁾ Los precios de Ramsey-Boiteux fijan el recargo sobre el coste marginal de manera que sea inversamente proporcional a la elasticidad de los precios de la demanda. La teoría económica muestra que, en determinadas condiciones, esto permite a un monopolio recuperar los costes fijos al tiempo que se maximiza el bienestar social.

⁽⁵²⁾ Las tarifas binomias incluyen un componente fijo (que es igual para todos los operadores del segmento) y un componente variable (que es proporcional, por ejemplo, a la cantidad de capacidad utilizada).

⁽⁵³⁾ Para un análisis más detallado de esta cuestión, véase el documento de IRG-Rail, *The overview of the application of market segments and mark-ups in consideration of Directive 2012/34/EU* [«Visión general de la aplicación de segmentos de mercado y recargos teniendo en cuenta la Directiva 2012/34/UE», documento en inglés], 2021.

⁽⁵⁴⁾ Véase, por ejemplo, CERRE, Informe del proyecto «Track access charges: reconciling conflicting objectives» [«Cánones de acceso a las vías: conciliación de objetivos contradictorios», documento solo disponible en inglés], mayo de 2018.

En este contexto, debe considerarse y fomentarse la posibilidad de entrada en el mercado. A falta de competencia de otros modos de transporte, es probable que un único operador ferroviario en un segmento de mercado determinado tenga una mayor capacidad de pago que varias EF que compiten entre sí. Sin embargo, si la aplicación de un recargo elevado solo es sostenible para un operador monopolístico, puede constituir un obstáculo para la entrada en el mercado. En estas circunstancias, la reducción de los recargos puede favorecer la entrada en el mercado y generar los beneficios de la competencia para el usuario final.

La determinación de los recargos debe incluir una fase de prueba de mercado en la que se consulte a los solicitantes y se evalúe el volumen previsto de solicitudes de surco (sobre la base de indicaciones preliminares sobre los recargos previstos).

El recargo debe fijarse a un nivel que maximice la utilización de la red y promueva una amplia oferta de diferentes servicios ferroviarios.

Los administradores de infraestructuras siempre deben tener en cuenta el efecto de los recargos en la estructura del mercado y esforzarse por promover la entrada en el mercado.

4.3. Casos particulares

4.3.1. Servicios internacionales de transporte de viajeros, trenes nocturnos y trenes de mercancías por vagones completos

La clasificación de los servicios internacionales de transporte de viajeros ⁽⁵⁵⁾, los trenes nocturnos y los trenes de mercancías por vagones completos en segmentos de mercado y la aplicación de recargos respectivos son aspectos de especial interés, ya que pueden implicar enfoques diferentes para los mismos servicios ferroviarios por parte de los administradores de infraestructuras de los Estados miembros vecinos.

Estos trenes pueden tener un modelo operativo y una estructura de costes muy diferentes de los de otros servicios ferroviarios (por ejemplo, debido a problemas de interoperabilidad técnica, costes de personal más elevados y, en el caso de los trenes nocturnos, menos facilidad de uso del material rodante) y pueden enfrentarse a una mayor competencia de otros modos de transporte, lo que se traduce en una menor capacidad de asumir recargos.

A falta de un segmento de mercado específico, estos trenes suelen pertenecer a un segmento más amplio que incluye otros servicios y corre el riesgo de que se les cobre por encima de su capacidad de pago. Hasta la fecha, solo unos pocos administradores de infraestructuras han identificado un segmento de mercado específico para los servicios internacionales de transporte de viajeros. Esto contraviene el requisito de la Directiva de tener en cuenta la pareja de características de los servicios nacionales frente a los servicios internacionales, que se enumera específicamente en el anexo VI, y de mantenerlo en la definición de segmentos de mercado.

Es probable que existan razones diferentes para esta elección. Algunos administradores de infraestructuras se muestran reacios a aplicar cánones diferentes a los trenes internacionales, porque temen que esto pueda distorsionar la competencia con los trenes nacionales que operan en un tramo más corto del mismo enlace ⁽⁵⁶⁾. Desde el punto de vista del viajero, poco importa que el tren continúe más allá de la frontera o no, y que los servicios sean sustituibles. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el tren internacional puede tener costes más elevados relacionados con la explotación en diferentes redes ⁽⁵⁷⁾ y puede competir con otros modos de transporte en distancias más largas: ambas circunstancias exigirían cánones más bajos. En conjunto, debe tenerse en cuenta en qué medida son intercambiables ambos servicios, al tiempo que se aplican cánones equivalentes a los servicios de naturaleza semejante.

⁽⁵⁵⁾ El artículo 3, punto 5, de la Directiva define el «servicio internacional de transporte de viajeros» como «el servicio de transporte de viajeros en el que el tren cruce al menos una frontera de un Estado miembro y cuyo principal objeto sea transportar viajeros entre estaciones situadas en Estados miembros distintos; el tren podrá complementarse y/o dividirse, y las distintas partes que lo constituyan podrán tener procedencias y destinos diferentes, siempre que todos los vagones crucen al menos una frontera».

⁽⁵⁶⁾ Por ejemplo, algunos de los trenes que prestan servicio en la ruta Fráncfort-Colonia continúan hasta Bélgica, mientras que otros terminan en Alemania. Los servicios son bastante similares para los viajeros que desean ir de Fráncfort a Colonia. Sin embargo, los costes de explotación del tren transfronterizo pueden ser significativamente más elevados, lo que puede justificar un trato diferente en los cánones.

⁽⁵⁷⁾ Estos costes más elevados se refieren a i) costes de equipamiento más elevados para el sistema de señalización a bordo y el sistema de corriente de tracción; y ii) mayores costes de recursos humanos para la tripulación de los trenes (debido a la necesidad de cambiar de maquinista y, a veces, también de personal en la frontera).

Los servicios internacionales también son muy diversos, en particular los servicios de alta velocidad, los servicios regionales, los servicios diurnos de larga distancia y los trenes nocturnos ⁽⁵⁸⁾. Por lo tanto, es poco probable que la creación de un segmento de mercado único para estos servicios sea suficiente ⁽⁵⁹⁾. Sin embargo, dado que los servicios transfronterizos representan solo alrededor del 7 % del tráfico total de viajeros ⁽⁶⁰⁾, una segmentación del mercado muy detallada puede parecer gravosa para los administradores de infraestructuras. Esto es de lamentar, ya que unos sistemas de cánones más específicos contribuirían al desarrollo de estos servicios. Por ejemplo, los servicios transfronterizos convencionales de larga distancia suelen presentar una alta elasticidad de la demanda; y una reducción de los recargos podría hacerlos mucho más atractivos para clientes potenciales, si ello repercutiera en los viajeros como un abaratamiento de los precios de los billetes.

La identificación de los subsegmentos internacionales de viajeros y la aplicación de sistemas de cánones específicos a los mismos pueden promover el crecimiento de los servicios transfronterizos de transporte de viajeros y, en particular, de los que establecen nuevas conexiones. Los recargos más bajos también pueden aumentar la frecuencia de los trenes, mejorar la calidad del servicio y, posiblemente, aumentar los ingresos de los administradores de infraestructuras. Los servicios transfronterizos de transporte de viajeros son cruciales para ofrecer una forma sostenible de viajes de larga distancia y para conectar a personas, ciudades y regiones de toda la UE.

Por lo tanto, tiene sentido incentivar su desarrollo mediante un cuidadoso establecimiento de cánones de acceso a las vías. Por ejemplo, los administradores de infraestructuras podrían considerar la posibilidad de aplicar recargos bajos a los trenes transfronterizos de viajeros de larga distancia con una duración determinada de los viajes (cánones de acceso a las vías regresivos). Los recargos podrían reducirse aún más por cada hora o kilómetro adicionales recorridos, lo que daría lugar a un sistema de cánones regresivo que se aplicaría a escala transfronteriza. Unos recargos inferiores o nulos para los trenes nocturnos y los trenes de mercancías por vagones completos reflejarían el hecho de que la calidad de la capacidad de los trenes nocturnos suele ser menor (al igual que la capacidad de pago de los proveedores de este tipo de servicios).

Los administradores de infraestructuras deben cooperar en el desarrollo de segmentos comunes en todos los Estados miembros para el tráfico transfronterizo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Directiva. La definición conjunta de un segmento de mercado no implica necesariamente la armonización de los niveles de cánones de este tipo de servicios. El cálculo de los costes directos y la definición de recargos dependen de las características de la red nacional y del mercado. No obstante, unas definiciones comunes de segmentos de mercado para los servicios internacionales pueden facilitar la comparabilidad y previsibilidad de los componentes de los cánones de acceso a las vías para las EF.

Es importante recordar que, de conformidad con el artículo 32, apartado 1, párrafo quinto, de la Directiva, «deberán definirse también los segmentos de mercado en los que las empresas ferroviarias no operan en la actualidad, pero en los que durante el período de validez del sistema de cánones podrían prestar sus servicios. El administrador de infraestructuras no deberá incluir recargos en el sistema de cánones de estos segmentos de mercado». La disposición de este párrafo combinada con la prescripción para evitar recargos para los segmentos que no puedan asumírselos confirma la intención de los legisladores de que la Directiva promueva cánones más bajos para los segmentos en los que existan barreras claras para ofrecer servicios adicionales o para entrar y permanecer en el mercado.

Debe evaluarse si los servicios internacionales de transporte de viajeros deben incluirse o no en un segmento específico del mercado con una posible subsegmentación con arreglo a criterios como el tipo de servicio (alta velocidad, convencional, hora del día y origen/destino).

Debe prestarse especial atención a la inclusión de los trenes nocturnos y los trenes por vagones completos en segmentos específicos del mercado que, si no pueden asumir recargos, solo deben pagar costes directos.

4.3.2. Servicios de transporte de viajeros en el marco de un contrato de servicio público

El artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, exige explícitamente la identificación de un segmento de mercado de los servicios de transporte de viajeros en el marco de un contrato de servicio público (servicios sujetos a OSP) ⁽⁶¹⁾. Se caracterizan por la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerara sus propios intereses comerciales, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin remuneración ⁽⁶²⁾. En otras palabras, las EF no considerarían rentable prestar los mismos servicios en condiciones de mercado.

⁽⁵⁸⁾ Del mismo modo, los trenes de mercancías transfronterizos pueden ser trenes intermodales, trenes bloque, trenes por vagones completos, etc. Cada producto tiene un modelo de negocio diferente y se ve afectado de manera diferente por los recargos.

⁽⁵⁹⁾ Es probable que un tren internacional de viajeros que circule por una línea de alta velocidad con un tiempo de viaje de hasta cuatro horas y un servicio internacional con una duración de viaje de entre seis y ocho horas tenga diferentes niveles de sustituibilidad con otros modos de transporte, diferentes niveles y proporciones de costes fijos y variables, y diferentes características de la demanda en función de las zonas conectadas.

⁽⁶⁰⁾ En 2019, los trenes transfronterizos de viajeros solo representaban el 7 % del total de viajeros-kilómetro de la UE. Por lo que respecta al transporte de mercancías, una proporción mucho mayor del tráfico era transfronterizo, es decir el 53 % del total de toneladas-kilómetro. Fuente: Octavo informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de conformidad con el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽⁶¹⁾ Véase la nota a pie de página n.º 47.

⁽⁶²⁾ Véase la sección 2.2.3. de la Comunicación de la Comisión, de 26 de junio de 2023, relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (DO C 222 de 26.6.2023, p. 1).

Esto significa que los servicios sujetos a OSP no siguen la lógica habitual del mercado y podría no ser adecuado aplicar conceptos como la elasticidad de la demanda. No obstante, los servicios sujetos a OSP suelen representar una parte significativa de todos los servicios ferroviarios y el uso de la capacidad de la red ⁽⁶³⁾, y es legítimo solicitar su contribución a la recuperación de los costes de la red mediante el pago de un recargo. Un bajo nivel de recargos para los servicios sujetos a OSP puede tener el efecto de desplazar una elevada proporción de la carga de la financiación de la red a servicios de libre acceso, comprometiendo así su viabilidad económica y su capacidad para competir con otros modos de transporte ⁽⁶⁴⁾.

Para evitar desequilibrios excesivos en los cánones de los servicios sujetos a OSP y los de acceso abierto, podría hacerse referencia a los ingresos medios obtenidos de los cánones de acceso a las vías en líneas y zonas geográficas comparables procedentes de servicios de libre acceso y buscar una contribución media comparable de los servicios sujetos a OSP que sea al menos proporcional a su uso de la red. Del mismo modo, los trenes híbridos que prestan servicios tanto comerciales como sujetos a OSP deben pagar al menos el mismo recargo que un servicio competidor de pleno acceso libre.

Este enfoque produciría una contribución más equilibrada de los distintos segmentos del mercado a la financiación de infraestructuras. También mantendría un vínculo entre los recargos en concepto de OSP y la evolución del mercado. Evitar desequilibrios excesivos es especialmente importante si se incluyen líneas rentables en un contrato de OSP, ya que unos cánones más bajos por los servicios sujetos a OSP pueden dar lugar a la reducción de los servicios de libre acceso.

En cualquier caso, los administradores de infraestructuras deben conservar (incluso en el caso de los recargos por los servicios sujetos a OSP) un cierto grado de flexibilidad a la hora de determinar el importe de los cánones a que se refiere el punto 3.2.

Los servicios sujetos a OSP deben contribuir equitativamente a la recuperación de los costes de infraestructura. Los cánones de acceso a las vías para los servicios sujetos a OSP deben fijarse a un nivel que no dé lugar a una carga desproporcionada en otros segmentos del mercado ni a la reducción de los servicios de libre acceso. El administrador de infraestructuras puede establecer metodologías y criterios para definir diferentes segmentos de mercado secundario para los servicios sujetos a OSP.

5. OTROS CÁNONES

5.1. Cánones por escasez

El artículo 31, apartado 4, de la Directiva deja claro que los cánones por la utilización de infraestructuras «podrán incluir un canon que refleje la escasez de capacidad de un determinado tramo identificable de la infraestructura durante períodos de congestión».

Los cánones por escasez solo pueden cobrarse por las infraestructuras que hayan sido declaradas congestionadas de conformidad con el artículo 47 de la Directiva. De acuerdo con el artículo 51, apartado 3, de la Directiva, deben dejar de aplicarse en los casos en que el administrador de la infraestructura no elabore un plan de aumento de la capacidad o no avance en las medidas señaladas en él.

La Directiva aborda los cánones de congestión por separado de los recargos. Por lo tanto, asigna claramente funciones diferentes a estos dos instrumentos. Los recargos pueden ayudar a recuperar el coste total de la infraestructura, pero no deben obstaculizar ni bloquear el uso de las líneas disponibles. Sin embargo, si la infraestructura está congestionada y hay que elegir entre usos competidores, los cánones de congestión podrían ser una forma eficaz de proporcionar señales de precios correctas al sistema y adjudicar la capacidad de manera eficiente.

Los ejemplos de los Estados miembros muestran que los cánones por escasez pueden diseñarse de diversas maneras. Cuando operadores del mismo segmento de mercado compiten por la misma capacidad, puede subastarse el uso de surcos ferroviarios escasos y valiosos.

Los cánones de congestión también pueden modularse de manera que se fomente el uso efectivo de la capacidad tanto en la línea como en las estaciones. Por ejemplo, podrían aplicarse cánones de congestión más bajos a los trenes de doble composición ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶³⁾ En 2019, los servicios sujetos a OSP representaron el 90 % o más de todos los servicios de transporte ferroviario de viajeros en quince Estados miembros en términos de viajeros-kilómetro. Representaban el 50 % o más de todos los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril en veintidós Estados miembros. Fuente: Octavo informe de seguimiento de la evolución del mercado ferroviario de conformidad con el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽⁶⁴⁾ El ferrocarril de alta velocidad paga significativamente más del 100 % de sus costes sociales marginales. Fuente: Resumen ejecutivo de *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities* [«Canon por infraestructuras de transporte sostenible e internalización de las externalidades del transporte», documento solo disponible en inglés], p. 11.

⁽⁶⁵⁾ Trenes unidos que pueden llegar a dos destinos finales diferentes saliendo de un mismo origen. Esta práctica ya se utiliza en diferentes países, incluso en trenes internacionales.

La congestión suele afectar a cuellos de botella específicos de la red (a menudo son estaciones de las grandes ciudades). En tales casos, los cánones de congestión que desincentivan el uso de estaciones de término por los trenes de tránsito de larga distancia que no inician o terminan su viaje en dichas estaciones pueden ayudar a optimizar el uso de los principales centros nodales ferroviarios.

Otra opción es utilizar los cánones de congestión para mitigar la disparidad de las velocidades de explotación penalizando a los trenes más lentos que circulen por líneas diseñadas para velocidades más altas ⁽⁶⁶⁾.

Los cánones de congestión pueden diseñarse de diversas maneras y constituyen una herramienta valiosa para promover un uso eficiente de las redes.

5.2. Cánones por reserva

Los cánones por reserva son una herramienta para promover un proceso eficiente de adjudicación de capacidad. El objetivo de los cánones por reserva es disuadir a los solicitantes de «acaparar» la capacidad (es decir, de presentar solicitudes de capacidad para su posible uso, pero sin una necesidad ya establecida). Esto suele dar lugar a que el exceso de capacidad se cancele en una fase posterior ⁽⁶⁷⁾.

Estas prácticas pueden dar lugar a costes de transacción innecesarios para los administradores de infraestructuras (por ejemplo, costes derivados de la solución de conflictos que, en última instancia, no se materializan e imponen externalidades negativas a otros solicitantes). En el peor de los casos, la capacidad puede perderse en su totalidad si los solicitantes anulan la capacidad adjudicada en un momento en el que otros solicitantes ya no pueden utilizarla.

Si se diseñan adecuadamente, los cánones por reserva pueden ser un incentivo para solicitar capacidad de manera que se optimice la eficiencia del proceso de adjudicación y el uso de la capacidad de infraestructura disponible.

Los cánones por reserva deben utilizarse junto con los procesos de adjudicación de capacidad para adaptar mejor las solicitudes de capacidad a las necesidades reales y reducir los costes de cancelación del sistema.

5.3. Descuentos

De acuerdo con el artículo 33, apartado 3, de la Directiva, «los administradores de infraestructuras podrán introducir sistemas disponibles para todos los usuarios de la infraestructura, para flujos de tráfico determinados, que ofrezcan descuentos temporales para fomentar el desarrollo de nuevos servicios ferroviarios, o descuentos para fomentar el uso de líneas considerablemente infrautilizadas».

El mercado ya ofrece varios ejemplos de descuentos. Entre ellos se incluyen cánones de acceso a las vías diferenciados para segmentos específicos del mercado internacional, primas para los recién llegados y cánones promocionales ⁽⁶⁸⁾. Los descuentos deben ser no discriminatorios y estar justificados, y estar disponibles *de jure* y *de facto*.

Los descuentos pueden considerarse «una inversión», ya que aumentan el número de participantes en el mercado que pueden compartir la carga financiera de contribuir a la financiación de infraestructuras. Los descuentos suelen ser temporales y no permanentes, ya que se espera que los nuevos servicios sean más rentables después de los primeros años.

En efecto, un administrador de infraestructuras podría recuperar el perjuicio inmediato causado por los descuentos en el siguiente período de validez del sistema de cánones. El descuento inicial generaría un aumento del volumen de trenes en un segmento de mercado específico. A continuación, una vez que todos los operadores tengan una actividad estable y remunerada, el administrador de infraestructuras podría aumentar el nivel del recargo en consonancia con el incremento de la capacidad de pago de estos operadores.

⁽⁶⁶⁾ Por ejemplo, podrían aplicarse cánones por escasez cuando los trenes con una velocidad máxima de solo 160 km/h circulen por líneas congestionadas con una velocidad máxima de 250 km/h.

⁽⁶⁷⁾ En casos más graves, estas prácticas podrían incluso utilizarse como parte de una estrategia contraria a la competencia para evitar que se adjudique capacidad a (potenciales) competidores.

⁽⁶⁸⁾ Pueden encontrarse ejemplos concretos de descuentos en los sistemas de cánones alemán, francés e italiano.

Este enfoque es especialmente adecuado en los casos en que se prevén mejoras específicas de la infraestructura ferroviaria para las conexiones transfronterizas. Algunos ejemplos son la construcción de un nuevo tramo de línea que reduzca el tiempo de viaje o una mejora de la tecnología del tramo transfronterizo (o estación fronteriza) que reduzca el tiempo de parada en estación. El administrador de infraestructuras podría proponer descuentos para los segmentos del mercado transfronterizo antes de la mejora de la infraestructura, e impulsar el volumen de trenes y cubrir las pérdidas temporales generadas por el descuento con un recargo más elevado una vez completada la mejora.

Los descuentos pueden ser especialmente útiles para promover servicios nuevos o mejorados.

6. FINANCIACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y ACUERDOS CONTRACTUALES

Como se indica en la sección 2, el artículo 8, apartado 4, de la Directiva exige al Estado miembro que colme el déficit de financiación para garantizar que las cuentas estén equilibradas a lo largo de un período razonable no superior a cinco años. La opción de exigir al administrador de infraestructuras que equilibre sus cuentas sin financiación estatal solo está disponible si el transporte ferroviario puede competir con otros modos de transporte (véase también el punto 3.1) y «dentro del marco tarifario de los artículos 31 y 32», que establece condiciones precisas.

Un objetivo de ingresos para los cánones de acceso impuestos al administrador de infraestructuras por el Estado miembro no sería compatible con la Directiva, ya que ello alteraría la naturaleza y la finalidad de los recargos y limitaría la independencia de gestión del administrador de infraestructuras. Del mismo modo, si la financiación del Estado miembro es insuficiente, existe el riesgo de que se contravenga la lógica establecida por la Directiva y se obligue al administrador de infraestructuras a utilizar recargos para colmar el déficit de recursos, en lugar de perseguir los objetivos políticos establecidos en el artículo 26 de la Directiva.

La financiación de los administradores de infraestructuras por parte de los Estados miembros tiene implicaciones tan fuertes y directas –no solo para el estado de las infraestructuras sino también para su accesibilidad– que los Estados miembros deben evaluar cuidadosamente cómo hacer el mejor uso posible de los escasos recursos para alcanzar sus objetivos de política ferroviaria (teniendo en cuenta los beneficios de la financiación de infraestructuras frente a otros tipos de subvenciones e intervenciones).

No solo el importe, sino también el calendario y la previsibilidad de la financiación estatal son cuestiones importantes. Sin seguridad y previsibilidad de la financiación, es muy difícil para los administradores de infraestructuras planificar su política de cánones y sus obras de infraestructura. Esta incertidumbre tiene consecuencias negativas para las EF, que dependen de un marco de cánones estable y de una red fiable para sus planes de negocio.

El artículo 30, apartado 2, de la Directiva trata esta cuestión al exigir a los Estados miembros que velen «por que se celebre un acuerdo contractual entre la autoridad competente y el administrador de infraestructuras, [...] y abarcar un período no inferior a cinco años». El anexo V de la Directiva especifica además los elementos que deben incluirse en el acuerdo contractual. Entre ellos, se incluye la estructura de los pagos o fondos asignados al servicio de infraestructura, así como objetivos de rendimiento orientados al usuario (en forma de indicadores y criterios de calidad).

Por lo tanto, los acuerdos contractuales son cruciales no solo para ayudar a los administradores de infraestructuras a reducir los cánones de acceso, sino también para garantizar un nivel adecuado de calidad de los servicios de infraestructura. Los administradores de infraestructuras deben perseguir sus objetivos de rentabilidad, respetando al mismo tiempo los criterios de calidad del acuerdo contractual, al que deben ajustarse sus planes de negocio ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁹⁾ Véase el artículo 8, apartado 3, y el artículo 30, apartado 6, de la Directiva.