



INFORME DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED 2014 DE ADIF ALTA VELOCIDAD

31 de julio de 2014

INFORME DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED 2014 DE ADIF ALTA VELOCIDAD

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep María Guinart Solá

D.^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 31 de julio de 2014

En el ejercicio de las competencias de la CNMC en el ámbito del sector ferroviario, de acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC), la Sala de la Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente:

INFORME DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA RED 2014 DE ADIF ALTA VELOCIDAD

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de junio tuvo registro de entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la Dirección General de Servicios a Clientes y Patrimonio de ADIF remitiendo la propuesta de la Declaración sobre la Red 2014 de Adif Alta Velocidad, aprobada por su Comité de Dirección en su reunión del día 23 de junio de 2014, de conformidad con el artículo 21.1.f) de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante LSF), que determina que la competencia para elaboración y publicación de la declaración sobre la red corresponde al administrador de infraestructuras y el artículo 3.1. f) del Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad. Respecto a la competencia de la CNMC para conocer e informar sobre la declaración de Red, ésta se encuentra en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC en adelante) y el artículo 27 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante Directiva Recast). Asimismo, esta propuesta también ha sido remitida a las empresas ferroviarias y otros agentes del sector, para sus alegaciones.

Adif Alta Velocidad es una entidad pública empresarial creada con fecha 31 de diciembre de 2013¹, mediante la escisión de la rama de actividad de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y otras que se le atribuyan y asume las funciones asignadas al administrador de infraestructuras en la LSF². Su Estatuto se aprobó por el Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre.

Entre estas funciones, se encuentra la elaboración y la aprobación de la declaración sobre la red. Ésta es un documento que elabora el administrador de infraestructuras, que presenta las características de la infraestructura de su competencia, que ha sido puesta a disposición de las empresas ferroviarias y cuyo contenido recoge información sobre cada tramo de la red, las condiciones de acceso a la misma y la normativa y criterios que rigen los procesos de adjudicación de capacidad, tarifas y cánones ferroviarios³.

¹ Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial “Administrador de Infraestructuras Ferroviarias” (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

² Artículo 1.2 del Real Decreto-ley 15/2013.

³ En España hay tres Declaraciones sobre la red, correspondientes a los tres administradores de infraestructura que existen: ADIF, ADIF Alta Velocidad y TP Ferro.

La regulación de la Declaración sobre la Red está contemplada en el artículo 29 de la LSF, el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario (en adelante RSF)⁴ y desarrollado en la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria. A nivel europeo, la Directiva Recast lo recoge en el artículo 27 y desarrolla su contenido en el Anexo IV⁵.

La disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 15/2013 establece que la primera publicación de la declaración de red de ADIF Alta Velocidad no seguirá el plazo establecido en el artículo 5.1 de la Orden FOM/897/2005⁶, sino que se producirá en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha disposición⁷. Asimismo, dispone que hasta la aprobación de la primera declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad, será de aplicación la declaración sobre la red aprobada por Adif que se encuentre vigente en ese momento⁸. Teniendo en cuenta estos documentos, no obstante, cabe advertir que no se ha cumplido el plazo establecido en el mencionado Real Decreto-ley 15/2013, ya que los seis meses finalizaron el pasado 15 de junio de 2014, sin que, de momento, se haya producido la aprobación de la declaración sobre la red.

II. VALORACIÓN

En primer lugar, se valora positivamente la iniciativa de Adif Alta Velocidad de haber remitido la declaración sobre la red a la CNMC, práctica habitual en la mayoría de los países de la UE y que se extenderá con la transposición de la Directiva Recast, en lo que se concibe como un ejercicio de transparencia, especialmente en esta primera Declaración de Red de Adif Alta Velocidad. A este respecto, conviene llevar a cabo una modificación de la actual redacción de la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, para imponer la intervención preceptiva de la CNMC en el proceso de aprobación del documento y evitar dejar al criterio discrecional del administrador de infraestructuras la oportunidad de presentar la declaración sobre la red al regulador del mercado.

La declaración de red es un instrumento del administrador de infraestructuras para informar a las empresas ferroviarias y candidatos sobre la normativa ferroviaria y

⁴ La disposición adicional decimotercera regula la publicación en el BOE de las resoluciones que aprueben o modifiquen la declaración sobre la red.

⁵ Esta información se basa en la recomendación sobre el contenido de la declaración sobre la red establecida por RailNetEurope (RNE), asociación donde participan la mayoría de los administradores de infraestructuras europeos.

⁶ Este artículo establece que este plazo es, como mínimo, diez meses antes de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio.

⁷ Este plazo se cumplió el 15 de junio de 2014.

⁸ Actualmente está vigente la Declaración sobre la red 2014 de Adif.

características del sector, pero también, tal y como señalaba el extinto Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria (CRFA)⁹, debe tener una función de ordenación de acceso a la infraestructura, que ha quedado desdibujada en el ordenamiento español y que debe ir acompañado por un cambio en el procedimiento de elaboración y aprobación de la declaración sobre la red.

Bajo la perspectiva del transporte ferroviario como una red de carácter transnacional, se han adoptado diferentes iniciativas¹⁰ con el objetivo de uniformizar las declaraciones sobre la red de los distintos administradores de infraestructuras europeos, para facilitar el acceso y búsqueda de información a las empresas ferroviarias y candidatos habilitados. En este contexto, se analiza el contenido de cada uno de los capítulos de la declaración de red, señalando los elementos más relevantes que se han identificado y propuestas que permitan completar el documento, sin ánimo de valorar el contenido sustantivo de la regulación existente en el ámbito ferroviario.

En términos generales, la declaración sobre la red presentada por Adif Alta Velocidad recoge la información básica desde el punto de vista jurídico y técnico del mercado ferroviario. No obstante, carece de información que se considera de elevada utilidad para los operadores ferroviarios y que sí se encuentra recogida en declaraciones sobre la red de otros administradores de infraestructuras europeos. Para identificar esta información que sería deseable incorporar en el documento, se facilita un análisis de cada uno de los capítulos de la declaración sobre la red.

Capítulo 1: Información General

Este capítulo recoge el marco legal y objetivos de la declaración de red y los agentes que intervienen en el mercado, de acuerdo con el modelo establecido por RNE.

La información contenida en el documento debe ser lo más clara, concisa y completa posible, enfatizando aquellos elementos relevantes para la actividad de los operadores ferroviarios y, con el objetivo de evitar un exceso de información que desvíe la atención de los usuarios de la declaración sobre la red a cuestiones menores, la información adicional debe facilitarse en anexos o vínculos electrónicos. En este sentido, la presente declaración contiene una información muy detallada de los principales agentes del sector ferroviario en España que puede parecer excesiva, dado que sólo aporta información de carácter descriptivo, sin impacto real sobre las empresas ferroviarias. Las declaraciones de red de DB Netz¹¹ y Network Rail¹² realizan una

⁹ En la Resolución de 24 de Julio de 2013 por la que se concluye el expediente informativo relativo a la Declaración sobre la red de Adif, el CRFA establece "La declaración [sobre la red] queda en buena medida reducida a la simple reproducción, de forma más o menos afortunada, de reglas, principios y criterios predeterminados".

¹⁰ Comisión Europea: Best Practice Guide for Railway Network Statements 2010; RNE: Network Statement Common Structure, 2014.

¹¹ Administrador de infraestructuras alemán.

¹² Administrador de infraestructuras británico.

mención más concisa, mientras que el Réseau Ferré de France (RFF) y Rete Ferroviaria Italiana (RFI) omiten esta información. Parece, por tanto, un tanto descompensada la excesiva importancia que se otorga en el caso de Adif Alta Velocidad frente a otros administradores de infraestructuras.

Por otra parte, en el primer capítulo de la declaración sobre la red de ProRail¹³ existe un apartado relativo a las modificaciones introducidas respecto al año anterior. Si bien es cierto que esta declaración es la primera que publica Adif Alta Velocidad, por lo que no puede hacer referencia a variaciones respecto a documentos anteriores, es aconsejable que este apartado se introduzca en declaraciones posteriores, ya que favorece la mayor transparencia y la mayor agilidad en la identificación de los cambios por parte de los usuarios¹⁴.

Capítulo 2: Condiciones de Acceso

El segundo capítulo establece los requisitos que deben cumplir las empresas ferroviarias y candidatos habilitados para poder acceder al mercado. En términos generales, estos requisitos se concretan en:

- Licencia de empresa ferroviaria.
- Certificado de seguridad.
- Habilitación de personal ferroviario.
- Requisitos técnicos del material rodante.

Respecto a estos elementos, la CNMC ya se ha pronunciado¹⁵ sobre la conveniencia de “*avanzar en la mayor transparencia, independencia y celeridad de los procesos ya existentes*”.

En la descripción de los requisitos para la solicitud de adjudicación de capacidad de infraestructura se establece que “las empresas ferroviarias vienen obligadas a presentar una copia compulsada del correspondiente certificado de seguridad del que sean titulares”. Esto supone una barrera a las empresas ferroviarias, reconocida en la Ley 11/2007¹⁶, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Además, el Ministerio de Fomento notifica a Adif y Adif Alta Velocidad todos

¹³ Administrador de infraestructuras de los Países Bajos.

¹⁴ Por comparación a la declaración sobre la red de Adif, que no hace referencia a las modificaciones de períodos anteriores.

¹⁵ PRO/DTSP/0001/14: Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.

¹⁶ El artículo 4.e) establece el “principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley”.

los actos que afectan a los certificados de seguridad, por lo que la copia compulsada no supone más que un coste adicional para los operadores.

Asimismo, se recogen las condiciones comerciales generales, que se concretan en la existencia de:

- Acuerdos marco: acuerdo celebrado entre el administrador de infraestructura ferroviaria y un Candidato, por un período de vigencia superior al del Horario de Servicio.
- Convenios de prestación de servicios: convenios que podrán tener por objeto el régimen de utilización de instalaciones o dependencias de interés común¹⁷.

Respecto al Acuerdo Marco, la declaración sobre la red recoge exclusivamente la definición de esta figura¹⁸. Sin embargo, las Guías de buenas prácticas anteriormente citadas, exigen que se ofrezca información más detallada de sus características, el proceso y los agentes que intervienen en el mismo.

- En primer lugar, falta por determinar si es necesario para la aprobación del acuerdo marco, el acuerdo conforme de una tercera parte, típicamente el organismo regulador. Esta intervención evitaría una posible merma de los derechos de los demás candidatos.
- Asimismo, la declaración sobre la red no comprende un modelo de acuerdo marco o un acceso electrónico al modelo, que sí se recoge en otras declaraciones sobre la red, como la del administrador italiano.
- Se recomienda facilitar información a los Candidatos sobre la existencia de acuerdos marco entre el administrador de infraestructuras y alguno de los operadores ferroviarios. Así, la Guía de Buenas Prácticas de la Comisión Europea establece que “en el caso de que no exista un acuerdo marco, es suficiente para que esta información conste en la declaración sobre la red”.

La declaración sobre la red de DB Netz recoge de forma concisa pero detallada todo el proceso hasta su aprobación, los límites a los acuerdos marco¹⁹, que garantizan los derechos de los demás candidatos y el procedimiento en caso de solicitudes de modificación.

Por último, en el apartado sobre el acceso a la Red de titularidad de Adif Alta Velocidad, falta por actualizar la nueva normativa relativa al tráfico nacional de viajeros.

¹⁷ Se pueden realizar actividades mercantiles complementarias con el objeto del convenio o necesarias para el cumplimiento del mismo.

¹⁸ El capítulo 4 también recoge esta figura pero apenas la desarrolla.

¹⁹ Por ejemplo, establece que las franjas ferroviarias adjudicadas a los acuerdos marco no pueden superar el 75% de la capacidad de la línea por hora.

El Consejo de Ministros ha acordado la apertura del corredor Levante a través de la licitación de un título habilitante para un nuevo operador ferroviario²⁰.

Capítulo 3: Descripción de la Red

Este capítulo supone una explicación de los límites, conexiones y características técnicas de la Red administrada por Adif Alta Velocidad. En general, y por comparación a otras declaraciones sobre la red, se aprecia la falta de desarrollo de algunos elementos relevantes de la infraestructura.

- En primer lugar, existe una referencia muy escueta a las conexiones con otras redes, mientras que esta sección se encuentra muy pormenorizada en las declaraciones sobre la red de ProRail, Network Rail y RFI. Además, el RNE hace una recomendación expresa sobre la necesidad de *“hacer referencia a los administradores de infraestructuras de las conexiones de los países vecinos, incluyendo otras redes de carácter nacional, y una lista de los pasos transfronterizos”*, información de la que carece la declaración de Adif Alta Velocidad.
- En segundo lugar, se definen las líneas especializadas²¹, pero no se enumeran, al contrario de lo que se observa en las declaraciones sobre la red de DB Netz, ProRail y RFI, que ofrecen un listado de este tipo de líneas. Además, la declaración del administrador de infraestructuras alemán contiene un apartado sobre la disponibilidad de la infraestructura muy detallado, donde se especifica, entre otros elementos, los derechos a reducciones en el precio por trabajos de ingeniería en las infraestructuras. En el caso de la declaración de Adif Alta Velocidad, apenas se hace una breve referencia genérica. Adif Alta Velocidad ofrece exclusivamente un listado de los proyectos de las vías de alta velocidad, sin hacer mención al resto de los elementos identificados por RNE.
- En tercer lugar, en relación a las estaciones de viajeros, no se facilita información sobre las características de las mismas y de las plataformas, como sí hace la declaración sobre la red de ProRail y RFF. Además, el administrador francés facilita un documento donde se especifican los propietarios de cada una de las estaciones. La Guía de RNE recomienda establecer un listado sobre la altura y longitud de las plataformas de las estaciones de viajeros.

²⁰ Resolución de 27 de junio de 2014, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, por el que se determina el número y vigencia de títulos habilitantes para la prestación de servicios de transporte ferroviario de viajeros en régimen de concurrencia en determinadas líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General.

²¹ Declaración que atañe a determinados tramos de la red en los que el administrador de infraestructura ferroviaria prioriza un tipo de tráfico concreto en ciertos períodos horarios.

- Por último, la Guía de RNE recomienda facilitar información sobre los principales proyectos de infraestructuras y su calendario, la naturaleza de estos trabajos y su impacto en las operaciones, tanto durante el período de construcción, como tras la finalización de las obras. La Guía de la Comisión Europea determina que esta información debe referirse tanto a un horizonte temporal de corto, como de largo plazo e incluir planes específicos de instalación del ERTMS²². Network Rail ha desarrollado un plan que recoge la naturaleza, resultados y metas de cada proyecto, así como planes por cada ruta que ofrece un mayor detalle de cada proyecto. Sin embargo, la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad carece de esta información, que puede resultar útil para la planificación de las empresas.

Capítulo 4: Adjudicación de Capacidades

Se describe el proceso de solicitud y adjudicación de capacidad y sus distintas fases.

Al igual que en el capítulo 3, la declaración sobre la red contiene la información básica sobre el proceso de adjudicación de capacidad, pero prescinde de una serie de elementos que son de utilidad para los operadores ferroviarios y que sí se encuentran en declaraciones sobre la red de otros administradores de infraestructuras.

- La Guía de la Comisión Europea recomienda, para impulsar la transparencia, incorporar en la declaración sobre la red, las características generales de capacidad y restricciones de la infraestructura disponible a través, por ejemplo, de un número máximo de trenes por hora. Esta información no se recoge en la declaración de Adif Alta Velocidad.
- En la declaración de Adif Alta Velocidad no hay un apartado, con acceso al catálogo de franjas de tráfico transfronterizo, a diferencia de la declaración de DB Netz. Esta información puede resultar muy útil para los operadores que hagan o tengan previsto realizar tráfico internacional.
- El proceso de adjudicación de capacidad se presenta de manera muy sintética en la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad, apenas especificando las etapas en las que consiste, esto es: i) fase de adjudicación de capacidades²³; ii) fase de ajuste técnico de malla²⁴; iii) fase de coordinación²⁵; y iv) fase de alegaciones. En otras declaraciones, sin embargo, se ofrece una información mucho más detallada, con información específica para determinadas líneas y,

²² Sistema de control de tráfico, señalización y conducción asistida que cumple con el estándar europeo de interoperabilidad.

²³ Durante esta fase se determina qué solicitudes obtendrán capacidad en las líneas y períodos horarios correspondientes.

²⁴ En esta fase, se procede al proceso técnico de inserción en la malla.

²⁵ Se resuelven los conflictos que puedan surgir en las solicitudes y adjudicaciones de capacidad de infraestructura.

fundamentalmente, un mayor desarrollo de la etapa de coordinación. La Guía de RNE recomienda “describir el proceso de coordinación, incluyendo el detalle de las actividades realizadas por el administrador de infraestructuras y por los solicitantes”. Network Rail incluye un vínculo a las normas de resolución de conflictos, donde también se facilitan documentos de orientación para los procesos de coordinación, todo lo cual contribuye a una mayor certidumbre y seguridad jurídica de los operadores. Asimismo, ProRail desarrolla el procedimiento para recibir compensaciones, en caso de que se estén llevando a cabo trabajos sobre la infraestructura solicitada.

- Las declaraciones sobre la red de DB Netz y Network Rail facilitan las infraestructuras que han sido declaradas como congestionadas, dato que no aparece en la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad, pese a estar recomendado por la Guía de RNE. Este dato es de utilidad para la planificación de las rutas por parte de los operadores y para el proceso de adjudicación de capacidad. En efecto, ante la existencia de líneas congestionadas y la posible coincidencia de solicitudes por varios operadores, existen criterios de prioridad en la adjudicación a los Candidatos. En la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad, se hace referencia a la infraestructura congestionada en el apartado 4.4.5, haciendo mención a la Orden FOM/897/2005, mientras que esta orden ha sido modificada posteriormente por la Orden FOM/420/2014²⁶.
- Estos criterios de prioridad²⁷ no son homogéneos entre los Estados miembros, sino que cada país establece la normativa correspondiente. En el caso de España, la CNMC ya se ha pronunciado²⁸ sobre la conveniencia de revisar en profundidad los criterios de prioridad que recoge la normativa, con el objetivo de aumentar su fundamentación económica y que sean más favorables a la incorporación de nuevos entrantes en el mercado. Y para ello, ha propuesto una normativa más próxima a la de otros países europeos, que conceden un mayor peso a criterios de fundamentación económica²⁹.

²⁶ Sin embargo, en el apartado sobre los criterios de prioridad en la adjudicación, sí se recoge la nueva Orden aprobada.

²⁷ Se encuentran regulados por la Orden FOM/897/2005, 2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, que ha sido modificada por la Orden FOM/420/2014, de 7 de marzo, por la que se modifica la Orden FOM/897/2005, de 7 de abril, relativa a la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

²⁸ Informe de la CNMC sobre el proyecto de Orden de la declaración sobre la red y al procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria.

²⁹ Por ejemplo, en el Reino Unido, los Reglamentos de 2005 que regulan el acceso y la gestión de infraestructuras determinan, en el caso de que una línea sea declarada como congestionada, los siguientes criterios de prioridad: i) tener en cuenta la importancia de un servicio a la sociedad en relación con los otros servicios que dejarán de prestarse y ii) asegurar los tráficos de mercancías, en particular los tráficos de carácter internacional. El primer criterio de prioridad en la asignación de capacidad establece el coste de oportunidad del servicio, por lo que se introduce un criterio de clara

- Network Rail y ProRail introducen un apartado sobre el no uso o la cancelación del surco solicitado. Además, la Guía de RNE aconseja establecer un plazo para la cancelación de los trenes previstos. Se trata de información útil y relevante para los operadores ferroviarios, por lo que sería conveniente que se incorporara en la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad.
- La declaración de RFI, tal y como recomienda la Guía de RNE, contiene un apartado sobre la necesidad de elaborar un plan de aumento de capacidad en el caso de las infraestructuras declaradas como congestionadas. El objetivo de este plan consiste en determinar las restricciones existentes y proponer medidas alternativas para satisfacer todas las solicitudes de los operadores. Estas medidas se adoptaran en el corto y medio plazo para aliviar el problema de la congestión.

Capítulo 5: Servicios de Adif Alta Velocidad

Este capítulo describe los principales servicios que Adif Alta Velocidad ofrece a los operadores ferroviarios en las terminales pertenecientes a la RFIG. Estos servicios se concretan en el paquete de acceso mínimo³⁰ y los servicios adicionales y complementarios. La prestación de servicios adicionales y complementarios de Adif Alta Velocidad se restringe a los siguientes:

fundamentación económica. Pero además, el regulador británico (Office of Rail Regulation) ha elaborado un documento en 2011 relativo a los criterios y procedimientos para la aprobación de los contratos de acceso, donde presenta las líneas y principios básicos que deben guiar su actuación. En el apartado relativo a la asignación de capacidad, se enfatiza, de nuevo, la importancia del principio de eficiencia en el uso de capacidad de infraestructura y para el caso concreto de las infraestructuras congestionadas se “pretende asegurar que la asignación de capacidad escasa se produzca de la manera más beneficiosa posible”. Asimismo, La regulación alemana de asignación de capacidad de infraestructura ferroviaria supone un claro ejemplo. En la Declaración de Red de 2014 de DB Netze se recogen las reglas de prioridad, que se concretan en las siguientes: i) los servicios regulares y servicios integrados; ii) los trenes transfronterizos; iii) los tráficos de mercancías. En el caso de que no sea posible resolver el conflicto de acuerdo con estas reglas, se aplicará un procedimiento en el que se compararán los cobros en el trayecto afectado por parte de los distintos servicios y se tendrá en cuenta el número total de días de servicio de la línea ferroviaria en horario de servicio respecto al itinerario global. La prioridad se concederá a la solicitud que suponga un mayor ingreso. Si, aun así, no fuera posible adoptar una decisión bajo la aplicación de este procedimiento, se procederá a la aplicación del procedimiento del “mejor postor”. Para ello, el administrador de infraestructuras solicitará a los operadores implicados que presenten una oferta y el tramo se adjudicará a la oferta más elevada.

³⁰ Conforman el Paquete de acceso mínimo: i) adjudicación de capacidad; ii) uso de la infraestructura; iii) información básica; iv) acceso a las estaciones de viajeros; y v) acceso a cambiadores de ancho de vía.

SERVICIOS ADICIONALES	
SA - 1	Acceso de trenes a instalaciones ³¹
SA - 2	Expedición de trenes desde instalaciones ³²
SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	
SC - 7	Suministro de la corriente de tracción ³³
SC - 9	Transportes excepcionales

- En primer lugar, cabe recordar el pronunciamiento³⁴ de la CNMC respecto a la normativa relativa a los servicios adicionales y complementarios, que aún se encuentra incompleta y que genera falta de seguridad jurídica entre los operadores ferroviarios. “Falta por aprobar el desarrollo reglamentario previsto en los artículos 40 de la LSF y 56.2 del RSF relativo al establecimiento de los criterios conforme a los que ADIF debe prestar los servicios complementarios, así como los requisitos para la obtención del título para la prestación de servicios complementarios y auxiliares y las condiciones para que ADIF suscriba acuerdos o contratos de disposición de espacios, instalaciones o medios con las empresa prestadoras de servicios complementarios”. Existe un segundo componente de inseguridad jurídica derivado de los cambios frecuentes en la consideración de estos servicios³⁵, que afecta a la capacidad de planificación de los usuarios de los servicios.
- En lo relativo al contenido de la declaración sobre la red, el documento de Adif Alta Velocidad ofrece un grado de detalle de los servicios mucho menor que el mostrado por otros administradores de infraestructuras. Por ejemplo, ProRail incluye información detallada de cada servicio, que comprende, entre otros, el plazo de entrega y las condiciones de prestación de los servicios. Se trata de información significativa a efectos de la planificación de las empresas ferroviarias, por lo que debería incluirse en el documento de Adif Alta Velocidad.
- Asimismo, no se incluyen algunas de las recomendaciones realizadas por la Guía de la Comisión Europea sobre las características técnicas de las infraestructuras donde se prestan estos servicios, ni la longitud y número de líneas en las terminales y las instalaciones de formación de trenes, que sí se contempla en la declaración sobre la red de Network Rail.

³¹ Consiste en la entrada de un tren desde la vía de circulación a las instalaciones ferroviarias.

³² Consiste en la incorporación de un tren desde una instalación ferroviaria a las vías de circulación.

³³ Supone la disponibilidad de tensión en las líneas que disponen de las instalaciones adecuadas para la prestación de este servicio.

³⁴ Informe sobre la propuesta de tarifas provisionales por la prestación de servicios adicionales y complementarios 2014 de Adif.

³⁵ Tanto la Directiva Recast, como la legislación nacional recogen un listado no exhaustivo de servicios que pueden ser servicios complementarios.

- La información también es escasa en relación a las terminales donde se prestan estos servicios. En primer lugar, no se facilita información sobre la gestión de los servicios complementarios (la prestación de los servicios adicionales siempre se realizará por ADIF), que puede realizarse: i) por Adif por sus propios medios o mediante gestión indirecta, a través de título habilitante; ii) por empresas prestadoras directamente a su riesgo y ventura, provistas de título habilitante; y iii) por las propias empresas ferroviarias a sí mismas (autoprestación). Otros administradores de infraestructuras, no obstante, sí recogen esta información. ProRail establece aquellos servicios que no suministra y facilita un vínculo electrónico de prestadores. El RFF francés hace alusión al Documento de Referencia de Terminales y facilita información sobre los diferentes prestadores de servicios en las terminales³⁶, al igual que Network Rail, que ofrece un vínculo a las instalaciones conectadas no operadas por el administrador de infraestructuras. En segundo lugar, la Guía de la Comisión Europea recomienda informar sobre el horario de apertura de las terminales, que no se facilita en la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad, mientras que otros administradores de infraestructuras, como RFF, si lo contempla en los anexos.
- Por otra parte, la Guía de RNE aconseja facilitar un listado de instalaciones de mantenimiento de material rodante, para reducir los costes de información por parte de los operadores ferroviarios, que tampoco se recoge en el documento de Adif Alta Velocidad, mientras que se contempla en la declaración del administrador de infraestructuras italiano.

Capítulo 6: Régimen económico y tributario

En este capítulo se establecen los principios de tarificación, los cánones y las tarifas de los servicios adicionales y complementarios. Los artículos 21.1.k) y 21.1.l) concede al administrador de infraestructuras la competencia para proponer las tarifas y los cánones, que finalmente son aprobados por el Ministerio de Fomento.

Tarifas de servicios adicionales y complementarios

La declaración sobre la red recoge las tarifas que han sido previamente aprobadas por el Ministerio de Fomento. Por tanto, no es objeto de este informe el análisis de las

³⁶ La extinta CNC ya se pronunció sobre este aspecto en su Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España: “Para evitar que ADIF privilegie la información sobre sus terminales, es necesario incrementar la transparencia y el acceso a información actualizada de todas las terminales logísticas, públicas y privadas, conectadas a la RFIG. Por ello, es conveniente que la declaración de red de ADIF, donde actualmente sólo se incluye información relativa a sus propias terminales, incluya la información relevante para los operadores, sobre las terminales y apartaderos de carácter privado conectados a su red y las características de las conexiones, y que el regulador ferroviario publique información detallada y homogénea sobre todas las terminales de la RFIG.”

tarifas propuestas, objeto sobre el que ya se ha pronunciado la CNMC³⁷ en su Informe sobre la propuesta de tarifas provisionales por la prestación de servicios adicionales y complementarios 2014 de Adif. La CNMC se pronuncia sobre la estructura y cuantía de las tarifas antes de su aprobación por el Ministerio de Fomento y, por tanto, antes de su incorporación a la declaración sobre la red. No obstante, es oportuno recordar las principales conclusiones de dicho informe, donde se insta al Ministerio de Fomento a la aprobación del marco general tarifario³⁸ y al administrador de infraestructuras a la mayor transparencia de su contabilidad, que facilite la comprobación de las tarifas de los servicios adicionales y complementarios a los principios establecidos en la LSF.

En este caso, la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad mantiene en vigor las tarifas provisionales de 2013, hasta la aprobación de las nuevas tarifas de 2014 por el Ministerio de Fomento.

Cánones ferroviarios

Los cánones son tasas ferroviarias que el administrador de infraestructuras recibe por la utilización por parte de las empresas ferroviarias de las infraestructuras. Existen dos tipos principales de cánones:

- Canon por utilización de línea: se compone de i) canon de acceso; ii) canon de reserva de capacidad; iii) canon de circulación; iv) canon por tráfico.
- Canon por utilización de estaciones y otras instalaciones: i) canon por utilización de estaciones por parte de viajeros; ii) canon por el establecimiento y utilización de andenes en las estaciones; iii) canon de paso por cambiadores de ancho; iv) canon por utilización de vías de apartado; v) canon por prestación de servicios que precisen de autorización para la utilización de dominio público ferroviario.

Al igual que en el caso de las tarifas de los servicios adicionales y complementarios, la CNMC debe pronunciarse antes de la aprobación de los cánones por parte del Ministerio de Fomento. Por tanto, no se trata de realizar un análisis detallado del mismo, sino de establecer si se ajusta a los criterios básicos recogidos en las Guías de Buenas Prácticas.

En este sentido, la Guía de la Comisión Europea hace hincapié en el establecimiento de una metodología³⁹ transparente, que facilite los datos utilizados para su determinación y, en su caso, la existencia de excepciones. Los sistemas de cánones alemán y francés disponen de una metodología detallada para la determinación de los

³⁷ El artículo 11.3 de la LCNMC establece que la CNMC ejercerá las funciones relativas a “supervisar las negociaciones entre empresas ferroviarias o candidatos y administradores de infraestructuras sobre los cánones y tarifas e intervenir en las mismas cuando prevea que el resultado de dichas negociaciones pueda contravenir las disposiciones vigentes”. El artículo 11.4 añade entre sus funciones “velar por que los cánones y tarifas ferroviarias cumplan lo dispuesto en la [LSF] y no sean discriminatorios”.

³⁸ El Real Decreto 110/2010, de 5 de febrero, por el que se modifica el RSF, concede el plazo de un año, desde la entrada en vigor del Real Decreto, para la determinación del marco tarifario.

³⁹ Establecer la base de la misma (coste marginal, mark-up, costes totales...).

cánones. Un ejercicio adicional de transparencia se encuentra en el sistema holandés, donde se prevé que el administrador de infraestructuras facilite información sobre el cálculo de los cánones a los operadores que lo soliciten.

Asimismo, la Guía recomienda señalar los elementos que, estando recogidos en la Directiva Recast, puedan afectar a la cuantía de los cánones (escasez de capacidad, medioambientales, descuentos, compensaciones...).

El Tribunal de Justicia de la UE⁴⁰ instó a España a incorporar en el sistema de tarificación un sistema de incentivos para reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria y, así, cumplir con la normativa europea. La Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social ha modificado la redacción del artículo 73.5 de la LSF y dispone que “se tendrán en cuenta para el establecimiento de la cuantía de los cánones ferroviarios, de acuerdo con la explotación eficaz de la Red Ferroviaria de Interés General, consideraciones que reflejen el grado de congestión de la infraestructura y un correcto funcionamiento de la misma, el fomento de nuevos servicios de transporte ferroviario, así como la necesidad de incentivar el uso de líneas infrautilizadas, garantizando, en todo caso, una competencia óptima entre las empresas ferroviarias”. Añade que “el sistema de cánones deberá incentivar a las empresas ferroviarias y al propio administrador de infraestructuras ferroviarias a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la Red Ferroviaria de Interés General. Los principios básicos de este sistema de incentivos se aplicarán a toda la red. Dicho sistema podrá incluir la imposición de penalizaciones por acciones que perturben el funcionamiento de la red, la concesión de indemnizaciones a las empresas que las sufran y la concesión de primas a los resultados mejores de lo previsto”.

Está pendiente el desarrollo por parte del Ministerio de Fomento de una orden que actualice los principios básicos de aplicación de los sistemas de bonificaciones e incentivos⁴¹.

Existen otros sistemas europeos, como el alemán⁴², el británico⁴³ y el holandés⁴⁴, que incluyen un sistema de incentivos en la determinación de los cánones.

⁴⁰ Asunto C – 483/10.

⁴¹ La Ley 1/2014 añade que el sistema de incentivos establecerá, al menos: i) procedimientos de cálculo de tiempos de viaje y márgenes de puntualidad; ii) clasificación de los retrasos y perturbaciones; iii) procedimientos de cómputo de retrasos y de imputación de responsabilidades de la perturbación; iv) periodos de cálculo; v) procedimientos de valoración de los retrasos y de liquidación; vi) procedimientos de resolución de conflictos; vii) obligaciones de información periódica del sistema.

⁴² Además, también incluye objetivos en términos de puntualidad y ruido.

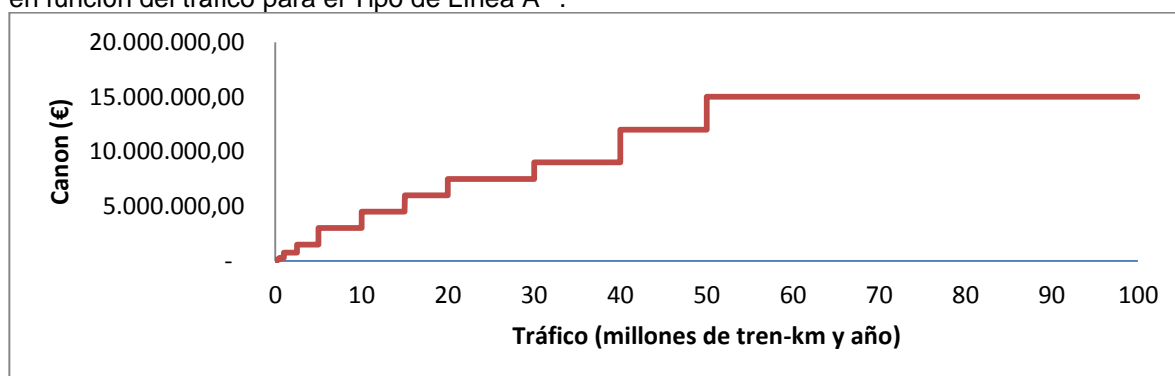
⁴³ Comprende un sistema de incentivos para mejorar la actuación tanto del administrador de infraestructuras, como de los operadores y se concede un *bonus* si las partes superan el objetivo establecido.

⁴⁴ Establece, por ejemplo, recargos por congestión.

Por otra parte, la actual estructura de cánones adolece, además de la falta de un sistema de incentivos para la utilización eficiente de las infraestructuras ferroviarias, de una serie de problemas que ya han sido apuntados por la extinta CNC⁴⁵ y el extinto CRFA⁴⁶. Entre otros problemas, y sin ánimo de exhaustividad, destacan los siguientes:

- La complejidad del actual sistema de cánones que puede suponer una barrera a la entrada de los nuevos agentes.
- El diseño específico del canon de acceso supone una mayor carga para los nuevos entrantes, si bien es cierto, que la nueva estructura de los cánones para el año 2014 contempla un mayor número de tramos que mitiga, en parte, este efecto, tal y como se aprecia en los siguientes gráficos. El coste medio decreciente implica que los operadores más pequeños paguen relativamente más que el incumbente. Además, en el gráfico 2 se aprecia que incrementos de tráfico que suponen cambios de tramo implican repuntes en el coste medio para la empresa ferroviaria.

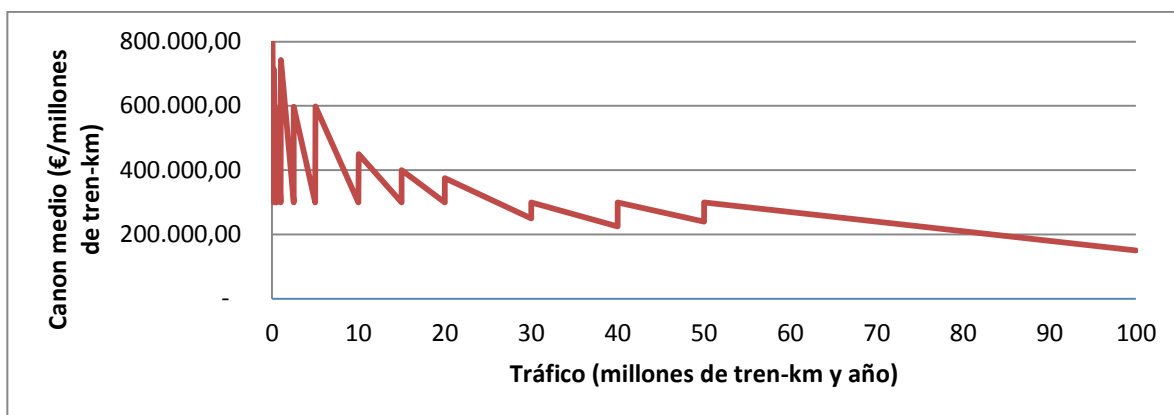
Gráfico 1: Cuantía del canon de acceso (parte superior) y canon medio de acceso (parte inferior), en función del tráfico para el Tipo de Línea A⁴⁷.



⁴⁵ Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España.

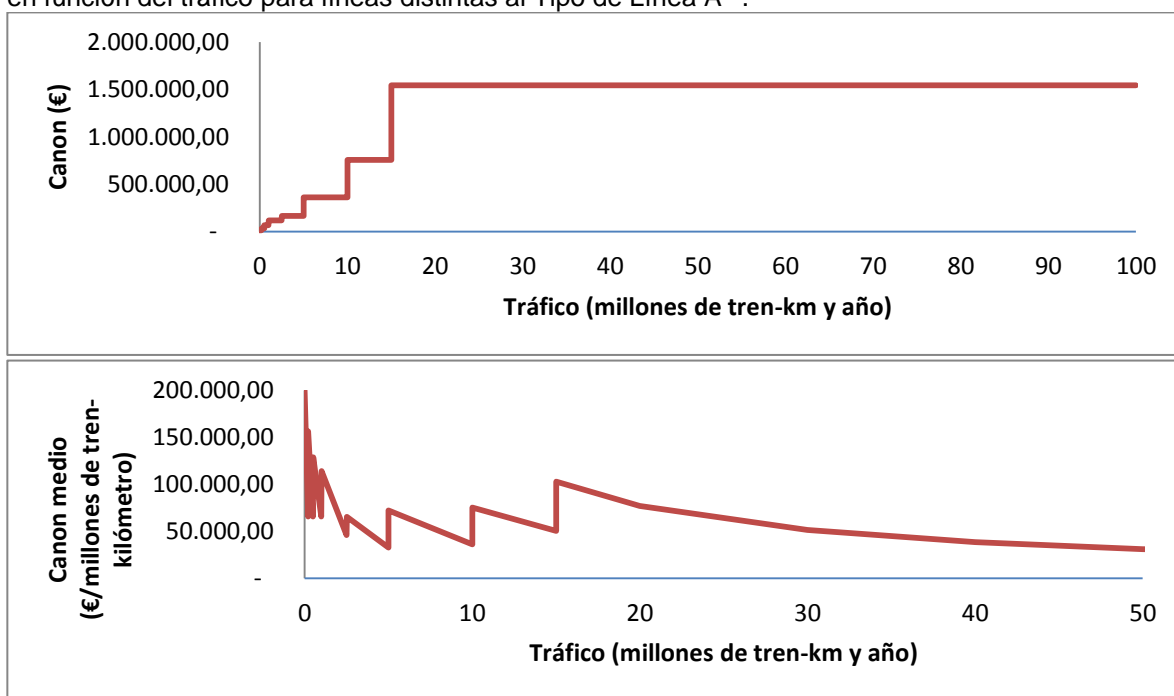
⁴⁶ Resolución del CRF del 6 de febrero de 2013 sobre los cánones ferroviarios en España y sus posibles efectos discriminatorios sobre la oferta ferroviaria y el Informe del CRFA sobre la propuesta del administrador de infraestructuras ferroviarias de modificación de las cuantías de los cánones ferroviarios contenidos en la Orden FOM/898/2005, de 8 de abril, por la que se fijan las cuantías de los cánones ferroviarios establecidos en los artículos 74 y 75 de la LSF.

⁴⁷ Incluye las líneas tipo A.1 (Línea Madrid – Barcelona – Frontera Francesa) y A.2 (Resto de líneas con velocidad máxima superior a 250 Km./h en al menos 2/3 de su recorrido).



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2: Cuantía del canon de acceso (parte superior) y canon medio de acceso (parte inferior), en función del tráfico para líneas distintas al Tipo de Línea A⁴⁸.



Fuente: Elaboración propia.

- El canon de reserva de capacidad se aplica a toda la capacidad solicitada, en lugar de la capacidad solicitada y no utilizada, por lo que no persigue el uso eficiente de las infraestructuras.

⁴⁸ Estas líneas incluyen: Líneas B (B.1: líneas con velocidad máxima superior a 200 Km./h e inferior a 250 Km./h en al menos 2/3 de su recorrido) y Líneas C (C.1: núcleos de cercanías y C.2: resto de líneas).

Por último, en materia de cánones, la Guía de la Comisión Europea y la Guía del RNE aconsejan informar en la declaración sobre la red sobre las posibles modificaciones que se puedan producir en el corto y medio plazo en la estructura de los cánones. En la declaración sobre la red de Adif Alta Velocidad no se menciona previsión sobre cambios futuros, si bien es cierto que la normativa nacional obliga a la introducción de un sistema de incentivos a través de una orden ministerial. Esta información concede una mayor certidumbre y seguridad jurídica a las empresas ferroviarias.

III. CONCLUSIONES

La declaración sobre la red es un instrumento del administrador de infraestructura para informar sobre el marco jurídico y las características del sector ferroviario a los operadores del mercado. En este sentido, y con el objetivo de reforzar la transparencia sería conveniente que en el futuro se remitiera a esta Comisión la propuesta de declaración de red antes de su aprobación.

En relación al contenido de la declaración sobre la red, se observa que ésta contiene la información básica en cada uno de los capítulos, aunque una comparativa con las declaraciones sobre la red de los principales administradores de infraestructuras europeos revela la existencia de un margen de mejora para incorporar nueva información, útil para los operadores ferroviarios. Desde el punto de vista de la información que contiene el documento y sin ánimo de valorar el contenido sustantivo de la declaración sobre la red, es recomendable que el administrador de infraestructura perfeccione el contenido de la declaración sobre la red de acuerdo a las Guías de Buenas Prácticas elaboradas por distintos organismos internacionales. Una declaración de red más completa y clara facilita el acceso a la información de los operadores ferroviarios, eliminando costes adicionales y generando mayor certidumbre y seguridad jurídica en el mercado.

Por otra parte, es altamente recomendable que el Ministerio de Fomento apruebe, tal y como estableció el TJUE un sistema de incentivos para los cánones ferroviarios que cumplan con la normativa europea y permita reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria.

