

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LAS DECLARACIONES SOBRE LA RED 2017 DE ADIF Y ADIF ALTA VELOCIDAD.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/001/17

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 26 de enero de 2017.

En el ejercicio de la función establecida 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), en relación con el artículo 32 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley 38/2015), la Sala de Supervisión Regulatoria, emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES

El pasado 30 de diciembre de 2016 tuvieron entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) las propuestas de actualización de las Declaraciones sobre la Red para el ejercicio 2017 de ADIF y ADIF Alta Velocidad (en adelante, ADIF AV)

La Ley 38/2015 establece, en su artículo 32, que los administradores de infraestructuras ferroviarias “(...) *elaborarán, aprobarán y publicarán la declaración sobre la red correspondiente a su ámbito de actuaciones, así como sus actualizaciones*” que se atenderá a lo recogido en el anexo III de dicha ley. El artículo 5 de la Orden FOM/897/2005¹ impone que el acuerdo por el que se apruebe la Declaración sobre la Red deberá publicarse en el BOE como

¹ 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.

mínimo diez meses antes de la fecha de entrada en vigor del horario de servicio. De acuerdo con la Declaración sobre la Red 2016, el horario de servicio 2017 mantendrá su vigencia hasta el 9 de diciembre de 2017, por lo que la presente Declaración deberá publicarse **antes del 9 de febrero de 2017**.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Corresponde a esta Comisión informar sobre las propuestas de actualización para el ejercicio 2017 de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV, en virtud de la función cuyo ejercicio le atribuyen el artículo 11 de la LCNMC y el artículo 32.2 de la Ley 38/2015 al establecerse, en éste último, que los administradores de infraestructuras deberán consultar, de forma previa a la aprobación de la declaración sobre la red *“al Ministerio de Fomento, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, empresas ferroviarias y resto de candidatos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (...)”*.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

III. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Declaración sobre la Red detalla las características de las infraestructuras ferroviarias permitiendo el acceso de las empresas ferroviarias y el desarrollo del transporte sobre ellas. Por este motivo, de forma previa al análisis de los documentos enviados por ADIF y ADIF AV resulta pertinente, a efectos ilustrativos, describir la actividad de los administradores de estas infraestructuras, tanto en relación con la construcción como con la programación y circulación ferroviaria.

En relación con la construcción de infraestructuras ferroviarias, y de acuerdo con la información contenida en la Declaración sobre la Red, durante el año 2016 el **número de kilómetros de vía no sufrió modificaciones sustanciales** ni en las infraestructuras de alta velocidad ni en red convencional.

Por lo que respecta a la **circulación ferroviaria**, se observa una reducción en el tráfico durante 2016 en comparación con 2015 para el global de la red medida en tren.km (ver tabla siguiente), siendo el descenso especialmente acusado en la Red de ancho métrico. Por el contrario, el tráfico en las infraestructuras de ancho UIC presenta un incremento del 1,5%, principalmente relacionado con los servicios de alta velocidad.

Tabla 1. Comparación interanual de tráfico en tren.km.

Tren. km.	2015	2016	Variación %
Ancho Convencional ²	143.646.321	141.321.343	-1.6%
Ancho UIC ³	47.614.334	48.349.654	1.5%
Ancho Métrico ⁴	9.310.109	8.728.252	-6.2%
TOTAL	200.570.764	198.399.248	-1.1%

Fuente. ADIF.

Como puede observarse en la Tabla 2, la **mayor parte del tráfico** ferroviario en España **es de viajeros**, en concreto, sobre la red de ancho convencional con más de 114 millones de tren.km, aunque las cifras en ancho UIC son también muy importantes al acercarse a los 47 millones de tren.km. Ambos tipos de tráfico acumulan más del 80% del tráfico total.

El **transporte de mercancías**, que se lleva a cabo principalmente en ancho convencional, acumula más de 26 millones de tren.km, casi 18 millones realizados por Renfe Mercancías y casi 8 millones por los operadores alternativos. El tráfico de mercancías en ancho UIC es prácticamente residual.

Tabla 2. Detalle de tren.km por servicio, tipo de empresa y ancho de la red en 2016.

Tipo de servicio	Tipo empresa	Ancho de vía	Tren.km
Mercancías	Renfe	Convencional	17.726.487
		Métrico	586.841
		UIC	143.629
	Operadores alternativos	Convencional	7.708.792
		UIC	3.188
Viajeros	Renfe	Convencional	114.545.077
		Métrico	8.139.218
		UIC	46.835.225
	FGC Rail ⁵	Convencional	3.215
Servicio	ADIF	Convencional	1.337.771
		Métrico	2.193
		UIC	1.367.612

Fuente. ADIF.

Otra función esencial de los administradores de infraestructuras es la **adjudicación de capacidad** de la infraestructura a petición de las empresas

² Agrupa los anchos Ibérico, Mixto y el trayecto Cercedilla – Los Cotos de ancho Métrico.

³ Ancho internacional.

⁴ Tráficos de Renfe y Adif sólo en líneas procedentes de FEVE.

⁵ Datos disponibles desde el mes de octubre.

ferroviarias. A partir de los datos aportados por ADIF, se puede observar en la siguiente tabla las diferencias entre los trenes programados y operados por las empresas ferroviarias.

Tabla 3. Tren.km programados y operados en 2016

	Programados	Operados
Viajeros		
Nacional	162.391.840	161.380.302
Internacional	1.655.368	1.631.225
Mercancías		
Renfe Mercancías sin RAM ⁶	21.509.881	17.870.116
Operadores alternativos	6.701.641	7.711.980

Fuente. ADIF.

En la tabla anterior se observa, en relación con el tráfico de mercancías, como los operadores alternativos han tenido una evolución en su operativa superior a la programación inicial, mientras que Renfe Mercancías ha operado aproximadamente un 83% de lo programado. Por su parte, el tráfico de viajeros presenta niveles de cumplimiento muy elevados, con 99,4% para el tráfico nacional y del 98,5% para el internacional.

⁶ Red de Ancho Métrico (RAM)

IV. VALORACIÓN DEL BORRADOR ENVIADO POR ADIF Y ADIF AV

En los epígrafes siguientes se realiza la valoración de esta Sala sobre las propuestas de Declaraciones sobre la Red enviadas por ADIF y ADIF AV. Dada la similitud de ambos documentos, **la valoración se realizará conjuntamente.**

IV.1. Contenido y principales actualizaciones

La Declaración sobre la Red es un documento cuyo contenido debe permitir el conocimiento de la infraestructura ferroviaria y definir las condiciones para el acceso a la misma por parte de las empresas ferroviarias. Con este objetivo, las propuestas de ADIF y ADIF AV se organizan en seis capítulos con los siguientes contenidos:

- El **primer capítulo** recoge esencialmente información general, entre la que se incluye el marco legal y los agentes que intervienen en el mercado (reguladores – Ministerio de Fomento, Agencia de Seguridad Ferroviaria y CNMC –, los administradores de las infraestructuras y las empresas ferroviarias) y una descripción de los corredores ferroviarios que transcurren por España (el Atlántico y el Mediterráneo).
- El **segundo capítulo** recoge los requisitos que deben cumplir las empresas ferroviarias para poder acceder a la red titularidad de ADIF y ADIF AV, las condiciones de acceso, incluyendo la posibilidad de suscribir acuerdos marco, así como la normativa relevante en materia de circulación, requisitos del material rodante y del personal.
- El objetivo del **capítulo tercero** de la Declaración sobre la Red es describir la naturaleza de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias y sus características así como cualquier restricción de su uso, incluidas las derivadas del mantenimiento de la red.
- En el **capítulo cuarto** se describe el proceso de solicitud de capacidad (candidatos, documentación y tipos de surcos) así como el calendario y los criterios de adjudicación. Este capítulo también establece las actuaciones a realizar por los gestores de las infraestructuras en caso de restricciones del tráfico y las normas aplicables en el control del tráfico.
- El **capítulo quinto** de la Declaración sobre la Red se dedica a los servicios que ofrecen los gestores de las infraestructuras, entre los que se incluyen los servicios básicos mínimos de acceso a la

infraestructura, y los servicios de acceso a las instalaciones de servicios, así como la prestación de servicios complementarios y auxiliares.

- El **capítulo sexto** trata el régimen económico y tributario, estableciendo, en primer lugar, los principios de tarificación de las tasas y cánones ferroviarios y las tarifas por la prestación de los servicios complementarios. En segundo lugar, el capítulo recoge el importe correspondiente a las tasas y cánones ferroviarios, así como las tarifas de referencia por la prestación de los servicios complementarios.

Después de que durante 2016 se produjeran dos actualizaciones de la Declaración sobre la Red al objeto de que ADIF y ADIF AV incluyeran las importantes modificaciones introducidas por la Ley 38/2015, las propuestas para 2017 cuentan con novedades limitadas. Entre las modificaciones principales cabe señalar la inclusión de las nuevas tarifas de los servicios complementarios que se prestan en las instalaciones ferroviarias, que fueron objeto de aprobación por parte de esta Sala el pasado 3 de noviembre de 2016⁷.

La adaptación de los cánones ferroviarios al marco establecido en la vigente Ley 38/2015, y cuya propuesta fue objeto de informe de conformidad con el artículo 100 de la misma por esta Sala⁸, podría haber supuesto otra importante novedad de la Declaración sobre la Red de 2017. Sin embargo, esta modificación se hará efectiva a partir de la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que todavía no ha sido incorporada a estos documentos.

IV.2. Valoración general

Las propuestas de Declaración sobre la Red enviadas por ADIF y ADIF AV **se adaptan**, con carácter general, **al contenido establecido en el anexo IV de la Directiva RECAST⁹ y al anexo III de la Ley 38/2015**, así como a las recomendaciones sobre su implementación elaboradas por *Rail Net Europe*

⁷ Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre las propuestas de tarifas para los servicios complementarios prestados en instalaciones de servicio y por la que se adoptan medidas para próximas modificaciones de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

⁸ Resolución de 3 de noviembre de 2016 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2017 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

⁹ Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único.

(RNE), una asociación de administradores de infraestructuras y organismos de adjudicación de capacidad a nivel europeo.

Cabe resaltar en este punto el esfuerzo realizado dado que, como se ha señalado anteriormente, la aprobación e implementación de la Ley 38/2015 ha introducido importantes modificaciones en la Declaración sobre la Red, como el proceso para la adjudicación de capacidad en instalaciones de servicio, así como sus condiciones de uso, la publicación de un acuerdo marco para la adjudicación de capacidad por largos periodos y la publicación de las tarifas de los servicios complementarios informadas previamente por la CNMC, tanto del gestor de las infraestructuras como de otros explotadores.

Sin embargo, los borradores de la Declaración sobre Red remitidos por los administradores de infraestructuras para 2017 no incluyen la evolución de la red tanto en 2016 como las previsiones a futuro. Como se mostrará en el siguiente apartado, la responsabilidad de esta situación es compartida, si bien es preciso recordar que la CNMC difícilmente podrá cumplir las funciones que tiene asignadas si no cuenta con documentos lo más completos posible.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se señalan los aspectos que, a juicio de esta Sala, son susceptibles de mejora.

IV.3. Capítulo 3: Descripción de las Infraestructuras Ferroviarias

El artículo 27.2 de la Directiva RECAST y 32.1 de la Ley 38/2015 establecen que “[L]a declaración sobre la red expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias (...)”. Esta información debe posibilitar que las empresas interesadas conozcan como es la red ferroviaria en la actualidad, con el fin de poder solicitar los surcos necesarios para su utilización.

Sin embargo, el borrador de las declaraciones de red de ADIF y ADIF AV **no ha incluido las actuaciones realizadas en 2016 ni las previstas para el 2017**. De este modo, los apartados 3.7.1 y 3.7.2 de los documentos, donde debiera figurar esta información, así como los mapas actualizados de la red ferroviaria, no han sido elaborados por ADIF y ADIF-AV.

Esta información resulta básica para que los potenciales usuarios de la infraestructura ferroviaria conozcan cual es la misma en la actualidad y cómo será previsiblemente a lo largo del año 2017, ya que el próximo horario anual para la petición de surcos regulares se iniciará el segundo sábado de diciembre de 2017.

Asimismo, **la información que se proporcione** en relación con las próximas modificaciones que pueda tener la red **debe ser fiable** con el fin de evitar incertidumbres en el proceso de solicitud de capacidad en la infraestructura. A

este respecto, cabe destacar que la Declaración sobre la Red preveía que en 2016 se pondrían en funcionamiento tramos de la red que finalmente no están aún operativos, como es el caso de las nuevas actuaciones del Corredor Mediterráneo (Tarragona-Valencia, Valencia-Murcia, y Antequera-Granada), la prolongación de Venta de Baños a Burgos y el tramo Zamora-Pedralba de la Pradería de la línea Madrid-Galicia.

En un contexto donde los operadores ferroviarios deben realizar inversiones a largo plazo, incluyendo la planificación de los servicios de transporte en este modo, **la evolución de la red no puede suponer una fuente de incertidumbre adicional**, en particular, de periodos tan prolongados.

Dada la importancia de estos aspectos, y el hecho de que la evolución de la red ferroviaria está muy relacionada con la planificación ferroviaria, que es competencia del Ministerio de Fomento, el artículo 5.1 de la Ley 38/2015, que traspone al ordenamiento jurídico interno el artículo 8.1 de la Directiva RECAST, establece que “[E]l Ministerio de Fomento hará pública la estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General (...). Esta estrategia, que cubrirá un período temporal de, al menos, cinco años, será renovable, (...)”. A este respecto, la Directiva citada establece como fecha límite de publicación de la estrategia indicativa el **16 de diciembre de 2014**, si bien la Disposición Adicional quinta de la Ley 38/2015 retrasó esa fecha hasta el **16 de diciembre de 2016**. Sin embargo, **la estrategia indicativa no ha sido publicada todavía por el Ministerio de Fomento**.

Asimismo, y en tanto no se publique la estrategia indicativa por el Ministerio de Fomento, **no será posible que los administradores de infraestructuras elaboren el programa de actividad** previsto en el artículo 25.4 de la Ley 38/2015, ya que éste pretende desarrollar la estrategia anterior.

La CNMC ya señaló¹⁰ que tanto la estrategia indicativa, que debe plantear el Ministerio de Fomento, como el programa de actividad, que deben desarrollar los administradores de infraestructuras, son mecanismos que deben favorecer una **planificación ferroviaria más ordenada y previsible**. Además, ambos documentos **incrementarán la transparencia** para las empresas ferroviarias sobre la red y los servicios que pueden prestar sobre ella, permitiendo una mejor planificación y **reduciendo la incertidumbre**.

¹⁰ Ver Informe de 29 de abril de 2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Sector Ferroviario (IPN/DTSP/001/15).

Sin perjuicio de lo anterior, **la Declaración sobre la Red**, como ha venido haciendo ADIF y ADIF AV en otros ejercicios, **debe incluir la evolución reciente de la red así como una previsión sobre su desarrollo**. Además, y dado que incluso contando con los mecanismos anteriores, la evolución de las obras podría suponer desviaciones con las previsiones, se considera necesario que esta información se complemente con la **remisión a una página web** donde los administradores de las infraestructuras puedan **facilitar información más detallada y actualizada de posibles cambios** motivados por la evolución de las obras, así como fechas más concretas de puestas en servicio.

En definitiva, esta Sala considera necesario que se desarrollen completamente los mecanismos previstos en la Ley 38/2015 relativos a la planificación y desarrollo de las infraestructuras ferroviarias por lo que, una vez superado el plazo previsto en la Disposición Adicional Quinta, **el Ministerio de Fomento debería publicar la estrategia indicativa incluida en el artículo 5.1 de la Ley 38/2015**.

Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, ADIF y ADIF AV deben actualizar la Declaración sobre la Red para incluir **las modificaciones** que haya experimentado la red ferroviaria que gestiona **en el año 2016** (tanto en texto como en mapas) así como la mejor estimación sobre **las actuaciones que prevé poner en funcionamiento en 2017**. Por otra parte, la Declaración sobre la Red debería remitir a una página web, donde el administrador de la infraestructura pueda facilitar una información más detallada y actualizada en función de la evolución de las obras.

IV.4. Capítulo 4: Adjudicación de Capacidades

El **proceso de adjudicación de capacidad**, realizado por el administrador de infraestructuras para otorgar los surcos ferroviarios **no presenta apenas incidencias**, debido principalmente a la **escasa saturación de la red ferroviaria** española, que tan solo presenta un elevado nivel de tráfico en tramos puntuales. En España fueron solicitados en 2016 un total de 155.898 surcos, de los cuales todos fueron atendidos por el administrador de la infraestructura, salvo dos casos puntuales que solicitaban una longitud superior a la especial de la línea, según ha informado ADIF a esta Comisión.

Sin embargo, el proceso de adjudicación de capacidad sobre la infraestructura ferroviaria puede verse condicionado en el caso de la realización de obras, que en ocasiones interfieren sobre la capacidad disponible. A este respecto, el apartado 3 del anexo III de la Ley 38/2015 indica que la Declaración sobre la Red debe incluir *“las características de capacidad generales de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias, así como cualesquiera restricciones de su uso, incluidas las necesidades previsibles de capacidad para el mantenimiento”*.

Existen dos tipos de actuaciones que restringen el uso de la capacidad disponible en una infraestructura: i) por una parte, las actuaciones de mantenimiento ordinario, que habitualmente se programan en las bandas de mantenimiento nocturnas y que, por tanto, no suelen tener incidencia en la explotación de la línea y, ii) por otra parte, las obras de cierta importancia que para su realización requieren la supresión parcial o total de la capacidad disponible en la infraestructura existente. Un ejemplo de esta última categoría es el caso de los recientes trabajos en el Corredor Mediterráneo entre Valencia y Castellón, donde ha sido necesaria la compatibilización de los trabajos con la circulación de los trenes, con las consiguientes repercusiones en la capacidad de la infraestructura y las oportunas reasignaciones de surcos.

La forma de proceder por parte del administrador de infraestructura en relación con las obras que se realizan en la red ferroviaria de su titularidad se recoge en el apartado 4.5 de la Declaración sobre la Red. **ADIF y ADIF AV crean un organismo integrado únicamente por su personal**¹¹, que es el responsable de adoptar y comunicar los acuerdos necesarios en caso de obras que tengan repercusiones significativas en la capacidad de la red ferroviaria, así como de revisar el Manual de Capacidad, que es el documento en el que figuran los intervalos previstos para las bandas de mantenimiento ordinario.

Asimismo, en dicho apartado se establece la forma en el que el administrador de las infraestructuras debe comunicar a los candidatos adjudicatarios de capacidad sus decisiones en relación con las obras a acometer, al señalar que *“[E]l Gestor de Capacidad considerará en el proceso de asignación de surcos las reservas de capacidad que se deriven de los trabajos programados en las Comisiones TOC. Los Candidatos deberán asumir en sus trenes las repercusiones que se deriven (incremento de los tiempos de viaje, reducción de capacidad, etc.) cuando el administrador de infraestructuras ferroviarias comunique las mismas con la antelación necesaria, para lo cual se fija un plazo mínimo de dos meses. El responsable de explotación de Adif podrá autorizar, por motivos extraordinarios, la aplicación de medidas o plazos diferentes, sin derecho a compensaciones por parte del administrador de infraestructuras ferroviarias.”*

En relación con lo anterior cabe señalar que **el procedimiento descrito en la Declaración de la Red no prevé**, con carácter previo a adopción de los acuerdos que en materia de obras, **la participación de las empresas**

¹¹ La Declaración sobre la Red define estos organismos como “Comisiones TOC” que son *“las que definen y acuerdan la programación de actuaciones y obras en la infraestructura que afecten de modo permanente a la circulación de trenes y circunstancias que han de ser contempladas en los surcos que se asignen a los operadores. Están compuestas por personal de Adif de mantenimiento de infraestructura, construcción de infraestructura y Circulación”*.

ferroviarias y del resto de candidatos. Esto provoca malestar en los clientes del ferrocarril, en particular, cuando no se proporciona la información necesaria. De este modo, por ejemplo, en la última encuesta de calidad realizada por RNE en los corredores internacionales ferroviarios de mercancías¹², la información sobre las obras y la calidad y el resultado de la coordinación de los trabajos eran **dos de los aspectos peor valorados.**

De este modo, parece recomendable **adaptar el procedimiento existente** en materia de restricciones de capacidad por obras, de modo que se incluya expresamente **la participación de las empresas y resto de candidatos interesados** previamente a cualquier decisión por el administrador de infraestructuras. Asimismo, en relación con la antelación para realizar las comunicaciones relativas a las restricciones de capacidad, la Declaración sobre la Red hace una referencia genérica a que, los dos meses mínimos podrían reducirse en el caso de motivos extraordinarios, que obviamente pueden producirse en el caso de la explotación ferroviaria. A este respecto, y con el fin de clarificar el marco actual, parece recomendable que **ADIF y ADIF AV justifiquen dichos motivos extraordinarios** cuando reduzcan los tiempos de aviso por debajo de los dos meses, dadas las implicaciones que sobre el modelo de negocio de las empresas ferroviarias tiene la restricción de capacidad.

Por otra parte, dado que **no solamente las empresas ferroviarias pueden verse afectadas** por las restricciones de capacidad, podría resultar adecuado que, ea menos parcialmente, pudieran publicarse las obras a realizar así como los acuerdos de limitaciones de capacidad a que se refiere el párrafo anterior así como una comunicación actualizada de las obras que el administrador de la infraestructura ejecute, indicando su duración y las posibles afecciones a la capacidad de la línea. Esta información se puede proporcionar a través de una página web que se indicará en la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV.

Finalmente, en la Declaración sobre la Red hay aspectos tales como el gálibo (apdo. 3.3.2.1.), las restricciones en túneles (apdo. 3.4.4) y las restricciones de puentes/viaductos (apdo. 3.4.5) sobre los que se incluye información muy general. A este respecto, se considera necesario incluir en la Declaración sobre la Red la remisión a una web donde los administradores de las infraestructuras **informen de las modificaciones** de estos elementos de la infraestructura ferroviaria (gálidos, restricciones en túneles y puentes/viaductos) cuando sea

¹²http://www.rne.eu/tl_files/RNE_Upload/Jakob/RFC_User_Satisfaction_Survey_2016_Overall_Results_RNE_website.pdf

como **consecuencia de la ejecución de obras** sobre la red ferroviaria y las mismas **provoquen afecciones a la capacidad** de la infraestructura.

En definitiva, esta Sala considera necesario que ADIF y ADIF AV modifiquen el procedimiento establecido para la adopción de los acuerdos en materia de obras ferroviarias con repercusiones sobre la capacidad, de forma que se prevea **una participación previa de las empresas y demás candidatos afectados**. Asimismo, se considera necesario que el administrador incluya en la web una información detallada del estado de las obras y sus posibles repercusiones sobre la capacidad, según se ha mencionado con anterioridad.

IV.5. Capítulo 6: Régimen económico y tributario

IV.5.1. Estructura y cuantía de los cánones ferroviarios

El borrador de la Declaración sobre la Red remitido por ADIF y ADIF AV incluye, además de los cánones vigentes, fijados de conformidad con la anterior Ley 39/2003, del Sector Ferroviario, una referencia genérica a la modificación en su estructura derivada de la aprobación de la Ley 38/2015 y que ésta será aprobada, en todo caso, en la primera Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El informe emitido por esta Sala en relación con las propuestas de Declaración sobre la Red de 2016¹³ ya señalaba que éstas no incorporaban adecuadamente los nuevos requisitos de transparencia introducidos por la Ley 38/2015, incluyendo una explicación detallada de los principios, metodología y estándar de costes que rigen la fijación de los cánones. Esta Sala estimaba, asimismo, que “ADIF y ADIF AV deberían haber informado sobre los trabajos que están desarrollando, (...), para adecuar la estructura y cuantía de los cánones a los principios recogidos en la Ley 38/2015”. En este sentido, a pesar de que ADIF y ADIF AV formularon una propuesta sobre los cánones ferroviarios para 2017 el 3 de agosto de 2016 y que fue objeto de análisis por esta Sala en la citada Resolución de 3 de noviembre de 2016, ADIF y ADIF AV no incluyen referencia alguna a dichos aspectos en la Declaración sobre la Red.

Por otra parte, ADIF y ADIF AV deberían señalar que las Declaraciones sobre la Red serán objeto de actualización una vez se haya aprobado la Ley de Presupuestos y entren en vigor los nuevos cánones ferroviarios.

¹³ Acuerdo de 21 de enero de 2016 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2016 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

En definitiva, esta Sala considera que las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF AV no cumplirán con los requisitos establecidos en el Anexo III de la Ley 38/2015 hasta que no se incluya, además de los valores nominales de los cánones ferroviarios, información detallada sobre el sistema de cánones así como “información sobre cualquier cambio ya decidido o previsto con relación a los cánones (...)”. La propuesta realizada a este respecto por los gestores de infraestructuras ferroviarias así como la citada Resolución de esta Sala contenía información relevante que debería haber sido incluida en las Declaraciones sobre la Red. Finalmente, la Declaración sobre la Red de 2017 deberá ser modificada cuando se modifiquen los cánones ferroviarios.

IV.5.2. Sobre el programa de incentivos

El programa de incentivos, como parte del sistema de cánones, es un mecanismo que tiene por objeto incentivar a las empresas ferroviarias y a los administradores de infraestructuras a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria. Este programa puede 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.

La **obligación de implementar el programa de incentivos** ya se incluía en la Directiva 2001/14, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de seguridad, si bien no fue transpuesta adecuadamente al ordenamiento jurídico español y, por ello, el Reino de España fue condenado, mediante la sentencia de la Sala primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de febrero de 2013. En la actualidad, el artículo 35 y el anexo VI.2 de la Directiva RECAST incluyen el contenido que debe tener el programa de incentivos, cuyos principios básicos han sido incorporados al ordenamiento jurídico español por el artículo 96.8 de la Ley 38/2015 y, con mayor grado de detalle, por la Orden FOM/189/2015¹⁴.

En todo caso, y **tras casi dos años de la publicación de la citada orden, el programa de incentivos no se ha puesto todavía en funcionamiento**. ADIF y ADIF AV señalaron que este mecanismo estaría implementado durante 2016. Sin embargo, las propuestas de Declaración sobre la Red remitidas indican que “[D]urante la vigencia de esta declaración de Red ADIF y ADIF AV acordarán y establecerán con las EE.FF. [empresas ferroviarias] y demás candidatos los

¹⁴ Orden FOM/189/2015, de 11 de febrero, por la que se desarrollan principios básicos de aplicación de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

parámetros principales del sistema de incentivos y adaptarán los sistemas de gestión para la implantación del mismo”.

Es decir, **ADIF y ADIF AV han retrasado nuevamente el diseño y aplicación del programa de incentivos a 2017**. Esta situación convierte a España en una excepción a nivel europeo, donde la práctica totalidad de los países ya han implementado esta herramienta desde hace años: Reino Unido en 1994, Italia en 2005, Alemania y Holanda en 2006, Dinamarca en 2009, Austria en 2010, Suecia en 2011, Bélgica en 2013 y, finalmente, Francia en 2014.

A la vista de la situación descrita, **esta Sala insta nuevamente a ADIF a implementar el programa de incentivos a la mayor brevedad posible**, tal y como ya realizó en el anterior informe emitido sobre la revisión de las Declaraciones de Red de ADIF y ADIF AV de 2016¹⁵.

IV.5.3. Sobre los servicios complementarios y auxiliares

Las propuestas de Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF AV incorporan la actualización de las tarifas de los servicios complementarios correspondientes a los servicios de suministro de corriente de tracción, suministro de combustible de tracción, contratos personalizados para el transporte de mercancías peligrosas y convoyes especiales así como de carga y descarga de unidades de transporte intermodal (UTI) sobre y desde vagón de conformidad con la propuesta informada favorablemente por la citada Resolución de 3 de noviembre de 2016.

En relación con el servicio complementario de manipulación de UTIS, las propuestas de Declaraciones sobre la Red señalan que existen un total de trece instalaciones de titularidad de ADIF en las que esta actividad es realizada por distintas empresas en la modalidad de gestión a riesgo y ventura. Además existen once terminales intermodales de mercancías gestionadas por ADIF pero sólo en ocho se presta este servicio complementario.

A pesar de las obligaciones de transparencia sobre los explotadores incluidas en la Ley 38/2015, en el listado de estas instalaciones recogido en el apartado 3.6.2. se observa que **tan solo cuatro de ellas incluyen la referencia a una página web donde se publican las tarifas por la prestación de estos servicios**.

¹⁵ Acuerdo de 21 de junio de 2016 por el que se emite informe relativo a la modificación de las Declaraciones sobre la Red de ADIF y ADIF Alta Velocidad.

Adicionalmente, en el Anexo I de estos documentos se señala que existen 7 instalaciones que prestan este servicio complementario que no son propiedad de los gestores y que, por tanto, también deberían indicar sus tarifas. **Sólo una de estas siete instalaciones proporciona la información necesaria.**

A este respecto, los explotadores de los servicios complementarios deben publicar sus tarifas en la Declaración sobre la Red, bien directamente o mediante la remisión a una página web. La citada Resolución de 3 de noviembre de 2016 establecía un procedimiento de remisión en 10 días al gestor de las infraestructuras una vez las propuestas tarifarias eran aprobadas por la CNMC. Por tanto es previsible que según vayan revisándose las tarifas de los servicios complementarios de manipulación de UTIs de los diferentes explotadores, la Declaración sobre la Red incluya dichas tarifas.

Por otra parte, los precios del **servicio auxiliar de maniobras** se incluían en el Capítulo 5.5.3 de la Declaración de la Red de 2016. En los borradores remitidos sobre la Declaración de 2017, la referencia a estos precios se ha eliminado, incluyéndose únicamente el listado de las instalaciones en las que este servicio es prestado por ADIF en régimen de gestión directa, a riesgo y ventura (Abroñigal y Vicalvaro) y, por último, algunas en las que se posibilita la autoprestación.

El servicio de maniobras está en un proceso de cambio regulatorio, dado que de acuerdo con el marco regulatorio anterior era considerado un servicio complementario, de modo que no será hasta el 1 de enero de 2018 cuando se generalice la posibilidad de autoprestación en todas las instalaciones, según se recoge en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 38/2015. Por este motivo, se considera que, hasta esa fecha, **el administrador debe publicar los precios que aplica por este servicio**, como ha venido haciendo hasta la actualidad.

En virtud de cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria,

ACUERDA

Emitir informe con las siguientes conclusiones:

En primer lugar, esta Sala considera que se ha realizado un esfuerzo importante en la adaptación de la Declaración sobre la Red desde la aprobación e implementación de la Ley 38/2015. Por otra parte, y si bien la responsabilidad no recae únicamente en ADIF y ADIF AV, la CNMC difícilmente podrá cumplir las funciones que tiene asignadas si no se le remiten los borradores de Declaración sobre la Red lo más completos posible. Por

tanto, ADIF y ADIF AV deben remitir propuestas de sus Declaraciones sobre la Red completas para cumplir con el trámite de informe previo previsto en el artículo 32.2 de la Ley 38/2015.

En segundo lugar, una vez cumplido el plazo fijado en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 38/2015, el Ministerio de Fomento debería publicar la estrategia indicativa a la mayor brevedad posible, de forma que los gestores de infraestructuras puedan a su vez elaborar sus programas de actividad, limitando la incertidumbre sobre la evolución de las infraestructuras ferroviarias para los usuarios de las mismas (las empresas ferroviarias).

Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en la valoración efectuada en el epígrafe IV, el borrador de la Declaración de Red de ADIF y ADIF AV para 2017 debería modificarse en relación con los siguientes aspectos:

- 1) La Declaración sobre la Red debe incluir las modificaciones de la red ferroviaria realizadas en 2016 así como las puestas en servicio previstas para 2017.
- 2) Remisión en la Declaración sobre la red a una página la web donde Adif y ADIF AV aporten información actualizada sobre las obras en ejecución, sus posibles afecciones a la capacidad ferroviaria existente y su fecha prevista de puesta en servicio.
- 3) ADIF y ADIF AV debería modificar el procedimiento establecido para la adopción de los acuerdos en materia de obras ferroviarias con repercusiones sobre la capacidad ferroviaria, incorporando a las empresas ferroviarias en las discusiones.
- 4) Explicación detallada sobre los principios y estándares de costes en la fijación de los cánones ferroviarios así como la previsión de actualización de la Declaración una vez se aprueben los nuevos cánones con la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- 5) Diseño e implementación del programa de incentivos establecido en la Orden FOM/189/2015 que tras casi dos años desde su publicación no se ha puesto en funcionamiento a diferencia de lo que ocurre en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea.
- 6) Finalmente, la Declaración sobre la Red no incluye todas las tarifas de los servicios complementarios por lo que es necesario recordar su obligación de publicar, de acuerdo con la legislación vigente, determinada información facilitando al gestor de infraestructuras al menos un sitio web donde ésta pueda ser consultada gratuitamente. Por

otra parte, ADIF debería publicar, como ha sucedido otros ejercicios, los precios de los servicios auxiliares de maniobras.